

ANNUAIRE
DE LA
COMMISSION
DU DROIT
INTERNATIONAL
1981

Volume I

*Comptes rendus analytiques
des séances
de la trente-troisième session*

4 mai-24 juillet 1981

NATIONS UNIES



ANNUAIRE
DE LA
COMMISSION
DU DROIT
INTERNATIONAL

1981

Volume I

*Comptes rendus analytiques
des séances
de la trente-troisième session*

4 mai-24 juillet 1981

NATIONS UNIES

New York, 1982



NOTE

Les comptes rendus analytiques reproduits dans le présent volume comprennent les corrections apportées aux comptes rendus analytiques provisoires à la demande des membres de la Commission et les modifications qu'ont exigées les travaux d'édition.

Les cotes de document figurant dans le texte, composées de lettres et de chiffres, servent à identifier les documents de l'Organisation des Nations Unies.

L'expression *Annuaire* suivie de points de suspension et de l'année (*Annuaire... 1976*) s'entend de l'*Annuaire de la Commission du droit international*.

La 1^{re} partie du volume II de l'*Annuaire* renferme les rapports des rapporteurs spéciaux qui ont été examinés au cours de la session ainsi que certains autres documents. La 2^e partie du volume est constituée par le rapport de la Commission à l'Assemblée générale.

Les références à ces rapports et documents, ainsi que les citations qui en sont faites, renvoient toujours à la version éditée de ces textes qui figure dans le volume II de l'*Annuaire*.

A/CN.4/SER.A/1981

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.82.V.3

02000P

TABLE DES MATIÈRES

	Pages		Pages
Membres de la Commission	xi	Article 7 (Pleins pouvoirs et pouvoirs) <i>et</i>	
Bureau	xi	Article 2 (Expressions employées), par. 1, al. <i>c</i> (« pleins pouvoirs ») et <i>c bis</i> (« pouvoirs »).....	16
Ordre du jour	xii	Article 8 (Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation),	
Liste des abréviations	xiii	Article 9 (Adoption du texte),	
Répertoire des documents de la trente-troisième session ...	xiv	Article 10 (Authentification du texte),	
		Article 11 (Modes d'établissement du consentement à être lié par un traité), <i>et</i>	
1643^e séance		Article 2 (Expressions employées), par. 1, al. <i>b</i> . (« ratification »), <i>b bis</i> (« acte de confirmation formelle ») et <i>b ter</i> (« acceptation », « approbation » et « adhésion »).....	18
<i>Lundi 4 mai 1981, à 15 h 35</i>		1647^e séance	
Ouverture de la session.....	1	<i>Vendredi 8 mai 1981, à 10 h 10</i>	
Déclaration du Président sortant.....	1	Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>suite</i>)	
Election du Bureau.....	2	Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)	
Adoption de l'ordre du jour.....	2	Articles 12 à 18 et article 2, par. 1, al. <i>e</i> et <i>f</i>	19
Organisation des travaux.....	2	Article 12 (La signature comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité).....	21
1644^e séance		Article 13 (L'échange d'instruments constituant un traité comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité).....	24
<i>Mardi 5 mai 1981, à 10 h 15</i>		Comité de rédaction.....	24
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales		1648^e séance	
Exposé liminaire du Rapporteur spécial.....	2	<i>Lundi 11 mai 1981, à 15 h 10</i>	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture		Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>suite</i>)	
Article 1 ^{er} (Portée des présents articles) <i>et</i>		Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)	
Article 2 (Expressions employées), par. 1, al. <i>a</i> (« traité ») et <i>i</i> (« organisation internationale »)...	5	Articles 12 à 18 et article 2, par. 1, al. <i>e</i> et <i>f</i> (<i>fin</i>)...	24
Article 2 (Expressions employées), par. 1, al. <i>j</i> (« règles de l'organisation »), et par. 2.....	6	Article 14 (La ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'approbation comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité).....	24
1645^e séance		Article 15 (L'adhésion comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité).....	25
<i>Mercredi 6 mai 1981, à 10 h 30</i>		Article 16 (Echange, dépôt ou notification des instruments de ratification, de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion).....	25
Nomination à des sièges devenus vacants (article 11 du statut).....	7	Article 17 (Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes).....	26
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>suite</i>)		Article 18 (Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur).....	26
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)		Article 2 (Expressions employées), par. 1, al. <i>e</i> (« Etat ayant participé à la négociation ») et « organisation ayant participé à la négociation ») et <i>f</i> (« Etat contractant ») et « organisation contractante »).....	26
Article 2 (Expressions employées), par. 1, al. <i>j</i> (« règles de l'organisation »), et par. 2 (<i>fin</i>).....	8		
1646^e séance			
<i>Jeudi 7 mai 1981, à 10 h 10</i>			
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>suite</i>)			
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)			
Article 3 (Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles),			
Article 4 (Non-rétroactivité des présents articles), <i>et</i>			
Article 2 (Expressions employées), par. 1, al. <i>g</i> (« partie »).....	12		
Article 6 (Capacité des organisations internationales de conclure des traités).....	15		

	Pages		Pages
Article 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales) <i>et</i>		traités entre plusieurs organisations internationales), <i>et</i>	
Article 19 <i>bis</i> (Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)	27	Article 20 <i>bis</i> (Acceptation des réserves dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats) [<i>fin</i>]	47
1649^e séance		Article 21 (Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves),	
<i>Mardi 12 mai 1981, à 10 h 5</i>		Article 22 (Retrait des réserves et des objections aux réserves),	
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>suite</i>)		Article 23 (Procédure relative aux réserves dans les traités entre plusieurs organisations internationales), <i>et</i>	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)		Article 23 <i>bis</i> (Procédure relative aux réserves dans les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)	50
Article 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales) <i>et</i>		Article 24 (Entrée en vigueur des traités entre des organisations internationales),	
Article 19 <i>bis</i> (Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats) [<i>suite</i>]	31	Article 24 <i>bis</i> (Entrée en vigueur des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales),	
1650^e séance		Article 25 (Application à titre provisoire des traités entre des organisations internationales), <i>et</i>	
<i>Mercredi 13 mai 1981, à 11 h 5</i>		Article 25 <i>bis</i> (Application à titre provisoire des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales)	51
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>suite</i>)		1653^e séance	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)		<i>Lundi 18 mai 1981, à 15 h 10</i>	
Article 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales) <i>et</i>		Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens	
Article 19 <i>bis</i> (Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales et un ou plusieurs Etats) [<i>fin</i>]	37	Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial	52
Organisation des travaux (<i>suite</i>)	41	Article 7 (Règles de compétence et immunité juridictionnelle)	54
1651^e séance		Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>suite</i>)	
<i>Jeudi 14 mai 1981, à 10 h 10</i>		Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)	56
Déclaration du Président	41	1654^e séance	
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>suite</i>)		<i>Mardi 19 mai 1981, à 10 h 5</i>	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)		Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (<i>suite</i>)	
Article 19 <i>ter</i> (Objections aux réserves)	41	Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Article 20 (Acceptation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales) <i>et</i>		Article 7 (Règles de compétence et immunité juridictionnelle) [<i>suite</i>]	57
Article 20 <i>bis</i> (Acceptation des réserves dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)	46	1655^e séance	
1652^e séance		<i>Mercredi 20 mai 1981, à 10 h 10</i>	
<i>Vendredi 15 mai 1981, à 10 h 5</i>		Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (<i>suite</i>)	
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>suite</i>)		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)		Article 7 (Règles de compétence et immunité juridictionnelle) [<i>suite</i>]	60
Article 20 (Acceptation des réserves dans le cas des		1656^e séance	
		<i>Jeudi 21 mai 1981, à 10 heures</i>	
		Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (<i>suite</i>)	
		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
		Article 7 (Règles de compétence et immunité juridictionnelle) [<i>fin</i>]	65
		1657^e séance	
		<i>Vendredi 22 mai 1981, à 10 h 10</i>	
		Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (<i>suite</i>)	
		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
		Article 8 (Consentement de l'Etat),	
		Article 9 (Soumission volontaire),	
		Article 10 (Demandes reconventionnelles), <i>et</i>	
		Article 11 (Renonciation)	71

	Pages
1658^e séance	
<i>Lundi 25 mai 1981, à 15 h 10</i>	
Expression de condoléances au Gouvernement et au peuple équatoriens	76
Succession d'Etats dans des matières autres que les traités	
Exposé liminaire du Rapporteur spécial	76
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture	
Article 1 ^{er} (Portée des présents articles) et titre du projet	76
1659^e séance	
<i>Mardi 26 mai 1981, à 10 h 5</i>	
Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (<i>suite</i>)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)	
Article 1 ^{er} (Portée des présents articles) et titre du projet (<i>fin</i>)	80
Article 2 (Expressions employées)	82
Article 3 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles)	84
1660^e séance	
<i>Mercredi 27 mai 1981, à 10 h 5</i>	
Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (<i>suite</i>)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)	
Article 3 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles) [<i>fin</i>]	86
Article 4 (Portée des articles de la présente partie) <i>et</i>	
Article 5 (Biens d'Etat)	88
Article 6 (Droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent)	92
Article 7 (Date du passage des biens d'Etat)	92
Article 8 (Passage des biens d'Etat sans compensation)	93
1661^e séance	
<i>Jeudi 28 mai 1981, à 10 h 5</i>	
Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (<i>suite</i>)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)	
Article 9 (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers)	93
Article 10 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)	97
Article 11 (Etat nouvellement indépendant)	97
Article 12 (Unification d'Etats)	101
1662^e séance	
<i>Vendredi 29 mai 1981, à 10 h 20</i>	
Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (<i>suite</i>)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)	
Article 13 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) <i>et</i>	
Article 14 (Dissolution d'un Etat)	101
1663^e séance	
<i>Lundi 1^{er} juin 1981, à 15 h 10</i>	
Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (<i>suite</i>)	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Article 8 (Consentement de l'Etat),	
Article 9 (Soumission volontaire),	
Article 10 (Demandes reconventionnelles), <i>et</i>	

	Pages
Article 11 (Renonciation) [<i>suite</i>]	104
Expression de condoléances à l'occasion du décès de lady Waldock	108
1664^e séance	
<i>Mardi 2 juin 1981, à 10 h 5</i>	
Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (<i>suite</i>)	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Article 8 (Consentement de l'Etat),	
Article 9 (Soumission volontaire),	
Article 10 (Demandes reconventionnelles), <i>et</i>	
Article 11 (Renonciation) [<i>suite</i>]	108
1665^e séance	
<i>Mercredi 3 juin 1981, à 10 h 10</i>	
Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (<i>fin</i>)	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (<i>fin</i>)	
Article 8 (Consentement de l'Etat),	
Article 9 (Soumission volontaire),	
Article 10 (Demandes reconventionnelles), <i>et</i>	
Article 11 (Renonciation) [<i>fin</i>]	113
1666^e séance	
<i>Jeudi 4 juin 1981, à 10 h 10</i>	
Visite d'un membre de la Cour internationale de Justice .	117
Responsabilité des Etats	
Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles)	
Projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial	118
1667^e séance	
<i>Vendredi 5 juin 1981, à 10 h 15</i>	
Responsabilité des Etats (<i>suite</i>)	
Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [<i>suite</i>]	
Projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Articles 1 à 3	122
1668^e séance	
<i>Mardi 9 juin 1981, à 15 h 5</i>	
Responsabilité des Etats (<i>suite</i>)	
Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [<i>suite</i>]	
Projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Articles 1 à 3 (<i>suite</i>)	124
1669^e séance	
<i>Mercredi 10 juin 1981, à 10 h 10</i>	
Responsabilité des Etats (<i>suite</i>)	
Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [<i>suite</i>]	
Projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Articles 1 à 3 (<i>suite</i>)	128
1670^e séance	
<i>Jeudi 11 juin 1981, à 10 h 10</i>	
Responsabilité des Etats (<i>suite</i>)	
Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [<i>suite</i>]	
Projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Articles 1 à 3 (<i>fin</i>)	133

	Pages
1671^e séance	
<i>Lundi 15 juin 1981, à 15 h 5</i>	
Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (suite)	
Article 15 (Portée des articles de la présente partie) et Article 16 (Dettes d'Etat)	136
1672^e séance	
<i>Mardi 16 juin 1981, à 10 heures</i>	
Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (suite)	
Article 15 (Portée des articles de la présente partie) et Article 16 (Dettes d'Etat) [fin]	140
Article 17 (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent),	
Article 17 bis (Date du passage des dettes d'Etat)	
Article 18 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers), et	
Article 19 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)	145
1673^e séance	
<i>Mercredi 17 juin 1981, à 10 h 5</i>	
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (suite)	
Article 26 (<i>Pacta sunt servanda</i>).	147
Article 27 (Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités)	148
1674^e séance	
<i>Jeudi 18 juin 1981, à 10 h 10</i>	
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (suite)	
Article 27 (Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités) [fin]	152
Article 28 (Non-rétroactivité des traités),	
Article 29 (Application territoriale des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales), et	
Article 30 (Application de traités successifs portant sur la même matière).	156
Article 31 (Règle générale d'interprétation),	
Article 32 (Moyens complémentaires d'interprétation), et	
Article 33 (Interprétation de traités authentifiés en deux ou plusieurs langues).	158
1675^e séance	
<i>Vendredi 19 juin 1981, à 10 h 10</i>	
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (suite)	
Article 34 (Règle générale concernant les Etats tiers ou les organisations internationales tierces),	
Article 35 (Traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces),	

Article 36 (Traités prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces), et Article 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation)	159
Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (suite)	
Article 18 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers) et	
Article 19 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat) [fin].	163
1676^e séance	
<i>Lundi 22 juin 1981, à 15 h 10</i>	
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (suite)	
Article 34 (Règle générale concernant les Etats tiers ou les organisations internationales tierces),	
Article 35 (Traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces),	
Article 36 (Traités prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces), et	
Article 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation) [suite], et	
Article 2 (Expressions employées), par. 1, al. h (« Etat tiers », « organisation internationale tierce »).	165
1677^e séance	
<i>Mardi 23 juin 1981, à 11 h 25</i>	
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (suite)	
Article 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation) [suite]	169
1678^e séance	
<i>Mercredi 24 juin 1981, à 10 h 10</i>	
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (suite)	
Article 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation) [suite]	172
1679^e séance	
<i>Jeudi 25 juin 1981, à 10 h 5</i>	
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (fin)	
Article 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation) [fin]	178
Article 37 (Révocation ou modification d'obligations ou de droits d'Etats tiers ou d'organisations internationales tierces)	179

	<i>Pages</i>
Article 38 (Règles d'un traité devenant obligatoires pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces par la formation d'une coutume internationale)	182
Article 39 (Règle générale relative à l'amendement des traités),	
Article 40 (Amendement des traités multilatéraux), et	
Article 41 (Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement)	182
1680^e séance	
<i>Lundi 29 juin 1981, à 15 h 20</i>	
Hommage à M. Pierre Raton	183
Coopération avec d'autres organismes	
Souhaits de bienvenue à l'observateur du Comité juridique interaméricain	184
1681^e séance	
<i>Mardi 30 juin 1981, à 10 h 15</i>	
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>suite</i>)	
Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction .	185
Article 1 ^{er} (Portée des présents articles) <i>et</i>	
Article 2 (Expressions employées)	185
Article 3 (Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles)	186
Article 4 (Non-rétroactivité des présents articles) . . .	186
Article 6 (Capacité des organisations internationales de conclure des traités)	187
Article 7 (Pleins pouvoirs et pouvoirs)	187
Article 8 (Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation)	187
Article 9 (Adoption du texte)	187
Article 10 (Authentification du texte)	188
Article 11 (Modes d'expression du consentement à être lié par un traité)	188
Article 12 (Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité)	188
Article 13 (Expression, par l'échange d'instruments constituant un traité, du consentement à être lié par un traité)	189
Article 14 (Expression, par la ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'approbation, du consentement à être lié par un traité) . . .	189
Article 15 (Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité)	190
Article 16 (Echange ou dépôt des instruments de ratification, de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion)	190
Article 17 (Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes) . .	191
Article 18 (Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur) .	191
1682^e séance	
<i>Mercredi 1^{er} juillet 1981, à 10 h 10</i>	
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>suite</i>)	
Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction (<i>suite</i>)	
Article 2, par. 1, al. c, et articles 7, 9, 10 et 17 (<i>suite</i>)	192
Responsabilité des Etats (<i>suite</i>)	
Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [<i>suite</i>]	
Projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Articles 4 et 5	193

	<i>Pages</i>
1683^e séance	
<i>Jeudi 2 juillet 1981, à 10 h 10</i>	
Relations avec la Cour internationale de Justice	194
Responsabilité des Etats (<i>suite</i>)	
Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [<i>suite</i>]	
Projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Articles 4 et 5 (<i>suite</i>)	195
1684^e séance	
<i>Vendredi 3 juillet 1981, à 10 h 10</i>	
Responsabilité des Etats (<i>fin</i>)	
Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [<i>fin</i>]	
Projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial (<i>fin</i>)	
Articles 4 et 5 (<i>fin</i>)	199
1685^e séance	
<i>Lundi 6 juillet 1981, à 15 h 30</i>	
Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international	
Projet d'article présenté par le Rapporteur spécial	
Article 1 ^{er} (Champ d'application des présents articles)	203
1686^e séance	
<i>Mercredi 8 juillet 1981, à 10 h 10</i>	
Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (<i>suite</i>)	
Projet d'article présenté par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Article 1 ^{er} (Champ d'application des présents articles) [<i>suite</i>]	207
1687^e séance	
<i>Jeudi 9 juillet 1981, à 10 h 10</i>	
Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (<i>suite</i>)	
Projet d'article présenté par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Article 1 ^{er} (Champ d'application des présents articles) [<i>suite</i>]	212
Coopération avec d'autres organismes (<i>suite</i>)	
Déclaration de l'observateur du Comité européen de coopération juridique	216
1688^e séance	
<i>Vendredi 10 juillet 1981, à 10 h 20</i>	
Démission d'un membre de la Commission	219
Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (<i>suite</i>)	
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)	
Article 20 (Etat nouvellement indépendant),	
Article 21 (Unification d'Etats),	
Article 22 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat), <i>et</i>	
Article 23 (Dissolution d'un Etat)	219
Article G (Portée des articles de la présente partie [Archives d'Etat]) <i>et</i>	
Article A (Archives d'Etat)	222
1689^e séance	
<i>Lundi 13 juillet 1981, à 15 h 10</i>	
Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (<i>suite</i>)	

	Pages		Pages
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>suite</i>)		Article 23 (Procédure relative aux réserves)	249
Article H (Droits de l'Etat successeur sur les archives d'Etat qui lui passent),		Article 24 (Entrée en vigueur) <i>et</i>	
Article I (Date du passage des archives d'Etat),		Article 25 (Application à titre provisoire)	249
Article J (Passage des archives d'Etat sans compensation), <i>et</i>		Article 26 (<i>Pacta sunt servanda</i>)	250
Article K (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'Etat d'un Etat tiers)	225	Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (<i>suite</i>)	
Article B (Etat nouvellement indépendant)	226	Projet d'articles présenté par le Comité de rédaction	
Coopération avec d'autres organismes (<i>suite</i>)		Titre et structure du projet d'articles ; titres des parties et sections	250
Déclaration de l'observateur du Comité juridique inter-américain	229	Article 1 ^{er} (Portée des présents articles)	250
1690^e séance		Article 2 (Expressions employées)	250
<i>Mardi 14 juillet 1981, à 10 h 10</i>		Article 3 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles)	250
Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (<i>suite</i>)		Article 3 <i>bis</i> (Application dans le temps des présents articles)	250
Projet d'articles adopté par la Commission : deuxième lecture (<i>fin</i>)		Article 3 <i>ter</i> (Succession dans d'autres matières)	251
Article C (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat),		Article 4 (Portée des articles de la présente partie)	251
Article D (Unification d'Etats),		Article 5 (Biens d'Etat)	251
Article E (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat), <i>et</i>		Article 6 (Effets du passage des biens d'Etat)	251
Article F (Dissolution d'un Etat)	232	Article 7 (Date du passage des biens d'Etat)	251
Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (<i>fin</i>)		Article 8 (Passage des biens d'Etat sans compensation)	251
Projet d'article présenté par le Rapporteur spécial (<i>fin</i>)		Article 9 (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers)	252
Article 1 ^{er} (Champ d'application des présents articles) [<i>fin</i>]	235	Article 10 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)	252
1691^e séance		Article 11 (Etat nouvellement indépendant)	252
<i>Mercredi 15 juillet 1981, à 10 h 5</i>		Article 12 (Unification d'Etats)	253
Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique		Article 13 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat)	253
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial		Article 14 (Dissolution d'un Etat)	253
Article 1 ^{er} (Champ d'application des présents articles),		Article 15 (Portée des articles de la présente partie)	254
Article 2 (Courriers et valises ne rentrant pas dans le champ d'application des présents articles),		Article 16 (Dette d'Etat)	254
Article 3 (Expressions employées),		Article 17 (Effets du passage des dettes d'Etat)	255
Article 4 (Liberté de communication pour toutes fins officielles au moyen de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques),		Article 17 <i>bis</i> (Date du passage des dettes d'Etat)	255
Article 5 (Devoir de respecter le droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit), <i>et</i>		Article 18 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers)	255
Article 6 (Non-discrimination et réciprocité)	239	Article 19 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)	256
1692^e séance		Article 20 (Etat nouvellement indépendant)	256
<i>Jeudi 16 juillet 1981, à 10 h 5</i>		Article 21 (Unification d'Etats)	256
Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>fin</i>)		Article 22 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat)	256
Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction (<i>fin</i>)		Article 23 (Dissolution d'un Etat)	256
Article 2, par. 1, al. <i>c</i> , et articles 7, 9 et 17 (<i>fin</i>)	245	1693^e séance	
Article 2, par. 1, al. <i>d</i> , article 5 et articles 19 à 26	245	<i>Vendredi 17 juillet 1981, à 10 h 30</i>	
Article 5 (Traité constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale)	245	Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (<i>suite</i>)	
Article 2 (Expressions employées), par. 1, al. <i>d</i> (« réserve »)	246	Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (<i>suite</i>)	
Article 19 (Formulation des réserves)	247	Article 1 ^{er} (Champ d'application des présents articles),	
Article 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)	247	Article 2 (Courriers et valises ne rentrant pas dans le champ d'application des présents articles),	
Article 21 (Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves)	248	Article 3 (Expressions employées),	
Article 22 (Retrait des réserves et des objections aux réserves)	248	Article 4 (Liberté de communication pour toutes fins officielles au moyen de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques),	
		Article 5 (Devoir de respecter le droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit), <i>et</i>	
		Article 6 (Non-discrimination et réciprocité) [<i>suite</i>]	257
		Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (<i>suite</i>)	
		Projet d'articles présenté par le Comité de rédaction (<i>suite</i>)	260
		1694^e séance	
		<i>Lundi 20 juillet 1981, à 15 h 15</i>	
		Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (<i>fin</i>)	
		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (<i>fin</i>)	

	Pages
Article 1 ^{er} (Champ d'application des présents articles),	
Article 2 (Courriers et valises ne rentrant pas dans le champ d'application des présents articles),	
Article 3 (Expressions employées),	
Article 4 (Liberté de communication pour toutes fins officielles au moyen de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques),	
Article 5 (Devoir de respecter le droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit), <i>et</i>	
Article 6 (Non-discrimination et réciprocité) [<i>fin</i>] . . .	261
Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (<i>fin</i>)	
Projet d'articles présenté par le Comité de rédaction (<i>fin</i>)	
Article G (Portée des articles de la présente partie [Archives d'Etat]),	
Article H (Effets du passage des archives d'Etat),	
Article I (Date du passage des archives d'Etat),	
Article J (Passage des archives d'Etat sans compensation), <i>et</i>	
Article K (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'un Etat tiers)	264
Article A (Archives d'Etat)	264
Article 3 <i>quater</i> (Droits et obligations de personnes physiques ou morales)	265
Article L (Sauvegarde de l'unité des archives d'Etat)	265
Article B (Etat nouvellement indépendant)	265
Article C (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)	266
Article D (Unification d'Etats)	267
Article E (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat)	267
Article F (Dissolution d'un Etat)	267
Déclaration du Président du Comité de rédaction	268
1695^e séance	
<i>Mardi 21 juillet 1981, à 11 h 5</i>	
Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa trente-troisième session	268
Chapitre I ^{er} . - Organisation de la session	268
Chapitre III. - Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales	
A. Introduction	270
B. Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales	
Première partie (Introduction) et deuxième partie (Conclusion et entrée en vigueur des traités)	
Commentaires de l'article 1 ^{er} (Portée des présents articles) et de l'article 2 (Expressions employées)	270
Commentaire de l'article 3 (Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles)	270
Commentaires de l'article 4 (Non-rétroactivité des présents articles), de l'article 6 (Capacité des organisations internationales de conclure des traités), de l'article 7 (Pleins pouvoirs et pouvoirs), de l'article 8 (Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation), de l'article 9 (Adoption du texte), de l'article 10 (Authentification du texte), de l'article 11 (Modes d'expression du consentement à être lié par un traité), de l'article 12 (Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité), de l'article 13 (Expression, par l'échange d'instruments constituant un traité, du consentement à être lié par un traité), de l'article 14 (Expression, par la ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'appro-	

	Pages
bation, du consentement à être lié par un traité) et de l'article 15 (Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité)	270
Commentaire de l'article 16 (Echange ou dépôt des instruments de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion)	270
Commentaires de l'article 17 (Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes) et de l'article 18 (Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur)	270
Chapitre IV. - Responsabilité des Etats	
A. Introduction	270
B. Commencement de l'étude de la deuxième partie du projet d'articles (contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale)	270
C. Examen du sujet à la présente session	270
Chapitre VI. - Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens	271
1696^e séance	
<i>Mercredi 22 juillet 1981, à 10 h 5</i>	
Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa trente-troisième session (<i>suite</i>)	272
Chapitre III. - Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (<i>fin</i>)	
B. Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales (<i>fin</i>)	
Première partie (Introduction) [<i>fin</i>]	
Commentaire de l'article 2 (Expressions employées) [<i>fin</i>]	272
Commentaire de l'article 5 (Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale)	272
Deuxième partie (Conclusion et entrée en vigueur des traités) [<i>fin</i>]	
Section 2 (Réserves)	
Commentaire de la section 2	272
Commentaire de l'article 19 (Formulation des réserves)	272
Commentaire de l'article 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)	272
Commentaire des articles 21 (Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves), 22 (Retrait des réserves et des objections aux réserves) et 23 (Procédure relative aux réserves)	272
Section 3 (Entrée en vigueur des traités et application à titre provisoire)	
Commentaire des articles 24 (Entrée en vigueur) et 25 (Application à titre provisoire)	273
Troisième partie (Respect, application et interprétation des traités)	
Section 1 (Respect des traités)	
Commentaire de l'article 26 (<i>Pacta sunt servanda</i>)	273
Chapitre VIII. - Autres décisions et conclusions . . .	273
Programme et méthodes de travail de la Commission	273
Rapports avec la Cour internationale de Justice . . .	273
Coopération avec d'autres organismes	273
Date et lieu de la trente-quatrième session	273
Représentation à la trente-sixième session de l'Assemblée générale	273
Séminaire de droit international	273

Annexe I. – Observations des gouvernements concernant le projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités adopté par la CDI à ses trente et unième et trente-deuxième sessions, et	
Annexe II. – Observations des gouvernements et des principales organisations internationales concernant les articles 1 à 60 du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, adoptés par la CDI à ses vingt-sixième, vingt-septième, vingt-neuvième, trentième et trente et unième sessions	273
Chapitre II. – Succession d'Etats dans des matières autres que les traités	
A. Introduction	273
B. Recommandation de la Commission	273
C. Résolution adoptée par la Commission	275
D. Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat	
Première partie (Dispositions générales)	
Commentaires de l'article 1 ^{er} (Portée des présents articles), de l'article 2 (Expressions employées) et de l'article 3 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles)	275
Commentaire de l'article [3 bis] (Application dans le temps des présents articles)	275
Commentaire de l'article [3 ter] (Succession dans d'autres matières)	275
Commentaire de l'article [3 quater] (Droits et obligations de personnes physiques ou morales)	275
Deuxième partie (Biens d'Etat)	
Section 1 (Introduction)	
Commentaires de l'article [4] (Portée des articles de la présente partie), de l'article [5] (Biens d'Etat), de l'article [6] (Effets du passage des biens d'Etat), de l'article [7] (Date du passage des biens d'Etat) et de l'article [8] (Passage des biens d'Etat sans compensation)	275
Commentaire de l'article [9] (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers)	276
Section 2 (Dispositions relatives à des catégories spécifiques de succession d'Etats)	
Commentaires de l'article [10] (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat), de l'article [11] (Etat nouvellement indépendant), de l'article [12] (Unification d'Etats) et des articles [13] (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) et [14] (Dissolution d'un Etat)	276
Quatrième partie (Dettes d'Etat)	
Section 1 (Introduction)	
Commentaire de l'article [15] (Portée des articles de la présente partie)	276
Commentaire de l'article [16] (Dette d'Etat)	276
Commentaires de l'article C (Définition des dettes odieuses), de l'article [17] (Effets du passage des dettes d'Etat), de l'article [17 bis] (Date du passage des dettes d'Etat) et de l'article [18] (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers)	276

1697^e séance

Vendredi 24 juillet 1981, à 10 h 5

Coopération avec d'autres organismes (<i>fin</i>)	
Déclaration de l'observateur de la Commission arabe du droit international	276
Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa trente-troisième session (<i>fin</i>)	276
Chapitre II. – Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (<i>fin</i>)	
D. Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat (<i>fin</i>)	
Troisième partie (Archives d'Etat)	
Observations générales	276
Section 1 (Introduction)	
Commentaires de l'article [G] (Portée des articles de la présente partie), de l'article [A] (Archives d'Etat), des articles [H] (Effets du passage des archives d'Etat), [I] (Date du passage des archives d'Etat), [J] (Passage des archives d'Etat sans compensation) et [K] (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'un Etat tiers), et de l'article [L] (Sauvegarde de l'unité des archives d'Etat)	277
Section 2 (Dispositions relatives à des catégories spécifiques de succession d'Etats)	
Commentaires de l'article [B] (Etat nouvellement indépendant), de l'article [C] (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat), de l'article [D] (Unification d'Etats) et des articles [E] (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) et [F] (Dissolution d'un Etat)	277
Quatrième partie (Dettes d'Etat) (<i>fin</i>)	
Section 2 (Dispositions relatives à des catégories spécifiques de succession d'Etats)	
Commentaire de la section 2	277
Commentaire de l'article [19] (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)	277
Commentaires de l'article [20] (Etat nouvellement indépendant), de l'article [21] (Unification d'Etats) et des articles [22] (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) et [23] (Dissolution d'un Etat)	277
Chapitre V. – Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international	
A. Introduction	277
B. Examen du sujet à la présente session	277
Chapitre VII. – Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique	
A. Introduction	278
B. Examen du sujet à la présente session	278
Chapitre VIII. – Autres décisions et conclusions (<i>fin</i>)	
A. Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet)	279
D. Coopération avec d'autres organismes (<i>fin</i>)	279
4. Commission arabe du droit international	279
Clôture de la session	279

MEMBRES DE LA COMMISSION
(et pays dont ils ont la nationalité)

M. George H. ALDRICH	Etats-Unis d'Amérique	M. C. W. PINTO	Sri Lanka
M. Julio BARBOZA	Argentine	M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER	Nouvelle-Zélande
M. Mohammed BEDJAOUI	Algérie	M. Paul REUTER	France
M. Boutros BOUTROS GHALI	Egypte	M. Willem RIPHAGEN	Pays-Bas
M. Juan José CALLE Y CALLE	Pérou	M. Milan ŠAHOVIĆ	Yougoslavie
M. Jorge CASTAÑEDA	Mexique	M. Sompong SUCHARITKUL	Thaïlande
M. Emmanuel Kodjoe DADZIE	Ghana	M. Abdul Hakim TABIBI	Afghanistan
M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ	Venezuela	M. Doudou THIAM	Sénégal
M. Jens EVENSEN	Norvège	M. Senjin TSURUOKA	Japon
M. Laurel B. FRANCIS	Jamaïque	Sir Francis VALLAT	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
M. S. P. JAGOTA	Inde	M. Stephan VEROSTA	Autriche
M. Frank X. J. C. NJENGA	Kenya	M. Alexander YANKOV	Bulgarie
M. Nikolaï OUCHAKOV	Union des Républiques socialistes soviétiques		

BUREAU

Président : M. Doudou THIAM
Premier Vice-Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER
Second Vice-Président : M. Milan ŠAHOVIĆ
Président du Comité de rédaction : M. Senjin TSURUOKA
puis : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ
Rapporteur : M. Laurel B. FRANCIS

M. Valentin A. Romanov, directeur de la Division de la codification du Bureau des affaires juridiques, a représenté le Secrétaire général et a rempli les fonctions de secrétaire de la Commission.

ORDRE DU JOUR

A sa 1643^e séance, le 4 mai 1981, la Commission a adopté l'ordre du jour suivant :

1. Nomination à des sièges devenus vacants (article 11 du statut).
2. Succession d'Etats dans des matières autres que les traités.
3. Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.
4. Responsabilité des Etats.
5. Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international.
6. Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.
7. Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens.
8. Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique.
9. Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet).
10. Programme et méthodes de travail.
11. Coopération avec d'autres organismes.
12. Date et lieu de la trente-quatrième session.
13. Questions diverses.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
Banque mondiale BIRD	} Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAEM	
CDI	Commission du droit international
CEE	Communauté économique européenne
CIJ	Cour internationale de Justice
<i>C.I.J. Recueil</i>	<i>CIJ, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances</i>
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
CPJI	Cour permanente de justice internationale
<i>C.P.J.I., série A/B</i>	<i>CPJI, Arrêts, ordonnances et avis consultatifs</i>
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
OEA	Organisation des Etats américains
OIT	Organisation internationale du Travail
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'unité africaine
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SDN	Société des Nations
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UPU	Union postale universelle

RÉPERTOIRE DES DOCUMENTS DE LA TRENTE-TROISIÈME SESSION

<i>Cotes</i>	<i>Titres</i>	<i>Observations et références</i>
A/CN.4/336	Ordre du jour provisoire	Reprographié. Pour l'ordre du jour adopté, v. ci-dessus p. xii.
A/CN.4/337	Nomination à des sièges devenus vacants. — Note du Secrétariat	Reproduit dans le volume II (1 ^{re} partie).
A/CN.4/337/Add.1	<i>Idem.</i> — Additif à la note du Secrétariat : liste de candidats et notice biographique	Reprographié.
A/CN.4/338 et Add.1 à 4	Observations des gouvernements concernant le projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités adopté par la CDI à ses trente et unième et trente-deuxième sessions	Reproduit en tant qu'annexe I à A/36/10 (vol. II [2 ^e partie]).
A/CN.4/339 et Add.1 à 8	Observations des gouvernements et des principales organisations internationales concernant les articles 1 à 60 du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, adoptés par la CDI à ses vingt-sixième, vingt-septième, vingt-neuvième, trentième et trente et unième sessions	Reproduit en tant qu'annexe II à A/36/10 (vol. II [2 ^e partie]).
A/CN.4/340 [et Corr.1] et Add.1 [et Corr.1]	Troisième rapport sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, par M. Sompong Sucharitkul, rapporteur spécial	Reproduit dans le volume II (1 ^{re} partie).
A/CN.4/341 et Add.1	Dixième rapport sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, par M. Paul Reuter, rapporteur spécial	<i>Idem.</i>
A/CN.4/342 et Add.1 à 4	Observations des gouvernements sur la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites	<i>Idem.</i>
A/CN.4/343	Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens. — Renseignements et documentation présentés par les gouvernements — I ^{re} partie : réponses des gouvernements au questionnaire	} Reproduit dans le volume de la Série législative des Nations Unies portant la cote ST/LEG/SER.B./20.
A/CN.4/343/Add.1	<i>Idem.</i> — II ^e partie : documentation présentée par les gouvernements en complément de leurs réponses au questionnaire	
A/CN.4/343/Add.2	<i>Idem.</i> — III ^e partie : documentation présentée par les gouvernements n'ayant pas répondu au questionnaire	
A/CN.4/343/Add.3 et 4	<i>Idem.</i> — I ^{re} partie : additifs	
A/CN.4/344 [et Corr.2]	Deuxième rapport sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles), par M. Willem Riphagen, rapporteur spécial	Reproduit dans le volume II (1 ^{re} partie).
A/CN.4/345 et Add.1 à 3	Treizième rapport sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial.	<i>Idem.</i>
A/CN.4/346 et Add.1 et 2	Deuxième rapport sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, par M. Robert Q. Quentin-Baxter, rapporteur spécial	<i>Idem.</i>

Cotes	Titres	Observations et références
A/CN.4/347 [et Corr.2] et Add.1 et 2	Deuxième rapport sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, par M. Alexander Yankov, rapporteur spécial	<i>Idem.</i>
A/CN.4/L.326	Résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats de la Sixième Commission sur le rapport de la CDI durant la trente-cinquième session de l'Assemblée générale	Reprographié.
A/CN.4/L.327	Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. — Textes adoptés par le Comité de rédaction : articles 1, 2 (à l'exception des alinéas <i>d</i> et <i>h</i> du paragraphe 1), 3, 4, et 6 à 18	Textes reproduits dans le compte rendu de la 1681 ^e séance, par. 6 et suiv.
A/CN.4/L.327/Add.1	<i>Idem</i> : textes révisés de l'article 2, par. 1, al. <i>c</i> , et des articles 7, 9 et 17	Voir compte rendu de la 1692 ^e séance, par. 1 à 8.
A/CN.4/L.327/Add.2	<i>Idem</i> : article 2, par. 1, al. <i>d</i> , et articles 5 et 19 à 26	Textes reproduits dans le compte rendu de la 1692 ^e séance, par. 10 et suiv.
A/CN.4/L.328	Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat. — Textes adoptés par le Comité de rédaction : articles 1 à 3, 3 <i>bis</i> , 3 <i>ter</i> , 4 à 17, 17 <i>bis</i> , et 18 à 23	<i>Idem</i> , 1692 ^e séance, par. 50 et suiv.
A/CN.4/L.328/Add.1	<i>Idem</i> : articles G à K et A	<i>Idem</i> , 1694 ^e séance, par. 29 et 32.
A/CN.4/L.328/Add.2	<i>Idem</i> : articles 3 <i>quater</i> , L, et B à F	<i>Idem</i> , par. 34 et suiv.
A/CN.4/L.329	Projet de rapport de la CDI sur les travaux de sa trente-troisième session : chap. I ^{er}	Reprographié. Pour le texte définitif, v. A/36/10 (vol. II [2 ^e partie]).
A/CN.4/L.330 et Add.1 à 6	<i>Idem</i> : chap. II	<i>Idem.</i>
A/CN.4/L.331 et Add.1 à 3	<i>Idem</i> : chap. III	<i>Idem.</i>
A/CN.4/L.332	<i>Idem</i> : chap. IV	<i>Idem.</i>
A/CN.4/L.333	<i>Idem</i> : chap. V	<i>Idem.</i>
A/CN.4/L.334	<i>Idem</i> : chap. VI	<i>Idem.</i>
A/CN.4/L.335	<i>Idem</i> : chap. VII	<i>Idem.</i>
A/CN.4/L.336 et Corr.1 et Add.1 et 2	<i>Idem</i> : chap. VIII	<i>Idem.</i>
A/CN.4/L.337	Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens : texte des articles 7 à 10 proposés par le Rapporteur spécial le 9 juin 1981	Reproduit dans A/36/10 (vol. II [2 ^e partie]), par. 226.
A/CN.4/L.338	Projet de rapport de la CDI sur les travaux de sa trente-troisième session : annexes	Reprographié. Pour le texte définitif, v. A/36/10 (vol. II [2 ^e partie]).
A/CN.4/SR.1643 à SR.1697	Comptes rendus analytiques provisoires des 1643 ^e à 1697 ^e séances de la CDI	Reprographié. Le texte définitif figure dans le présent volume.

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

COMPTES RENDUS ANALYTIQUES DES SÉANCES DE LA TRENTE-TROISIÈME SESSION

Tenue à Genève du 4 mai au 24 juillet 1981

1643^e SÉANCE

Lundi 4 mai 1981, à 15 h 35

Président : M. C. W. PINTO
puis : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Boutros Ghali, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Ouverture de la session

1. Le PRÉSIDENT déclare ouverte la trente-troisième session de la Commission du droit international.

Déclaration du Président sortant

2. Le PRÉSIDENT, rendant compte des événements survenus depuis la trente-deuxième session de la Commission, déclare que, en sa qualité de représentant de la CDI à la trente-cinquième session de l'Assemblée générale, il a présenté à la Sixième Commission le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trente-deuxième session¹. Deux innovations ont été apportées à la procédure d'examen du rapport par la Sixième Commission. Premièrement, le Président a pu présenter le rapport deux semaines environ avant la date prévue, pour permettre aux délégations d'étudier les questions importantes avant de formuler leurs observations ; deuxièmement, la Sixième Commission a décidé d'examiner le rapport par sujets ou par groupes de sujets, selon un ordre préétabli. Certaines délégations étaient favorables à cette méthode ; d'autres ont estimé qu'elle ne ferait qu'allonger le débat. A titre d'essai, les délégations ont été autorisées à traiter les sujets par groupe, soit en une seule déclaration, soit en plusieurs. Le Président est d'avis – et il l'a dit à la Sixième Commission – qu'il faut donner à la nouvelle méthode le temps de faire ses preuves avant de l'adopter définitivement.

3. Au cours du débat, certaines délégations ont jugé discutables les résultats obtenus récemment par la CDI par rapport à ses réalisations antérieures. Une délégation – selon laquelle les travaux de la CDI sont lents et inefficaces – a exprimé son opinion dans les observations écrites qu'elle a présentées sur le processus d'éta-

blissement des traités multilatéraux, et la Commission devrait en tenir dûment compte. Le Président a estimé devoir répondre à cette critique dans sa déclaration finale à la Sixième Commission, dont le texte sera distribué aux membres de la CDI.

4. Le Président tient également à appeler l'attention des membres sur une étude entreprise sous les auspices de l'UNITAR et intitulée « The International Law Commission : a new approach ». Il a fait le nécessaire pour que tous les membres de la CDI reçoivent le texte de l'avant-projet, et croit savoir que les deux auteurs de l'étude, qui seront prochainement à Genève, voudraient rencontrer les membres de la CDI.

5. Les recommandations de l'Assemblée générale concernant le programme de travail de la Commission pour sa trente-troisième session, qui figurent dans la résolution 35/163 de l'Assemblée générale, du 15 décembre 1980, ont été résumées, de même que les décisions connexes, dans la circulaire n° 169 du secrétariat. Au nombre des autres résolutions adoptées par l'Assemblée générale, il convient d'en mentionner spécialement trois : la résolution 35/49, du 4 décembre 1980, qui recommande les nouvelles mesures à prendre au sujet du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité ; la résolution 35/161, du 15 décembre 1980, relative au projet d'articles sur les clauses de la nation la plus favorisée ; et la résolution 35/162, de la même date, sur le réexamen du processus d'établissement des traités multilatéraux. La CDI voudra peut-être voir s'il y a lieu de formuler des observations complémentaires avant que l'Assemblée générale n'examine ces trois questions à sa trente-sixième session.

6. Comme la CDI l'en avait chargé², le Président a également abordé la question du montant des honoraires versés à ses membres, notamment aux rapporteurs spéciaux, dans sa déclaration liminaire à la Sixième Commission et auprès de hauts fonctionnaires de l'ONU. La majorité des membres de la Sixième Commission ayant réagi favorablement, il a été décidé de soumettre la question à la Cinquième Commission dans une lettre adressée au Président de cette commission par le Président de la Sixième Commission³. Le Président a participé à la rédaction de la lettre, et il a eu des entretiens avec le Président de la Cinquième Commission, le Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et certaines délégations influentes – comme celles de l'Égypte et de la Trinité-et-Tobago – pour préparer le débat. C'est ainsi que la Cinquième Commission a décidé, par 53 voix contre 11,

¹ *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie) [Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-cinquième session, Supplément n° 10 (A/35/10)].

² *Ibid.*, p. 166, par. 194.

³ A/C.5/35/L.20, reproduit dans A/CN.4/L.326, note 4.

avec 19 abstentions, une augmentation substantielle du montant des honoraires. La résolution correspondante (35/218, du 17 décembre 1980) a été adoptée par l'Assemblée générale, en séance plénière, par 111 voix contre 12, avec 13 abstentions. Le texte de cette résolution est reproduit au paragraphe 17 de la circulaire n° 169 : les honoraires versés aux membres ont été portés de 1 000 à 3 000 dollars, et ceux qui sont versés aux rapporteurs spéciaux ont été majorés de 1 000 dollars. Les honoraires supplémentaires versés au président ont été portés de 1 500 à 2 000 dollars, et leur versement n'est plus subordonné à la condition qu'il présente un rapport spécifique. C'est grâce aux efforts déployés par les précédents présidents de la CDI, par les délégations de l'Égypte, du Mexique et de la Trinité-et-Tobago et par le secrétariat de la Commission que ces résultats ont pu être obtenus.

7. Les vues de l'Assemblée générale sur la durée et la périodicité des sessions de la Commission et sur les comptes rendus de séances et la documentation de la Commission sont exposées aux paragraphes 20 à 25 de la circulaire. Il n'y a eu aucune réduction apparente des services accordés à la Commission. Toutefois, il se pourrait que le Comité des conférences propose, conformément à la résolution 35/10 de l'Assemblée générale, du 3 novembre 1980, d'abrèger les sessions de la CDI, mais une telle mesure ne pourra être prise que lorsque la Commission aura été dûment consultée.

8. En ce qui concerne la coopération avec d'autres organes, le Président a assisté à la session du Comité juridique interaméricain qui s'est tenue en 1981. Il n'a cependant pas été possible d'envoyer un observateur à la réunion du Comité européen de coopération juridique. La réunion du Comité juridique consultatif africano-asiatique a été renvoyée au mois de mai 1981. Une question que la Commission voudra peut-être demander à son groupe de planification d'examiner est celle des moyens d'assurer une coopération plus efficace entre la CDI et le Comité juridique interaméricain. C'est une proposition qui a été faite non seulement par le représentant du Comité à la précédente session de la Commission⁴, mais aussi par le Secrétaire général adjoint de la Ligue des États arabes chargé des affaires juridiques et par l'observateur de la Commission arabe du droit international. Le Président pense quant à lui que la CDI devrait accueillir favorablement cette demande.

9. Enfin, s'exprimant au nom de tous les membres de la Commission, le Président rend hommage à M. Pierre Raton, qui doit bientôt prendre sa retraite.

Election du Bureau

M. Thiam est élu président par acclamation.

M. Thiam prend la présidence.

10. M. THIAM remercie les membres de la Commission de la confiance qu'ils lui témoignent et les assure que, inspiré par l'exemple de ses éminents prédécesseurs, il veillera de son mieux à favoriser les progrès des travaux de la Commission avec l'aide de tous.

M. Quentin-Baxter est élu premier vice-président par acclamation.

M. Šahović est élu second vice-président par acclamation.

M. Tsuruoka est élu président du Comité de rédaction par acclamation.

M. Francis est élu rapporteur par acclamation.

Adoption de l'ordre du jour (A/CN.4/336)

A l'unanimité, l'ordre du jour provisoire (A/CN.4/336) est adopté.

Organisation des travaux

La Commission décide de commencer ses travaux par l'examen du point 3 de son ordre du jour (Question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales).

La séance est levée à 17 h 25.

1644^e SÉANCE

Mardi 5 mai 1981, à 10 h 15

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Boutros Ghali, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (A/CN.4/339 et Add.1 à 4, A/CN.4/341 et Add.1)

[Point 3 de l'ordre du jour]

EXPOSÉ LIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son dixième rapport sur la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (A/CN.4/341 et Add.1), établi en vue de la deuxième lecture, par la Commission, des projets d'articles qu'elle a adoptés sur ce sujet à sa trente et unième session¹.

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) rappelle que la Commission a décidé de demander aux États et aux organisations internationales intéressées de formuler des

⁴ Voir *Annuaire... 1980*, vol. I, p. 138, 1611^e séance, par. 31.

¹ *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 63 à 74, art. 1 à 60.

observations et commentaires sur le projet d'articles qu'elle a adopté en première lecture. Pour rédiger son dixième rapport, le Rapporteur spécial a d'abord tenu compte du fait que la Commission s'était réservé de trancher certains points en deuxième lecture, à un moment où elle aurait une meilleure vue d'ensemble du projet. Il a aussi tenu compte des débats récents de la Sixième Commission. En ce qui concerne les observations des gouvernements et des organisations internationales, il rappelle que seules les observations relatives aux projets d'articles 1 à 60 devaient être présentées avant le 1^{er} février 1981 : le délai, pour celles qui concernaient les articles 61 à 80, avait été fixé au 1^{er} février 1982. Le Rapporteur spécial a escompté que la CDI pourrait examiner la moitié des articles du projet à la session en cours, et il n'a donc fait porter son rapport que sur les articles 1 à 41. Malgré le précieux concours du secrétariat, qui lui a permis d'élaborer son rapport le plus tard possible, il n'a pas pu prendre en considération toutes les observations des Etats et des organisations internationales, dont certaines ont été déposées tardivement. Pour le moment, dix gouvernements et quatre organisations internationales ont présenté des observations². Deux autres organisations se sont bornées à faire savoir qu'elles le feraient en temps opportun. En outre, M. Suy, secrétaire général adjoint aux affaires juridiques, conseiller juridique, a présenté un certain nombre d'observations provisoires, qui ne constituent pas des observations officielles des Nations Unies.

3. Il paraît utile de commencer par trois observations générales, dont deux appellent une prise de position de la part de la CDI. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il serait sans doute raisonnable de confirmer les positions adoptées lors de l'élaboration du projet, mais c'est à la Commission qu'il appartiendra d'en décider.

4. La première observation générale a trait à deux tendances qui se sont dégagées tant à la Commission que dans les observations des gouvernements et des organisations internationales. Pour les concilier, la CDI a recouru à des compromis. Il lui appartient maintenant de réexaminer ces compromis pour voir s'ils sont raisonnables et intelligibles. D'aucuns ont en effet estimé qu'ils ne l'étaient pas. La Commission devra donc opérer des choix, et, si elle ne peut pas aboutir comme d'habitude à des accommodements, mais qu'une majorité se dessine, elle devra en prendre acte. Cependant, il ne faudra pas qu'elle s'attarde sur des questions déjà longuement débattues.

5. Les tendances en question portent principalement sur l'objet précis des différences entre Etats et organisations et, subsidiairement, sur les différences qui peuvent en découler en matière de traités conclus soit entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, soit entre plusieurs organisations internationales. Les différences entre Etats et organisations internationales sont indéniables. C'est parce que ces différences apparaissent nécessairement dans tout ce qui concerne la capacité des organisations internationales et leur statut constitutionnel que l'article 6 du projet limite la compétence des organisations par rapport à celle des

Etats. Il a été admis que, en ce qui concerne les procédures internes de conclusion des accords, les organisations internationales sont si différentes des Etats qu'il faut se référer aux règles propres à chaque organisation. Par contre, des divergences de vues se sont manifestées à la Commission – et elles réapparaissent dans les observations écrites – sur le point de savoir quel est le statut d'un accord une fois conclu. Implique-t-il une égalité essentielle entre les parties ? Pour M. Reuter, il ne semble pas utile de débattre longuement cette question dans l'abstrait.

6. Il paraît généralement admis que, pour des raisons de clarté, les deux catégories de traités que vise le projet d'articles doivent être examinées séparément. Toutefois, au-delà des questions purement rédactionnelles, l'existence de ces deux catégories soulève parfois des questions de fond. C'est ainsi que, paradoxalement, les traités entre organisations internationales sont plus proches des traités entre Etats que des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, étant donné qu'ils mettent en présence des entités de nature et de dignité semblables. Ce point ne devrait pas non plus donner lieu à des discussions générales. En présence d'un cas précis, la Commission ne devrait prendre position que si un problème de fond est en jeu.

7. La deuxième observation générale porte sur l'autonomie du projet par rapport à la Convention de Vienne sur le droit des traités³. Aussi bien la Commission que les Etats et les organisations internationales qui ont présenté des observations estiment nécessaire de suivre autant que possible le texte de la Convention de Vienne. Reste le problème de la relation entre le projet et cette convention, problème qui dépend du sort que l'Assemblée générale réservera au projet. Or, certains gouvernements et certaines organisations internationales ont déjà présenté sur ce point des vues qui ne sauraient être négligées. La Commission doit élaborer un projet qui s'accommode de la solution maximaliste, à savoir l'élaboration d'une convention. C'est pourquoi elle a donné à son travail la forme d'un projet d'articles. D'aucuns se sont alors demandé quelle serait la relation entre ce projet et la Convention de Vienne. Deux possibilités s'ouvrent à cet égard.

8. La première serait d'harmoniser le texte du projet de convention et celui de la Convention de Vienne de façon à former un tout cohérent. Si une telle harmonisation était décidée, la solution la plus radicale consisterait à faire du projet un protocole à la Convention de Vienne. Diverses questions rédactionnelles devraient alors être tranchées d'emblée. Celle, par exemple, du terme « traité », qui revient très fréquemment dans l'un et l'autre texte, et qui s'appliquerait dans un cas aux traités conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre plusieurs organisations internationales et, dans l'autre, aux traités conclus entre des Etats. En outre, il ne serait pas possible de respecter intégralement l'article 3, al. c, de la Conven-

² Voir A/CN.4/339 et Add.1 à 4.

³ Pour le texte de la convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309. La convention est ci-après dénommée « Convention de Vienne ».

tion de Vienne, selon lequel les dispositions de cet instrument peuvent s'appliquer aux relations entre Etats régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international — comme des organisations internationales. La Convention de Vienne elle-même devrait être modifiée. Pour être complétée, elle devrait être révisée. Comme elle ne contient pas de clause de révision, c'est son article 40 qui s'appliquerait, si bien que l'initiative de la révision appartiendrait aux Etats contractants. Dès lors, on voit mal comment le projet pourrait s'intégrer à la Convention dans le respect des droits des Etats parties à cet instrument. Dans ces conditions, il paraît préférable de s'en tenir à un instrument indépendant de la Convention de Vienne et auquel d'autres Etats pourraient être parties. D'ailleurs, si l'Assemblée générale décide de convoquer une conférence de plénipotentiaires, cette conférence pourra au besoin se livrer à un travail d'harmonisation. Par contre, si l'Assemblée générale opte pour une résolution qui confère au projet un statut différent de celui de la Convention de Vienne, mieux vaut que le projet soit indépendant de la Convention. Au moins un gouvernement et une organisation internationale voient certains avantages dans cette dernière solution.

9. La deuxième possibilité serait de donner au projet une autonomie moins substantielle, mais plus formelle. C'est ainsi qu'il a été suggéré, à la Sixième Commission, d'alléger la rédaction en recourant à la méthode du « renvoi ». A titre d'exemple, le Rapporteur spécial a rédigé un projet d'article renvoyant aux règles de la Convention de Vienne qui ont exactement la même rédaction que les dispositions correspondantes du projet (v. A/CN.4/341 et Add.1, par. 11). D'autres articles du projet pourraient être rédigés selon la même méthode. Il convient cependant de relever que la Commission s'est abstenue, jusqu'à présent, d'y recourir. C'est ainsi que, dans les quatre conventions sur les privilèges et immunités élaborées d'après des projets de la Commission, à savoir la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques⁴, la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires⁵, la Convention de 1969 sur les missions spéciales⁶ et la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel⁷, on ne découvre pas un seul renvoi. C'est sans doute pour deux raisons que la Commission s'en est abstenue. Tout d'abord, un renvoi à une convention donne aux Etats parties à cette convention qualité pour en interpréter le texte. Un renvoi à une convention implique donc acceptation de l'interprétation que peuvent en donner les Etats qui y sont parties. Ensuite, si la convention à laquelle on renvoie est modifiée, faut-il comprendre le renvoi comme visant le texte original, ou le texte modifié ? Personnellement, le Rapporteur spécial ne

recommande pas la méthode du renvoi, mais ce sera évidemment à la Commission de se prononcer.

10. La troisième observation générale porte sur la rédaction proprement dite. D'aucuns l'estiment inutilement lourde et compliquée. En rédigeant les projets d'articles examinés en première lecture, le Rapporteur spécial a recherché la clarté plus que la légèreté. Compte tenu des observations formulées par la suite, il s'est efforcé, dans le rapport à l'étude, d'alléger la rédaction chaque fois que cela était possible. Mais lorsqu'une question de fond est en jeu, il faut d'abord surmonter la difficulté de fond pour qu'une rédaction claire en découle. D'ailleurs, même lorsque aucun problème de fond ne se pose et que la rédaction semble pouvoir être simplifiée, il peut y avoir opposition entre clarté et élégance. En rédigeant les projets d'articles figurant dans son dixième rapport, le Rapporteur spécial est parfois allé jusqu'à sacrifier la clarté au profit de la brièveté. Dans l'immédiat, la Commission ne devrait pas s'appesantir sur ce problème général de rédaction. Elle devrait cependant décider, en principe, soit de maintenir la rédaction antérieure dans tous les cas, soit de la simplifier autant que possible.

11. Le PRÉSIDENT félicite le Rapporteur spécial de la brillante présentation de son dixième rapport.

12. Il invite les membres de la Commission à exposer leurs vues sur les trois observations générales du Rapporteur spécial.

13. M. TABIBI dit qu'il a toujours approuvé la méthode générale suivie par le Rapporteur spécial pour traiter le sujet à l'étude. Il ne fait, bien entendu, aucun doute qu'il y a des différences entre les Etats et les organisations internationales, mais la création, par la volonté collective des Etats, d'un grand nombre d'organisations internationales a introduit une ère nouvelle, et c'est un fait dont il faut tenir compte dans le droit international positif.

14. Vu l'importance du sujet et le nombre relativement restreint d'Etats et d'organisations internationales qui ont présenté des observations écrites sur le projet d'articles de la Commission, M. Tabibi est d'avis que le Rapporteur spécial devrait inviter une nouvelle fois les intéressés à donner leur opinion sur ses travaux.

15. M. BOUTROS GHALI, dit que, pour des raisons purement pratiques, il appuie la démarche adoptée par la Commission, qui consiste à faire du projet un ensemble autonome ne contenant pas de référence à la Convention de Vienne. Il est en effet beaucoup plus commode dans la pratique de ne pas avoir à consulter plusieurs instruments.

16. M. VEROSTA estime aussi que, quel que soit le sort que l'Assemblée générale réservera au projet, celui-ci doit être autonome et ne pas contenir de « renvois ».

17. En ce qui concerne les deux tendances auxquelles le Rapporteur spécial a fait allusion, M. Verosta souligne que les organisations internationales diffèrent à maints égards des Etats, mais qu'elles peuvent avoir la capacité de conclure des traités. Les textes élaborés jusqu'à présent par le Rapporteur spécial et la Commission paraissent bien refléter cette réalité.

⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

⁵ *Ibid.*, vol. 596, p. 261.

⁶ Résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale, annexe.

⁷ *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. La convention est ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1975 ».

18. La CDI devrait consacrer surtout ses prochaines séances aux problèmes rédactionnels. Comme il ressort des débats de la Commission et des observations des gouvernements et des organisations internationales, le libellé de bien des projets d'articles pourrait être allégé. Les travaux de la Commission en la matière ne commenceront effectivement que lorsqu'elle abordera l'examen du projet article par article.

19. Sir Francis VALLAT estime que le moyen le plus efficace d'examiner des questions aussi fondamentales que celle du statut des organisations internationales par rapport aux Etats serait que la Commission le fasse à propos d'articles précis. Il propose donc que la CDI passe immédiatement à l'examen du projet article par article.

20. Par ailleurs, sir Francis est d'avis que la Commission a bien fait de rédiger un projet d'articles plutôt qu'une série d'amendements ou une sorte de protocole à la Convention de Vienne. C'est d'ailleurs parce que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités avait rejeté cette dernière solution que l'Assemblée générale a confié le sujet à la Commission, en lui demandant, en fait, de trouver le moyen d'adapter la Convention de Vienne aux besoins des organisations internationales.

21. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise qu'il s'est fait un devoir d'exposer devant la Commission les observations que des Etats et des organisations internationales ont bien voulu formuler sur le projet d'articles.

22. M. OUCHAKOV fait observer que le sort du projet dépendra, certes, de la décision qui sera prise par les Etats à l'Assemblée générale, mais qu'il est d'usage que la Commission fasse une recommandation à la fin de ses travaux. Pour l'instant, il serait prématuré de prendre position, même sous forme d'une recommandation.

23. La question de la participation éventuelle d'organisations internationales à la convention à laquelle le projet d'articles pourrait aboutir a été évoquée plus d'une fois. Or, cette question dépend aussi du sort que l'Assemblée générale réservera au projet. Ce n'est que si celui-ci sert de base à une convention qu'il faudra chercher, en temps opportun, le moyen de rendre cette convention obligatoire pour les organisations internationales.

24. Quant aux différences de nature entre Etats et organisations internationales, il est indéniable qu'elles existent. Au paragraphe 5 de son rapport, le Rapporteur spécial souligne que ces différences se reflètent parfois dans le vocabulaire. A ce propos, M. Ouchakov fait observer qu'il faut tenir compte des questions de fond. Il n'est pas possible de régler, d'une manière générale, le problème de l'égalité juridique des parties. Les Etats et les organisations internationales sont en principe sur un pied d'égalité en tant que parties à un traité, mais il ne peut pas en être ainsi dans tous les cas. C'est ainsi qu'en matière de réserves une organisation internationale ne peut pas s'engager tacitement de la même manière qu'un Etat.

25. Pour ce qui est de la rédaction du projet d'articles dans son ensemble, il faut veiller à ne pas aboutir à un projet facile à lire mais difficile à interpréter et à appliquer. Pour qu'un projet soit facile à lire, mieux vaut

qu'il soit condensé ; pour qu'il soit facile à interpréter et à appliquer, mieux vaut y reproduire toutes les dispositions empruntées à d'autres instruments. La tâche de la Commission est donc d'alléger le texte du projet d'articles sans en compliquer l'interprétation et l'application.

26. Enfin, M. Ouchakov se demande s'il suffit de définir une organisation internationale comme étant une organisation intergouvernementale, comme la Commission l'a fait à l'alinéa *i* du paragraphe 1 de son projet d'article 2. Certaines entités ont un caractère qui les apparente tantôt à un Etat et tantôt à une organisation internationale — les Communautés européennes, par exemple, ou des organes subsidiaires d'organisations internationales comme la CNUCED ou le GATT.

27. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à examiner le projet article par article et, s'il y a lieu, à exposer leurs vues sur les trois observations générales du Rapporteur spécial.

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE

ARTICLE 1^{er} (Portée des présents articles) *et*

ARTICLE 2 (Expressions employées), par. 1, al. *a*
 (« traité ») et *i* (« organisation internationale »)

28. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 1^{er}, qui est ainsi libellé :

Article premier. — Portée des présents articles

Les présents articles s'appliquent :

- a) aux traités conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et*
- b) aux traités conclus entre des organisations internationales.*

29. Les passages correspondants de l'article qui renferme les définitions sont les suivants :

Article 2. — Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

- a) L'expression « traité » s'entend d'un accord international régi par le droit international et conclu par écrit*
 - i) entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, ou*
 - ii) entre des organisations internationales,*
- que cet accord soit consigné dans un document unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ;*
- ...
- i) L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale*

30. M. REUTER (Rapporteur spécial) rappelle que l'article 1^{er} établit la distinction fondamentale entre les deux catégories de traités visées par le projet, distinction qui s'impose quelles que soient les conséquences qui s'ensuivront ultérieurement.

31. Au sujet de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2, il relève que l'on a suggéré de distinguer aussi la catégorie particulière des traités conclus avec une organisation internationale par un Etat qui en est membre. Cette hypothèse soulève en effet des problèmes théoriques. Au début de ses recherches, M. Reuter avait interrogé à ce sujet de nombreuses organisations, qui avaient cepen-

dant conclu que la question ne présentait guère d'intérêt pratique. Il estime par conséquent que la Commission peut, sans risque, négliger un cas aussi marginal, et rappelle qu'aucune règle ne peut prétendre s'appliquer parfaitement à toutes les situations imaginables.

32. Plusieurs membres de la Commission ont formulé des observations au sujet de l'alinéa *i* du paragraphe 1 du projet d'article 2, qui définit l'organisation internationale comme une « organisation intergouvernementale ». Il a été suggéré de compléter cette définition en précisant qu'au sens du projet l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale « ayant la capacité de conclure des traités ». Pour M. Reuter, une telle précision semble superflue. En effet, on peut seulement imaginer ou bien qu'une organisation internationale n'a pas la capacité de conclure des traités ou bien qu'elle a la capacité d'en conclure, ne serait-ce qu'un seul (un traité avec une autre organisation ou un accord de siège, par exemple), cette circonstance suffisant pour que le projet d'articles s'applique à elle.

33. M. Ouchakov a soulevé, quant à lui, la question d'entités qui sont des organisations internationales sous certains aspects et qui, sous d'autres, n'en seraient pas ou prétendraient n'en pas être. Il a cité expressément le cas des Communautés européennes. M. Reuter fait observer que si le projet d'articles sert de base à la conclusion d'un traité les dispositions finales de cet instrument devront préciser quelles organisations internationales seront soumises à son empire. Il rappelle que lui-même avait proposé, à un certain stade de ses travaux, d'exclure l'ONU du champ d'application du projet.

34. M. Ouchakov a soulevé aussi le problème des accords conclus par des organes subsidiaires d'organisations internationales, en citant expressément le cas de la CNUCED. Si l'on excepte la question de la compétence — qui relève des règles internes de l'organisation —, il importe en effet de déterminer si un accord conclu par un organe subsidiaire n'engage que cet organe ou lie aussi l'organisation elle-même. Sur ce point également, M. Reuter a consulté le Secrétariat de l'ONU dès le début de ses travaux. Il a ensuite jugé préférable de laisser cet aspect de côté, en considérant que cette question ne pouvait être tranchée dans l'absolu, mais devait être étudiée dans le cas particulier de chaque organisation considérée, puisque la question relève du droit constitutionnel, et, donc, de l'appréciation, de l'organisation internationale, qui doit fixer elle-même son attitude à l'égard de ce que l'on pourrait appeler la décentralisation de la personnalité internationale.

35. En conclusion, M. Reuter propose de laisser inchangé le texte du projet d'article 1^{er} tout comme ceux des alinéas *a* et *i* du paragraphe 1 du projet d'article 2.

36. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission renvoie le texte du projet d'article 1^{er} et ceux des alinéas *a* et *i* du paragraphe 1 du projet d'article 2 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

ARTICLE 2 (Expressions employées), par. 1, al. *j* (« règles de l'organisation »), et par. 2

37. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'alinéa *j* du paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 2, qui sont ainsi libellés :

Article 2. — Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

j) L'expression « règles de l'organisation » s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation, de ses décisions et résolutions pertinentes et de la pratique bien établie de l'organisation.

2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjudicient pas à l'emploi de ces expressions ni au sens qui peut leur être donné dans le droit interne d'un Etat ou dans les règles d'une organisation internationale.

38. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise tout d'abord que les autres éléments du projet d'article 2 seront examinés ultérieurement, en même temps que les articles auxquels ils se rapportent directement.

39. Il rappelle que la définition de l'expression « règles de l'organisation » qui figure à l'alinéa *j* du paragraphe 1 du projet d'article 2 a été élaborée au sujet du texte du projet d'article 27, en 1977⁹. Elle est empruntée à l'alinéa 34 du paragraphe 1 de l'article 1^{er} de la Convention de Vienne de 1975¹⁰. La Commission avait alors précisé que la reprise de cette définition n'était qu'une solution provisoire. M. Reuter pense que le moment est peut-être venu de réexaminer ce choix.

40. Il souligne que le texte du projet d'articles révèle certaines variations dans la terminologie, comme il l'a indiqué dans son rapport (A/CN.4/341 et Add.1, par. 27). Trois formules coexistent en effet : la plus générale (« règles de l'organisation ») est celle qui figure à la disposition examinée ; dans d'autres cas, on se réfère seulement à une partie des règles — et l'on parle alors des « règles pertinentes » —, ou bien l'on qualifie précisément les règles considérées, comme dans l'article 46, où il est question des « règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités ».

41. Cette diversité conduit à rechercher si la définition couvre l'ensemble des règles d'une organisation, s'il est nécessaire de maintenir dans le projet une définition générale des règles de l'organisation, et si la mention des « règles pertinentes » qui figure dans certains articles est suffisante.

42. En réalité, la formule « règles pertinentes » convenait parfaitement dans la Convention de Vienne de 1975, qui ne s'applique qu'à un objet précis. Elle n'englobe cependant pas toutes les règles d'une organisation internationale puisque, outre les actes constitutifs de l'organisation et la pratique bien établie de cette dernière, elle ne vise que ses décisions et résolutions pertinentes, et emploie donc des termes très précis, de portée limitée. Toutefois, dans le texte à l'examen, l'adverbe « notamment » confère seulement une valeur d'exemple à l'énumération qui suit. Certes, une expression telle que « actes

⁸ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 6 à 14.

⁹ Voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 118.

¹⁰ Voir ci-dessus note 7.

normatifs » aurait une portée plus large, mais la formule retenue jusqu'alors semble néanmoins suffisante.

43. M. Reuter pense qu'il serait utile de maintenir la définition des « règles de l'organisation » dans le projet d'articles, car elle a l'avantage de mentionner, à côté des actes constitutifs de l'organisation, de ses décisions et résolutions pertinentes, la « pratique bien établie de l'organisation », qui est une source essentielle du droit de l'organisation. Dans les observations qu'elles ont formulées, certaines organisations internationales ont regretté qu'on ait englobé la « pratique bien établie » dans la définition, cette expression ne leur semblant pas suffisamment novatrice. Il convient néanmoins de préciser que la Commission n'a jamais eu l'intention de geler d'aucune manière les possibilités, pour une organisation internationale, de créer des pratiques nouvelles.

44. En conclusion, M. Reuter propose de maintenir le texte de l'alinéa *j* du paragraphe 1 du projet d'article 2 sans changement. Il fait cependant observer qu'il s'agit, dans cette disposition, de définir une expression au sens très général, et qu'il pourrait donc être plus logique d'éliminer de la définition l'adjectif « pertinentes », puisqu'on devrait chercher à viser en fait toutes les règles d'une organisation.

45. Par ailleurs, le texte du paragraphe 2 du même article peut être conservé sans modification.

46. M. OUCHAKOV estime que, s'il existe une définition déjà constituée, mieux vaut la laisser telle quelle, car la suppression d'un seul mot risquerait d'en changer tout le sens.

47. Les décisions et résolutions pertinentes visées à l'alinéa *j* sont évidemment celles qui concernent certaines règles intérieures de l'organisation. Si l'on élimine l'adjectif « pertinentes », toute décision ou résolution d'une organisation internationale devrait être considérée comme établissant des règles de l'organisation. Or, la Commission cherche, dans cette disposition, à ne viser que les décisions et résolutions qui établissent les règles internes de l'organisation internationale. Dès lors, la présence de l'adjectif « pertinentes » a un intérêt, puisqu'il précise que l'on s'attache ici aux décisions et résolutions qui concernent le droit interne de l'organisation, c'est-à-dire, par exemple, les fonctions et les pouvoirs des organes de l'organisation ou de cette dernière elle-même.

48. A ce stade des travaux, la Commission ne semble avoir de choix qu'entre reprendre la définition de la Convention de Vienne de 1975 sans modification, ou tenter d'élaborer pour le projet d'articles une définition nouvelle qui lui soit tout à fait adaptée, comme la première définition citée est adaptée à la convention de 1975.

49. Il semble être encore trop tôt pour déterminer le meilleur choix, mais, en toute hypothèse, la Commission ne doit pas perdre de vue qu'il appartient toujours à l'organisation internationale elle-même de décider ce qui constitue ses règles.

50. M. VEROSTA souligne que la présence de l'adjectif « relevant » dans le texte anglais ne paraît pas s'imposer plus que celle de l'adjectif « pertinentes » dans le texte français. Il souligne que la Commission n'est pas liée, pour l'élaboration de son projet, par le texte de la

Convention de Vienne de 1975, quand bien même elle s'efforce de suivre celui de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

51. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il n'a pas d'objection à ce que la Commission décide de conserver l'adjectif « pertinentes ».

52. Sir Francis VALLAT serait tout d'abord enclin à supprimer l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2, premièrement parce que la définition qu'il énonce n'est pas une véritable définition dans la mesure où elle ne précise pas les limites de la notion à définir, et deuxièmement parce que, en introduisant plusieurs termes, elle complique les questions d'interprétation qui pourraient se poser. Sir Francis rappelle à la Commission l'affaire du *Plateau continental de la mer Egée*, dont a eu à connaître la CIJ, dans laquelle les mots « et, notamment, » qui figuraient dans la réserve de la Grèce, avaient causé de grandes difficultés à la Cour dans l'élaboration de son argumentation¹¹. Cette expression amène immédiatement à se poser la question de savoir ce qu'il faut ou non inclure dans la définition. Un élément de doute existe aussi du fait que la définition ne mentionne pas les règles expressément adoptées par l'organisation. De plus, l'expression utilisée initialement (voir par exemple l'article 6) était « règles pertinentes de [l']organisation » ; cette notion a été ensuite étendue aux « décisions pertinentes », ce qui pose la question de savoir ce qu'il faut entendre, en l'espèce, par « pertinentes ».

53. Les différences rédactionnelles soulevant déjà assez de difficultés, sir Francis est d'avis que, s'il doit y avoir une définition, il faut garder celle qui a été adoptée à l'alinéa 34 du paragraphe 1 de l'article 1^{er} de la Convention de Vienne de 1975. Au lieu de créer de nouvelles incertitudes en employant des termes nouveaux, mieux vaudrait ne rien modifier et laisser une solution au problème se dégager avec le temps.

La séance est levée à 13 heures.

¹¹ Voir *Plateau continental de la mer Egée*, Arrêt : *C.I.J. Recueil* 1978, p. 20 et suiv.

1645^e SÉANCE

Mercredi 6 mai 1981, à 10 h 30

Président : M. Doudou THIAM

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

Nomination à des sièges devenus vacants (article 11 du statut) [A/CN.4/337 et Add.1]

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission, réunie en séance privée, a élu M. George H. Aldrich au poste

devenu vacant par suite de la démission de M. Schwebel, élu juge à la Cour internationale de Justice.

2. Un télégramme a été adressé à l'intéressé pour l'inviter à prendre part aux travaux de la Commission aussitôt que possible.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/339 et Add.1 à 4, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 2 (Expressions employées), par. 1, al. *j* (« règles de l'organisation »), et par. 2¹ (*fin*)

3. M. ŠAHOVIĆ pense, après avoir entendu M. Reuter, qu'il serait préférable de conserver dans le texte de la définition figurant à l'alinéa *j* du paragraphe 1 du projet d'article 2 l'adjectif « pertinentes », dont la présence justifie, en réalité, la décision prise par la Commission en première lecture de définir les « règles de l'organisation ». Sans cet adjectif, la formule retenue serait en effet trop large, car le mot précise la nature même des décisions et résolutions à prendre en considération pour délimiter le champ d'application du projet. Cette expression est en quelque sorte le parallèle, *mutatis mutandis*, de la formule « droit interne de l'Etat ».

4. Bien que le contenu des articles 6 et 27 du projet² puisse sembler militer pour le maintien d'une définition de l'expression « règles de l'organisation », M. Šahović souligne que c'est peut-être seulement la nouveauté de l'expression considérée qui incite la Commission à vouloir la définir, alors que l'expression « droit interne de l'Etat » n'a pas besoin d'être définie. Sans doute la Commission sera-t-elle mieux à même de prendre une position définitive sur ce point à la fin de l'examen de tous les articles, quand elle aura pu étudier concrètement l'emploi de l'expression dans les différents textes constituant le projet. Pour sa part, M. Šahović incline plutôt en faveur de la présence, dans le projet, d'une définition de cette expression.

5. Sur le point de savoir si la mention des « règles pertinentes » dans de nombreux articles du projet est suffisante, la réponse définitive dépend aussi de l'examen de chaque disposition à mesure de l'avancement des travaux de la Commission. Dans l'ensemble, cependant, le texte actuel est satisfaisant sur ce point.

6. Au sujet du paragraphe 2 de l'article 2, M. Šahović souligne que l'expression « règles d'une organisation internationale » doit évidemment être interprétée dans le sens précisé à l'alinéa *j* du paragraphe 1 du même article. Il fait néanmoins observer que la Convention de Vienne de 1975³ ne fait pas référence, au paragraphe 2 de son article 1^{er}, aux règles des organisations internationales,

mais à d'« autres instruments internationaux ». La Commission devrait peut-être se demander de quelle latitude elle dispose par rapport à cette formule. Son projet met en effet en jeu un ensemble de notions nouvelles résultant de la situation particulière des organisations internationales et tirant origine de documents des types les plus divers.

7. M. SUCHARITKUL appuie M. Šahović. Il constate qu'à l'alinéa *j* examiné, le projet énumère trois types de sources de règles, et souligne que la notion d'actes constitutifs n'est pas exempte d'imprécision. Le projet définit l'organisation internationale comme une organisation intergouvernementale, et exclut par conséquent les organisations non gouvernementales – la Croix-Rouge internationale, par exemple. Les accords conclus entre des Etats et des organisations de ce type échappent donc au champ d'application du projet.

8. La Commission doit, par ailleurs, avoir conscience que les règles des organisations internationales ne sont pas toujours claires dès la naissance de l'organisation. Ainsi, dans le cas de l'ANASE, qui est une organisation intergouvernementale de coopération, l'acte constitutif lui-même est difficile à déterminer, puisqu'il s'agit en fait d'une série de déclarations (de Bangkok, de Manille, de Djakarta, etc.). Une situation de ce type justifie certainement la mention de la « pratique bien établie » dans la définition des sources des « règles de l'organisation ».

9. Pour M. Sucharitkul, la présence à l'alinéa *j* de l'adjectif « pertinentes » est indispensable pour préciser que l'on vise les décisions et résolutions de l'organisation qui concernent son administration ou sa gestion. M. Verosta est, certes, parfaitement fondé à souligner, comme il l'a fait à la précédente séance, que la Commission n'est pas tenue de suivre strictement le texte de l'alinéa 34 du paragraphe 1 de l'article 1^{er} de la Convention de Vienne de 1975. Néanmoins, après réexamen de la question, M. Sucharitkul croit très utile de retenir une définition comportant l'adjectif « pertinentes », qui signifie : ayant trait à la structure, à la constitution, de l'organisation.

10. Comme M. Reuter l'a montré, les organisations internationales s'expriment par des actes de nature diverse : actes constitutifs, mais aussi accords de siège, conventions sur les privilèges et immunités des organisations, ou même conclusion d'accords avec les Etats – comme, par exemple, dans le cas de la Banque mondiale. Les obligations qui naissent de ces divers instruments sont des obligations soumises au droit des traités.

11. M. Sucharitkul appuie la position de M. Reuter quant à l'autonomie du projet d'articles. Il tient seulement à souligner que, au moment de soumettre le texte à l'Assemblée générale, il conviendra de l'assortir des explications et justifications nécessaires pour éviter tout malentendu.

12. La forme de l'alinéa *j* est tout à fait acceptable, et la présence de l'adverbe « notamment » apporte la souplesse indispensable à une disposition de ce type, puisque, dans la pratique des organisations internationales, on rencontre toutes sortes de documents officiels difficiles à classer, qui contiennent néanmoins des règles concernant la constitution ou le fonctionnement de l'organisation.

¹ Pour texte, voir 1644^e séance, par. 37.

² Voir 1644^e séance, note 1.

³ *Ibid.*, note 7.

13. M. PINTO, formulant des observations sur l'ensemble du dixième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/341 et Add.1), note que celui-ci a indiqué qu'il existait deux écoles de pensée : une selon laquelle les organisations internationales doivent être assimilées aux Etats en ce qui concerne la conclusion de traités, et une autre selon laquelle il existe entre les Etats et les organisations des différences fondamentales, qui doivent être reconnues et prévues.

14. M. Pinto est d'avis que la Commission ne doit pas se préoccuper outre mesure de questions conceptuelles comme l'égalité entre les parties car, dans l'absolu, les Etats et les organisations internationales ne peuvent jamais être sur un pied d'égalité. A cet égard, il a lu dans un autre contexte l'expression « congruent inequalities » (« inégalités concordantes »), qui semblerait s'appliquer dans le présent contexte. Peut-être les organisations internationales devraient-elles être plutôt considérées comme les « robots » de la communauté internationale, puisqu'elles ne peuvent s'acquitter que des tâches pour lesquelles elles ont été programmées par les Etats membres. La Commission doit donc faire preuve d'esprit pratique tout en s'efforçant d'être équitable à l'égard des deux parties. La capacité de conclure des traités que possèdent les organisations internationales est manifestement limitée, chaque organisation étant chargée de certaines tâches bien précises. La seule chose que la Commission ait à faire est donc d'assurer que les organisations internationales sont en mesure d'accomplir ces tâches comme il convient. Le projet a été rédigé jusqu'ici dans cette optique, et c'est pourquoi M. Pinto y souscrit. Toutefois, une question dont il faudra tenir compte est celle de la responsabilité publique, puisque les Etats membres soumettent les actions des organisations internationales à un certain contrôle.

15. En ce qui concerne la méthodologie du projet, M. Pinto estime lui aussi qu'il doit former un tout, être autonome et indépendant de la Convention de Vienne⁴ et de toute autre convention, ne serait-ce que pour en faciliter la consultation. De plus, si le libellé du projet d'articles est exactement le même que celui de la Convention de Vienne ou d'autres conventions, les juristes seront tenus de remonter à l'origine de ce libellé et ne manqueront sans doute pas d'en chercher le sens propre, ce qui les obligera à se référer constamment aux instruments que reprendra le projet. Inversement, la moindre modification du libellé posera inévitablement des questions, sinon des problèmes. Il sera cependant utile de savoir si telle ou telle formule employée dans le projet est la même que celle de la Convention de Vienne ou autre convention type.

16. Une question mineure se pose en ce qui concerne la troisième phrase du paragraphe 14 du rapport du Rapporteur spécial. M. Pinto admet l'idée selon laquelle la force juridique que devra recevoir le projet pourrait venir, par exemple, d'une déclaration de l'Assemblée générale, mais il se demande si telle est l'opinion générale, et si la phrase en question n'est pas trop concise.

17. Passant à des questions d'ordre rédactionnel, M. Pinto reconnaît, avec le Rapporteur spécial, qu'il faut

alléger le projet, mais il pense aussi, comme M. Ouchakov (1644^e séance), qu'il est important que le projet soit clair, non pour la commodité du lecteur, mais pour en faciliter l'application.

18. M. Pinto appelle l'attention sur la question, qui n'a pas été soulevée par le Rapporteur spécial, que pose la définition d'un traité donnée à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2. Il se demande si l'on peut qualifier d'« accord international » un accord conclu entre des organisations internationales, et s'il ne suffirait pas simplement de parler d'un « accord régi par le droit international ».

19. En ce qui concerne la définition de l'expression « organisation internationale » donnée à l'alinéa *i* du paragraphe 1 de l'article 2, M. Pinto comprend que la Commission n'ait pas voulu définir le statut proprement dit d'une organisation internationale, mais il serait peut-être nécessaire de préciser si les articles s'appliquent à un groupe d'Etats qui concluent un traité. Peut-être serait-il donc indiqué de mentionner les caractéristiques particulières à une organisation plutôt que son caractère intergouvernemental. Si, par exemple, trois ou quatre Etats agissant en groupe concluent un accord avec un autre Etat ou avec une organisation, peuvent-ils prétendre agir en tant qu'organisation internationale, ou une organisation internationale a-t-elle une caractéristique particulière que ce groupe doit aussi avoir pour que les articles soient applicables ? En pareil cas, il faudrait peut-être préciser que le groupe est plus que la somme des parties qui le composent - ou, éventuellement, qu'il a une personnalité distincte.

20. M. Pinto est partagé sur le point de savoir si le mot « pertinentes » doit ou non figurer dans les expressions « règles pertinentes de l'organisation » et « décisions pertinentes ». Tout compte fait, il préférerait qu'il soit supprimé, étant donné que le caractère pertinent de ces règles ou décisions apparaîtra clairement dans les cas concrets, et il serait préférable d'avoir le cadre le plus large possible pour éviter une interprétation qui manque de rigueur.

21. En ce qui concerne la définition des « règles de l'organisation » donnée à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2, peut-être faudrait-il y mentionner aussi le règlement intérieur de l'organisation - mais le fait que le mot « notamment » y figure suffit peut-être.

22. M. BARBOZA se félicite que, pour la deuxième lecture du projet d'articles, la Commission ait choisi la méthode de l'examen article par article, qui apparaît comme une solution de compromis offrant au surplus l'avantage du pragmatisme.

23. Au sujet de l'alinéa *j* du paragraphe 1 du projet d'article 2, M. Barboza a noté le triple usage qui est fait dans le projet de l'expression « règles de l'organisation » : d'abord dans un sens général, équivalant à la notion de droit interne dans le cas des Etats, puis avec l'adjonction de l'adjectif « pertinentes », qui renvoie à certaines règles particulières portant expressément sur l'aspect visé, et, enfin, l'utilisation spécifique qui apparaît au projet d'article 46.

24. Quant à la définition proprement dite donnée à l'alinéa *j*, M. Reuter en a lui-même exposé les inconvénients, mais M. Barboza considère que l'énumération des différentes sources est utile, notamment en raison de

⁴ *Ibid.*, note 3.

la mention expresse de la « pratique bien établie », particulièrement importante dans le cas d'une organisation internationale. Il convient néanmoins d'observer que, d'un point de vue méthodologique, on regroupe dans une disposition unique des sources qui ne se situent cependant pas sur le même plan. M. Barboza peut toutefois accepter la solution proposée par M. Reuter, mais non sans se demander si la formule ainsi retenue est suffisamment efficace, et s'il ne serait pas souhaitable de rédiger, pour une expression aussi importante dans le projet d'articles, une définition propre. Il juge éminemment souhaitable que la Commission réfléchisse plus avant sur le choix des termes. Ainsi, la présence de l'adjectif « pertinentes » pour qualifier les règles de l'organisation dans les dispositions où l'on vise certains cas concrets lui semble superflue, puisque aucun doute n'existe en réalité sur les règles précises auxquelles on se réfère et qu'il s'agit alors du droit interne de l'organisation.

25. Enfin, M. Barboza souhaite que la Commission étudie soigneusement la proposition qui a été formulée par M. Pinto en vue de compléter la définition de l'alinéa *i* du paragraphe 1 de l'article 2 pour tenir compte des différents types d'organisations internationales, en mentionnant, par exemple, le critère de la personnalité internationale ou celui de la centralisation, afin de distinguer les organisations internationales proprement dites d'un groupe d'Etats qui s'associeraient pour conclure un traité.

26. M. FRANCIS souscrit à l'opinion selon laquelle la Commission devrait établir un projet d'articles autonome et non un simple appendice à la Convention de Vienne. Elle évitera ainsi de restreindre la liberté de choix de l'Assemblée générale en ce qui concerne la forme définitive à donner à ses propositions.

27. M. Francis est d'avis aussi qu'il serait utile de conserver une certaine uniformité entre l'alinéa *j* du paragraphe 1 du projet d'article 2 et l'alinéa 34 du paragraphe 1 de l'article 1^{er} de la Convention de Vienne de 1975. Pour cette raison, et parce qu'une organisation internationale peut prendre de nombreuses décisions – comme celles de l'ONU concernant l'*apartheid* et la discrimination raciale – qui n'ont aucun rapport avec ses règles de conduite, M. Francis estime qu'il est très important de garder le mot « pertinentes » à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2. Ce mot doit également être maintenu à l'article 6, où il permet d'indiquer clairement que les règles visées ne sont pas les règles d'une organisation internationale en général, mais celles qui régissent la capacité qu'a l'organisation de conclure des traités.

28. M. DÍAZ GONZÁLEZ met l'accent sur la nécessité de donner au projet d'articles un libellé qui en rende la lecture facile, compte tenu des observations écrites présentées par des Etats et des organisations internationales ainsi que des vues exprimées à la Sixième Commission.

29. En ce qui concerne l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2, M. Díaz González estime que le mot « pertinentes », qui qualifie les décisions et résolutions, pourrait être supprimé. En effet, les décisions et résolutions d'une organisation internationale qui ne seraient pas pertinentes ne seraient tout simplement pas approuvées par les

organes compétents. Mais ce qui est essentiel dans la définition de l'expression « règles de l'organisation », ce sont les actes constitutifs de l'organisation, qui régissent non seulement sa capacité de conclure des traités, mais encore toute son activité juridique. Comme le Rapporteur spécial l'a souligné, c'est là que réside le droit constitutionnel de l'organisation. C'est dans l'acte constitutif d'une organisation qu'est établie sa capacité juridique et que sont définis ses buts. Dès lors, il n'est pas nécessaire de se demander si telle ou telle organisation internationale est une organisation intergouvernementale ou si son acte constitutif repose sur une déclaration ou un accord. L'existence d'un acte constitutif confère à une organisation son caractère d'organisation internationale et il prime sur toutes les règles ou décisions et résolutions pouvant émaner de ses organes compétents. Comme on ne peut pas concevoir de décisions ou de résolutions qui ne soient pas pertinentes, le mot « pertinentes » peut être supprimé. Comme M. Ouchakov l'a fait observer, il faut aussi veiller à donner à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2 un libellé assez général.

30. M. VEROSTA est d'avis que les dispositions à l'examen ne peuvent pas être isolées de l'article 46. Comme l'a dit M. Pinto, chaque formule employée par la Commission ne manquera pas de faire l'objet d'un examen critique de la part des spécialistes du droit international. Une tendance semble se dégager à la Commission en faveur de l'élimination du mot « pertinentes », qui figure à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2. La suppression de ce mot assez vague semble particulièrement nécessaire à la lumière de l'article 46.

31. La définition de l'expression « règles de l'organisation » recouvre aussi bien les actes constitutifs que les décisions, les résolutions et la pratique bien établie qui en découlent. Il ne fait aucun doute qu'une organisation internationale est toujours créée par la volonté d'un certain nombre d'Etats. Même les organisations citées par M. Sucharitkul, qui ne sont pas expressément dotées d'un acte constitutif, ont été créées à la suite d'une expression de volonté de la part d'un groupe d'Etats. Il convient de relever que l'expression « règles de l'organisation » n'a pas de contrepartie pour les Etats : les « règles de l'Etat » sont en fait son droit interne. Selon la définition qu'en donne la Commission, les « règles de l'organisation » sont en réalité les actes constitutifs, c'est-à-dire des traités entre Etats portant création d'organisations internationales. Les Etats qui créent ainsi des organisations internationales peuvent donner une certaine liberté d'action aux organes de celles-ci.

32. Pour M. Verosta, le projet d'articles vise toutes les organisations internationales, sans qu'une hiérarchie doive être établie entre elles. Le Comité international de la Croix-Rouge ne lui paraît pas être une organisation internationale, faute de volonté à cet effet de la part des Etats intéressés. Ceux-ci n'ont pas voulu créer une organisation internationale de droit humanitaire ; ils ont conclu des accords internationaux et confié certaines tâches à une association de droit suisse, le Comité international de la Croix-Rouge. Les Etats qui ont signé l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce n'ont pas non plus entendu créer une organisation internationale de commerce : le GATT reste un traité,

qui n'a pas d'organes propres, même si des conférences sont régulièrement organisées par les Etats parties.

33. Il importe enfin de se demander quelles sont les relations entre les règles de l'organisation et son droit interne. On peut estimer, en effet, que le règlement intérieur d'une organisation relève de son droit interne, bien qu'il soit en définitive aussi approuvé par des Etats. Les membres de la Commission devraient donc réfléchir à ce problème, en particulier s'ils veulent harmoniser l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 46.

34. M. REUTER (Rapporteur spécial), se référant aux observations de M. Pinto relatives à l'inutilité du mot « international » dans la définition de l'expression « traité », qui figure à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2, précise que cette définition est reprise textuellement de la Convention de Vienne. Certes, ce mot pourrait être supprimé, mais comme il n'apporte qu'une nuance, d'aucuns pourraient s'étonner de sa suppression.

35. Les diverses observations formulées au sujet de la définition de l'expression « organisation internationale » (alinéa *i* du paragraphe 1 de l'article 2) sont tout à fait bien fondées. Pour le moment, il n'existe pas de définition parfaitement générale et exhaustive de cette expression. La Commission a opté pour la définition donnée dans la Convention de Vienne de 1975, qui se réfère uniquement au caractère intergouvernemental. Certes, il existe des institutions auxquelles les gouvernements donnent le nom d'organisations internationales, mais qui ne peuvent pas agir sur le plan du droit international. Comme M. Pinto l'a souligné, le projet ne doit évidemment pas viser ces organisations. Une précision dans ce sens n'a d'ailleurs pas paru souhaitable à la Commission jusqu'à présent.

36. Le recours à l'expression « personnalité internationale » ne paraît pas judicieux. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en 1949 au sujet de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, la CIJ a noté qu'il s'agit d'une expression de doctrine qui a parfois été contestée⁵. En réalité, la notion de personnalité internationale n'existe pas – ou, du moins, le contenu en est mal défini. Si la Commission s'y référait, elle ferait pencher la balance en faveur de la capacité des organisations internationales de conclure des traités, dont il est question à l'article 6.

37. Ce qui compte, aux fins du projet d'articles, c'est qu'une organisation internationale puisse conclure au moins un traité. Le projet s'appliquerait à une organisation dont le statut prévoirait qu'elle ne peut conclure aucun traité, à l'exception de son accord de siège. Cette conception dispense la Commission d'élaborer une définition plus compliquée de l'expression « organisation internationale ». Comme quelques membres de la Commission l'ont relevé, une organisation internationale peut être créée sans un traité ; elle peut être le résultat d'actes unilatéraux, dont l'effet conjoint entraîne reconnaissance de l'existence d'une entité internationale. C'est ainsi que l'Union panaméricaine semble avoir été créée sans acte constitutif, le Pacte de Bogotá ayant été conclu ultérieurement.

38. Se référant à l'alinéa *i* du paragraphe 1 et au paragraphe 2 de l'article 2, le Rapporteur spécial convient qu'il n'est pas possible, comme M. Šahović l'a souligné, de se prononcer définitivement sur ces deux dispositions avant d'avoir examiné d'autres articles, notamment les articles 6 et 46.

39. Au paragraphe 2 de l'article 2, la Commission ne s'est pas référée au « droit interne » de l'organisation, car elle a en vue tout le système juridique de l'organisation, autrement dit son droit propre. Or, l'adjectif « interne » a une connotation juridique : il s'oppose à « international ». Pour certains, le droit propre d'une organisation internationale relève, en partie du moins, du droit international tandis que, pour d'autres, c'est du droit interne. Dans l'avis consultatif rendu par la CIJ au sujet de l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*⁶, c'est en définitive ce problème qui se posait. Dans chaque organisation internationale, il existe un droit des fonctionnaires qui peut être qualifié de droit interne. Mais ce droit s'apparente-t-il aux divers droits nationaux ou au droit international ? Dans le cas particulier, il s'agissait de savoir si la théorie de l'excès de pouvoir de l'arbitre s'appliquait ou non aux actes relevant du système juridique interne de l'organisation. Par la suite, la Cour est revenue sur la question à propos des *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'UNESCO*. Elle a déclaré dans son avis consultatif qu'il s'agissait bien d'un tribunal international, mais qu'en fait il faisait partie du système juridique de l'organisation, qui avait un caractère équivalent à un droit international⁷. Les jugements de ce tribunal étaient donc définitifs au même titre que ceux de la Cour suprême d'un Etat. S'il s'était agi d'un arbitre international, la théorie de l'excès de pouvoir aurait pu être invoquée. Il s'ensuit que la Commission ne peut pas se servir de l'expression « droit interne » de l'organisation internationale. Ce qu'elle a en vue est donc clair : c'est tout le droit de l'organisation, au sens le plus large. Reste à savoir si l'expression « règles de l'organisation » est satisfaisante.

40. A l'alinéa *j* du paragraphe 1, la Commission entend viser tout le droit de l'organisation internationale. Or, le mot « règles » s'applique à des actes généraux, alors qu'en fait les décisions individuelles font aussi partie du droit de l'organisation. Une décision du Conseil de sécurité qualifiant un Etat d'agresseur n'est pas une règle, mais une décision. C'est une décision qui fait partie de ce que la Commission considère comme constituant le droit de l'organisation. C'est avec raison que M. Ouchakov a fait observer (1644^e séance) qu'à première vue le mot « pertinentes » pourrait être supprimé, mais qu'il a été emprunté à un autre instrument et qu'il n'est pas inutile, puisqu'il ne qualifie pas les règles, mais les décisions et résolutions de l'organisation. Or, une décision ou une résolution peut ne pas avoir de conséquences juridiques et ne pas faire partie, par conséquent, du droit de l'organisation. Tout ce qu'englobe la notion française d'« actes » est souvent dépourvu d'effets juridiques. Or, le projet ne vise que les « actes » qui ont des effets juridiques et qui constituent le droit propre ou les règles

⁵ Voir *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1949*, p. 178.

⁶ *C.I.J. Recueil 1954*, p. 47.

⁷ *C.I.J. Recueil 1956*, p. 97.

de l'organisation. L'expression « règles pertinentes » figurant dans d'autres articles du projet désigne les règles qui se rapportent à l'objet en cause dans chaque article.

41. L'article 27 ne manquera pas de soulever des difficultés. Cette disposition doit permettre à une organisation internationale d'invoquer son droit propre à l'encontre de l'exécution d'un traité conclu par elle. La formule adoptée en première lecture, sous réserve de la deuxième lecture, vise bien l'ensemble du droit de l'organisation. Si le Conseil de sécurité prend une décision et autorise le Secrétaire général à conclure un accord avec un Etat en vue de l'exécution de cette décision, il ne lui est pas interdit de modifier par la suite sa décision. C'est pourquoi il est prévu, à l'article 27, qu'une organisation internationale est tenue par ses engagements, à moins qu'un certain traité n'ait été conclu en vue de l'exécution d'un acte, non d'une règle, et que l'organisation se reconnaisse le droit de modifier cet acte. L'article 27 vise donc bien l'ensemble du droit de l'organisation. Au sens de l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2, l'expression « règles de l'organisation » doit donc bien s'entendre comme s'appliquant aux actes ayant un effet juridique. Dans d'autres articles, par contre, l'expression « règles de l'organisation » a une portée plus limitée, et ne couvre, par exemple, que les règles relatives à la conclusion des traités. Ces règles sont généralement écrites, mais elles peuvent découler d'une pratique. C'est ainsi que les décisions du Conseil de sécurité, qui nécessitent le vote affirmatif des membres permanents, peuvent être acquises si l'un d'eux s'abstient. Leur validité a été établie par la CIJ comme constituant une pratique faisant partie du droit constitutionnel des Nations Unies.

42. Dans les circonstances actuelles, la Commission pourrait remplacer, au paragraphe 2 de l'article 2, l'expression « les règles d'une organisation internationale » par « le droit propre d'une organisation internationale », puisque c'est bien ce droit qu'elle a en vue, mais cette modification ne résoudrait pas le problème que pose la définition de l'expression « règles de l'organisation », qui figure à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de ce même article. Certes, cette définition pourrait être supprimée, mais il faut tenir compte du fait que le texte de l'article 6 est le résultat d'un délicat compromis, qui a nécessité l'inclusion de la notion de « pratique bien établie » dans la définition des « règles de l'organisation ».

43. En conséquence, il serait sans doute indiqué de renvoyer l'alinéa *j* du paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 2 au Comité de rédaction. D'ailleurs, même si le Comité de rédaction était en mesure de proposer prochainement des libellés pour ces dispositions, la Commission ne pourrait sans doute pas les adopter avant d'avoir examiné certains autres articles du projet.

44. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'alinéa *j* du paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 2 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

La séance est levée à 12 h 55.

⁸ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 6 à 14.

1646^e SÉANCE

Jeudi 7 mai 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, 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.4/339 et Add.1 à 5, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLE 3 (Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles),

ARTICLE 4 (Non-rétroactivité des présents articles), *et*

ARTICLE 2 (Expressions employées), par. 1, al. g (« partie »)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 3 et 4 ainsi que l'alinéa *g* du paragraphe 1 de l'article 2, qui sont ainsi rédigés :

Article 3. – Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles

Le fait que les présents articles ne s'appliquent

i) ni aux accords internationaux auxquels sont [parties] une ou plusieurs organisations internationales et une ou plusieurs entités autres que des Etats ou des organisations internationales,

ii) ni aux accords internationaux auxquels sont [parties] un ou plusieurs Etats, une ou plusieurs organisations internationales et une ou plusieurs entités autres que des Etats ou des organisations internationales,

iii) ni aux accords internationaux non écrits conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, ou entre des organisations internationales,

ne porte pas atteinte

a) à la valeur juridique de tels accords ;

b) à l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles ;

c) à l'application desdits articles aux relations entre Etats et organisations internationales ou aux relations entre organisations internationales lorsque lesdites relations sont régies par des accords internationaux auxquels sont également [parties] d'autres entités.

Article 4. – Non-rétroactivité des présents articles

Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales seraient soumis en vertu du droit international indépendamment des présents articles, ceux-ci s'appliquent uniquement à de tels traités après l'[entrée en vigueur] de ces articles à l'égard de ces Etats et de ces organisations.

Article 2. – Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

...

g) L'expression « partie » s'entend d'un Etat ou d'une organisa-

tion internationale qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur.

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) signale que les articles 3 et 4 n'ont pas suscité d'observations de fond. A l'article 3, le terme « parties » a été mis entre crochets au cours de la première lecture en attendant que la définition de ce terme ait été adoptée. Comme cette définition, qui figure à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2, n'a donné lieu à aucune observation, la Commission pourrait l'adopter en deuxième lecture et supprimer les crochets qui encadrent le mot « parties » aux alinéas i et ii de l'article 3 ainsi qu'à son alinéa c.

3. En ce qui concerne l'expression « entrée en vigueur », qui est placée entre crochets à l'article 4, deux solutions sont possibles. Ou bien la Commission, qui ne doit pas préjuger le sort du projet d'articles, peut adopter une solution de prudence et laisser l'expression entre crochets, en expliquant alors dans le commentaire que l'on ne pourra parler d'« entrée en vigueur » que si le projet prend un jour la forme d'une convention. Ou bien elle peut aller plus loin et remplacer ces mots par une expression qui sera valable quel que soit le destin du projet. Faute de mieux, le Rapporteur spécial propose l'expression « mise en application », qui a malgré tout l'inconvénient d'être un peu trop forte au cas où l'Assemblée générale déciderait seulement de recommander de s'inspirer du projet d'articles dans la pratique. A ce propos, il convient peut-être de préciser, en réponse à une observation faite à la séance précédente par M. Pinto, que l'Assemblée générale ne joue pas le rôle d'un législateur habilité à imposer un texte aux Etats au moyen d'une résolution. On pourrait s'attendre à ce que l'Assemblée générale déclare que les articles élaborés expriment une pratique en train de s'établir. Lorsque les auteurs étudient la portée juridique des résolutions de l'Assemblée générale, ils estiment généralement que ces résolutions constituent un important précédent coutumier. Or, si les articles du projet étaient considérés comme constituant un précédent, l'expression « mise en application » ne serait pas non plus très heureuse. En définitive, la solution la plus simple serait de maintenir l'expression « entrée en vigueur » entre crochets, et de donner les explications voulues dans le commentaire.

4. En vue de la deuxième lecture du projet, le Rapporteur spécial s'est efforcé, chaque fois qu'il l'a pu, d'alléger la rédaction des articles. Compte tenu des nombreuses critiques dont le libellé de l'article 3 a fait l'objet, il suggère de fusionner les alinéas i et ii, ce qui ne modifiera en rien le fond de ces dispositions.

5. Sir Francis VALLAT pense que si aucun membre ne demande la parole, les articles pourraient être renvoyés immédiatement au Comité de rédaction.

6. M. OUCHAKOV est pour la suppression des crochets qui entourent le mot « parties ». Certes, on ne sait pas encore comment des organisations internationales pourraient devenir parties à une éventuelle convention, mais l'article 11 du projet¹ indique expressément comment elles peuvent devenir parties à d'autres traités.

7. Pour une raison dont M. Ouchakov n'a pas soulevé, la Commission a décidé de substituer, à l'article 3,

l'expression « entités autres que des Etats ou des organisations internationales » à l'expression « sujets du droit international », qui figure dans la disposition correspondante de la Convention de Vienne². Or, cette nouvelle expression ne manque pas de soulever des difficultés. En effet, le terme « entités » a un sens plus large que l'expression « sujets du droit international », et peut s'appliquer, par exemple, à des entités relevant du droit interne d'un pays.

8. Quant à la fusion des alinéas i et ii de l'article 3, M. Ouchakov y est peu favorable, car une disposition facile à appliquer lui paraît préférable à une disposition facile à lire.

9. Enfin, il est d'avis que les crochets encadrant l'expression « entrée en vigueur », à l'article 4, pourraient être supprimés. En effet, cet article concerne la non-rétroactivité des articles, ce qui suppose que les articles auront acquis force juridique. Si les articles ne devaient pas entrer en vigueur, l'article 4 serait superflu. C'est parce que la Commission a envisagé le cas où les articles auraient force juridique, c'est-à-dire le cas où ils entreraient en vigueur, qu'elle a rédigé l'article 4. Elle pourrait donc supprimer les crochets en question et donner les explications voulues dans le commentaire.

10. Compte tenu de ces observations, les articles à l'examen pourraient être renvoyés au Comité de rédaction.

11. M. REUTER (Rapporteur spécial), soulevant un point d'ordre, dit que la Commission peut décider de renvoyer au Comité de rédaction soit tous les articles du projet, soit seulement ceux qu'elle n'approuve pas immédiatement en deuxième lecture.

12. En tant que membre de la Commission, M. Reuter préférerait que celle-ci ne renvoie pas au Comité de rédaction les articles qu'elle est prête à adopter en deuxième lecture. Comme la définition figurant à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2 paraît pouvoir être adoptée immédiatement, il voit mal pourquoi elle devrait être renvoyée au Comité de rédaction, comme sir Francis Vallat l'a suggéré – sauf si la Commission précise pourquoi elle le fait.

13. Se référant à une observation de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial rappelle que c'est à l'issue d'un débat que la Commission a décidé d'employer le terme « entités » de préférence à l'expression « sujets du droit international »³. Cette dernière expression a été jugée un peu trop doctrinale et trop forte. En effet, il peut exister des entités non gouvernementales – qui ne sont donc pas des organisations internationales au sens du projet – qui peuvent être parties à des traités. Tel est le cas, par exemple, de l'Eglise catholique, désignée sous le nom d'Etat du Vatican ou de Saint-Siège dans des conventions des Nations Unies. Or, ce serait sans doute aller un peu loin que de qualifier l'Eglise catholique de sujet du droit international. Il en va de même du Comité international de la Croix-Rouge, qui est une association de droit suisse

² *Ibid.*, note 3.

³ Voir *Annuaire...* 1974, vol. I, p. 136 et suiv., 1275^e séance, par. 25 et suiv. ; p. 148 et suiv., 1277^e séance ; p. 165 et suiv., 1279^e séance, par. 50 et suiv. ; p. 237 et 238, 1291^e séance, par. 31 à 40. Voir aussi *ibid.*, vol. II (1^{re} partie), p. 309 et 310, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B, art. 3, par. 6 du commentaire.

¹ Voir 1644^e séance, note 1.

et n'est donc pas une organisation internationale, mais qui est indéniablement partie à des accords régis par le droit international public. C'est pourquoi la Commission a préféré se servir d'un terme neutre.

14. M. VEROSTA, se référant au point d'ordre de M. Reuter, insiste sur la nécessité de donner des indications précises au Comité de rédaction au sujet des articles qui lui sont renvoyés.

15. Par ailleurs, l'expression « mise en application » conviendrait sans doute bien dans la version française de l'article 4, mais, comme elle serait difficile à traduire en anglais, mieux vaudrait maintenir l'expression « entrée en vigueur ». Dans l'optique de M. Ouchakov, qui a mis l'accent sur le titre de l'article 4, l'expression « mise en application » risque d'ailleurs de ne pas être satisfaisante, étant donné qu'elle présente un aspect temporel.

16. M. SUCHARITKUL ne voit pas d'inconvénient à supprimer les crochets qui encadrent le mot « parties », à l'article 3, puisque la définition de ce terme ne soulève pas de difficultés. L'article 3 pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.

17. En ce qui concerne l'article 4, il estime que l'expression « mise en application » est sans doute préférable à « entrée en vigueur » mais souligne qu'il sera difficile de la rendre en anglais. A la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer⁴, elle a été traduite par « enforcement », ce qui n'est guère satisfaisant.

18. M. ŠAHOVIĆ estime que la plupart des propositions du Rapporteur spécial devraient être renvoyées au Comité de rédaction.

19. La définition qui figure à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2 devrait pouvoir être adoptée sans difficulté. Quant aux crochets entre lesquels le mot « parties » a été placé à l'article 3, ils devraient être supprimés. A l'article 4, l'expression « entrée en vigueur » pourrait fort bien être maintenue. Ce n'est que par excès de scrupules que le Rapporteur spécial propose de la remplacer par une autre expression. Les mots « entrée en vigueur » s'inscrivent bien dans la logique du texte, et les raisons invoquées par le Rapporteur spécial pour les remplacer par l'expression « mise en application » ne sont pas très convaincantes.

20. Quant au terme « entités », c'est sans doute parce que la Commission s'est trop attachée à suivre le modèle de la Convention de Vienne qu'elle a été amenée à l'employer. A l'article 3 de cette convention, l'expression « sujets du droit international » fait automatiquement penser aux organisations internationales. Comme le projet d'articles vise précisément les organisations internationales, il fallait trouver une autre expression. A ce propos, il convient de relever que le terme « entités » peut s'appliquer à d'autres cas que ceux qui ont été mentionnés par le Rapporteur spécial. C'est ainsi que les mouvements de libération nationale reconnus par la communauté internationale peuvent devenir parties à des traités internationaux. Pour M. Šahović, le terme « entités » pourrait être maintenu sans inconvénient, d'autant plus qu'il n'a pas suscité d'observations de la

part des Etats et des organisations internationales intéressées.

21. M. QUENTIN-BAXTER se prononce pour la suppression des crochets dans les articles à l'examen et pour le maintien, dans l'article 4, des mots « entrée en vigueur » ; en anglais, en effet, l'expression « entry into force » est bien plus appropriée que le mot « application ».

22. En ce qui concerne l'article 3, M. Quentin-Baxter est en faveur du maintien du libellé actuel. Il ne lui semble en effet pas possible d'allier la précision et la concision dans cet article, qui, à la différence d'autres articles, est une disposition essentiellement technique visant à éviter toute possibilité que le projet dans son ensemble soit mal interprété.

23. Au sujet du point d'ordre du Rapporteur spécial, M. Quentin-Baxter n'est pas du tout d'avis qu'il est nécessaire de renvoyer tous les articles au Comité de rédaction si le seul résultat en est de retarder les travaux de celui-ci. Toutefois, force est de reconnaître que le Comité risque davantage de se heurter à des difficultés s'il n'est pas saisi de l'ensemble des articles lorsqu'il en vient à mettre au point la version définitive d'un projet d'instrument, car il n'est pas en mesure, par exemple, d'assurer immédiatement que la même terminologie est utilisée d'un bout à l'autre du texte.

24. M. PINTO dit que, parmi les propositions qui ont été faites, il préfère celle qui tend à supprimer les crochets dans les articles 3 et 4 et, en particulier, à maintenir à l'article 4 l'expression « entrée en vigueur ». Le remplacement de cette expression par les mots « mise en application » soulèverait davantage de problèmes qu'il n'en résoudrait, car le mot « application » figurerait alors deux fois dans le même article avec deux sens différents. Il est vrai que l'expression « entrée en vigueur » utilisée à l'article 4 n'est peut-être pas tout à fait exacte – pas plus que ne l'est dans l'article 3 le mot « parties », que la Commission a déjà défini à l'article 2 comme désignant uniquement les Etats et les organisations internationales –, mais le sens que la Commission entend donner à ces termes dans l'article 3 ou dans l'article 4 ne fait aucun doute.

25. M. BARBOZA dit que, pour les raisons exposées par le Rapporteur spécial et d'autres membres de la Commission, les crochets qui figurent dans le texte de l'article 3 pourraient être supprimés.

26. Pour ce qui est de l'expression « entrée en vigueur », à l'article 4, les scrupules du Rapporteur spécial sont sans doute excessifs. La Commission a déjà décidé d'élaborer les articles dans une optique maximaliste, comme si le projet devait devenir un jour une convention. A cet argument s'ajoutent les vues exprimées par M. Ouchakov : la question de la rétroactivité ne se pose qu'à propos des effets que les articles du projet pourraient avoir sur des obligations juridiques antérieures, lesquelles ne pourraient être affectées que par un traité, et non par une recommandation. En définitive, ce n'est pas l'expression « entrée en vigueur » qu'il faudrait mettre entre crochets, mais l'ensemble de l'article 4. Dans ces conditions, M. Barboza préfère l'expression « entrée en vigueur » à « mise en application ».

27. En ce qui concerne la rédaction, on ne se trouve pas en présence d'une œuvre littéraire, mais d'un texte

⁴ Voir « Projet de convention sur le droit de la mer (texte officieux) » [A/CONF.62/WP.10/Rev.3 (et Corr.1, 3, 6, 7 et 8)], partie XII, sect. 6.

juridique, qui doit être aussi clair que possible. Certes, la forme ne doit pas être entièrement sacrifiée, mais, au besoin, la clarté doit l'emporter, même au prix de répétitions ou de lourdeurs.

28. Sir Francis VALLAT, se référant à la suggestion qu'il a faite précédemment, dit qu'il ne voudrait pas voir la Commission prendre l'habitude de ne renvoyer que certains articles au Comité de rédaction. Il est hautement souhaitable que l'ensemble des articles soient renvoyés au Comité, ce qui permettrait non seulement de gagner du temps – les aspects rédactionnels mineurs qui ne sont pas généralement discutés par la Commission étant parfois très difficiles à résoudre –, mais aussi d'éviter des problèmes comme ceux qu'a mentionnés M. Quentin-Baxter.

29. Sir Francis est, comme d'autres, d'avis qu'il ne faut pas modifier l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2, que les crochets qui figurent dans les articles 3 et 4 doivent être supprimés, et que les mots « entrée en vigueur » doivent être maintenus à l'article 4. Il avait d'abord pensé que les alinéas i et ii de l'article 3 pouvaient être fusionnés, mais après avoir entendu les arguments avancés par d'autres orateurs il est maintenant d'avis de les laisser tels quels.

30. M. OUCHAKOV est pour le renvoi systématique de tous les articles au Comité de rédaction. Il est manifeste, par exemple, que la fusion des alinéas i et ii de l'article 3 dépend de la rédaction d'autres articles du projet.

31. En ce qui concerne l'expression « entités », M. Ouchakov fait observer que, si elle ne visait pas seulement des sujets du droit international, mais aussi d'autres entités, l'article 3 deviendrait difficile à accepter. Dans cet article, il est question des accords internationaux auxquels peuvent être parties d'autres sujets du droit international que des Etats, mais non d'autres entités que des sujets du droit international. Dans ce dernier cas, il ne s'agirait plus d'accords internationaux au sens du droit international. Or, l'alinéa i de l'article 3 vise notamment les accords entre une organisation internationale et une entité autre qu'un Etat ou une organisation internationale, autrement dit les contrats de droit privés. L'emploi d'expressions différentes dans la Convention de Vienne et dans le projet soulèvera inévitablement des problèmes d'interprétation. Les « autres sujets du droit international » visés à l'article 3 de la Convention sont d'abord les organisations internationales, mais peuvent être d'autres entités. Si la Commission emploie une autre expression dans le projet, il faudra bien préciser pourquoi elle n'a pas cru pouvoir reprendre l'expression figurant dans la Convention de Vienne. Or, la Commission s'est toujours efforcée de ne pas employer inutilement des termes ou expressions synonymes. A défaut d'explications convaincantes, M. Ouchakov penchera pour la formule de la Convention de Vienne.

32. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que la Commission paraît disposée à prendre un certain nombre de décisions. Premièrement, renvoyer systématiquement tous les articles au Comité de rédaction, qui tiendra compte du fait que certains d'entre eux auront déjà été approuvés tels quels. Deuxièmement, renvoyer au Comité de rédaction les dispositions qui ont donné lieu au débat en cours. Troisièmement, supprimer les crochets

qui entourent les mots « parties » figurant à l'article 3 et l'expression « entrée en vigueur » figurant à l'article 4. A propos de cette dernière expression, il faudrait préciser dans le commentaire que la Commission se place dans la perspective d'un projet qui deviendrait une convention. Si tel n'était pas le cas, l'Assemblée générale devrait, le moment venu, soit remplacer les mots « entrée en vigueur » par une autre expression, soit éventuellement supprimer l'article 4.

33. En tant que membre de la Commission, M. Reuter tient à faire observer que, si l'Assemblée générale recommandait que le projet d'articles inspire la pratique et si elle supprimait l'article 4, elle irait plus loin qu'elle ne l'a fait avec la Convention de Vienne. Elle mettrait en effet l'accent sur le fait qu'un certain nombre de ces articles se dégagent déjà de la pratique, et le poids de sa résolution pourrait conduire à appliquer certains d'entre eux à des traités déjà conclus. A ce propos, on peut rappeler que la CIJ, dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en 1980 au sujet d'un accord de siège entre l'OMS et l'Egypte, a invoqué, dans ses considérants, un article qui découle d'un projet élaboré par la Commission⁵, que certains juges ont considéré comme exprimant une règle existant déjà. Si, à l'issue de la deuxième lecture, la Commission ne se bornait pas à recommander l'adoption d'une convention fondée sur le projet d'articles, elle devrait signaler le risque que certains articles soient appliqués à des traités déjà conclus.

34. Quant à l'expression « sujets du droit international », qui figure dans la Convention de Vienne, elle peut ne viser que les organisations internationales. Si la Commission emploie cette même expression dans le projet, en l'opposant cette fois aux Etats et aux organisations internationales, il faudra en conclure qu'elle s'applique au moins à une entité qui n'est pas une organisation internationale, mais qui est un sujet du droit international. Personnellement, M. Reuter est prêt à faire ce pas et à admettre, par exemple, que les mouvements de libération nationale reconnus par l'ONU sont des sujets du droit international. Mais il faut rappeler qu'à l'origine la Commission a jugé plus prudent de ne pas aller plus loin que la Convention de Vienne.

35. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de procéder comme l'a indiqué le Rapporteur spécial au sujet des différents points indiqués par celui-ci.

*Il en est ainsi décidé*⁶.

ARTICLE 6 (Capacité des organisations internationales de conclure des traités)

36. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 6, qui est ainsi libellé :

Article 6. – Capacité des organisations internationales de conclure des traités

La capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation.

⁵ Voir Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1980*, p. 88 et suiv.

⁶ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 15 à 18, et *ibid.*, par. 6 à 14.

37. M. REUTER (Rapporteur spécial) suggère de ne pas modifier l'article 6, qui a fait l'objet de longs débats à la CDI et au sujet duquel des vues très contradictoires ont été exprimées à la Sixième Commission. Toute modification de cette disposition soulèverait des difficultés considérables.

38. Même après le débat consacré aux 1644^e et 1645^e séances à l'expression « règles de l'organisation », il serait préférable de ne pas modifier les mots « règles pertinentes de cette organisation », qui figurent à l'article 6 – pour autant, évidemment, que soit maintenue la définition de l'expression « règles de l'organisation » qui figure à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2.

39. M. ŠAHOVIĆ partage l'opinion du Rapporteur spécial, mais voudrait savoir si l'article 6 deviendra l'article 5.

40. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise que, jusqu'à présent, la Commission a maintenu un parallélisme absolu entre la numérotation des articles du projet et celle des dispositions correspondantes de la Convention de Vienne. A l'issue de la deuxième lecture et après avoir formulé une recommandation quant au sort du projet, la Commission devra forcément renuméroter les articles du projet.

41. M. OUCHAKOV est aussi pour le maintien de l'article 6 sous sa forme actuelle, mais se demande si l'article 5 de la Convention de Vienne ne doit vraiment pas avoir son équivalent dans le projet. Aux termes de cet article, la Convention s'applique notamment à « tout traité adopté au sein d'une organisation internationale ». Dès lors, les traités adoptés au sein d'une organisation internationale entre des États et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales sont-ils exclus du projet ? Peut-être conviendrait-il de rédiger un article 5 sur les accords de ce genre.

42. M. REUTER (Rapporteur spécial) distingue deux cas. Dans le premier, qui semble ne s'être jamais présenté, une organisation internationale comprend une autre organisation internationale comme membre. Certes, l'ONU est membre de l'UIT et de l'UPU, mais avec un statut spécial. La Commission a déjà examiné ces deux cas, et est parvenue à la conclusion qu'elle ne pouvait pas prendre en considération tous les cas imaginables. D'ailleurs, si elle consacrait une disposition à cette hypothèse, on pourrait en déduire qu'elle considère que l'ONU est membre desdites organisations à part entière, ce qui n'est pas le cas.

43. Dans la deuxième hypothèse, un traité est élaboré au sein d'une organisation internationale. C'est ainsi que la Convention sur les missions spéciales⁷ a été élaborée au sein de l'ONU. On conçoit mal qu'une organisation internationale puisse être associée à l'élaboration d'un traité au sein d'une organisation internationale dont elle ne serait pas membre. Puisque la Commission a constaté qu'actuellement aucune organisation internationale n'est véritablement membre d'une autre organisation internationale, il n'est pas concevable qu'une organisation puisse participer à l'élaboration d'un traité au sein d'une autre organisation. A ce propos, il convient de rappeler que, si la BIRD a apposé sa signature au bas de la

Convention de 1965 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États⁸, c'est simplement pour y apporter sa caution ; elle n'est jamais devenue partie à cet instrument.

44. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer la question de la rédaction d'un éventuel article 5 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁹.

45. M. VEROSTA estime que le texte de l'article 6 du projet doit être maintenu sans changement.

46. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 6 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

ARTICLE 7 (Pleins pouvoirs et pouvoirs) et
ARTICLE 2 (Expressions employées), par. 1, al. *c* (« pleins pouvoirs ») et *c bis* (« pouvoirs »)

47. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 7 et les alinéas *c* et *c bis* du paragraphe 1 de l'article 2, qui sont ainsi libellés :

Article 7. – Pleins pouvoirs et pouvoirs

1. Une personne est considérée comme représentant un État pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales ou pour exprimer le consentement de l'État à être lié par un tel traité

a) si elle produit des pleins pouvoirs appropriés ; ou

b) s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'État à ces fins sans présentation de pleins pouvoirs.

2. En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur État :

a) les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales ;

b) les chefs de délégation des États à une conférence internationale, pour l'adoption du texte d'un traité entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales ;

c) les chefs de délégation des États auprès d'un organe d'une organisation internationale, pour l'adoption du texte d'un traité entre un ou plusieurs États et cette organisation ;

d) les chefs de missions permanentes auprès d'une organisation internationale, pour l'adoption du texte d'un traité entre un ou plusieurs États et cette organisation ;

e) les chefs de missions permanentes auprès d'une organisation internationale, pour la signature ou la signature *ad referendum* d'un traité entre un ou plusieurs États et cette organisation, s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que ces chefs de missions permanentes sont considérés comme représentant leur État à ces fins sans présentation de pleins pouvoirs.

3. Une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité

a) si elle produit des pouvoirs appropriés ; ou

b) s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'organisation à ces fins sans présentation de pouvoirs.

⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 575, p. 159.

⁹ Pour la décision du Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 10 à 12.

¹⁰ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 20.

⁷ Voir 1644^e séance, note 6.

4. Une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour communiquer le consentement de cette organisation à être liée par un traité

- a) si elle produit des pouvoirs appropriés ; ou
- b) s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'organisation à cette fin sans présentation de pouvoirs.

Article 2. - Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

...
c) L'expression « pleins pouvoirs » s'entend d'un document émanant de l'autorité compétente d'un Etat et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'Etat pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un tel traité, ou pour accomplir tout autre acte à l'égard d'un tel traité ;

c bis) L'expression « pouvoirs » s'entend d'un document émanant de l'organe compétent d'une organisation internationale et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'organisation pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, pour communiquer le consentement de l'organisation à être liée par un traité, ou pour accomplir tout autre acte à l'égard du traité.

48. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que, parmi les observations des gouvernements sur ces dispositions, la plus importante est certainement celle du Gouvernement canadien (A/CN.4/339) qui considère la possibilité de prévoir, éventuellement et par analogie avec les solutions adoptées pour l'Etat, que le chef de secrétariat (« executive head ») d'une organisation soit considéré comme jouissant d'un pouvoir de représentation générale de cette organisation.

49. Pour M. Reuter, une telle formule présenterait en effet des avantages si elle était applicable de manière générale. Or, la pratique des différentes organisations internationales ne permet pas d'exclure l'éventualité où les pouvoirs de représentation générale sont conférés à un organe collectif et non au chef du secrétariat. S'inspirant des observations de l'OIT (*ibid.*), M. Reuter serait plutôt enclin à considérer que la pratique des organisations est le meilleur critère pour résoudre ce problème. Aussi n'est-il pas favorable à la recherche à tout prix d'une symétrie, qui risquerait d'être en fait artificielle. Il juge personnellement préférable de faire là place à l'empirisme et invite la Commission à ne pas s'immiscer dans un débat qui doit rester propre aux organisations.

50. A propos d'une observation émanant de la République fédérale d'Allemagne (*ibid.*) et tendant à remplacer, au paragraphe 4 de l'article 7, le mot « communiquer » par le mot « déclarer », M. Reuter fait observer que, nonobstant la théorie soutenue par des auteurs allemands selon laquelle c'est une déclaration de la volonté qui constitue le traité, la Commission a résolu, en première lecture, de retenir le mot « communiquer », qui exprime à dessein une nuance.

51. Au sujet de la forme, M. Reuter souligne qu'il a employé délibérément le terme « pouvoirs » et non l'expression « pleins pouvoirs » au sujet des organisations internationales. Ce choix exprime lui aussi une nuance dérivée de la capacité limitée des organisations internationales, et M. Reuter propose que ce terme soit conservé.

52. Dans son rapport (A/CN.4/341 et Add.1, par. 38 et suiv.), il expose diverses autres suggestions sur la forme, et notamment une proposition tendant à supprimer du paragraphe 1 de l'article 7 les mots « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ». Il estime, sur ce point, que l'économie de mots qui pourrait être ainsi réalisée serait bien mince, mais qu'il appartient néanmoins à la Commission d'apprécier ce qu'il convient de faire.

53. Enfin, il reconnaît que le cumul des paragraphes 3 et 4 de l'article 7 en une disposition unique, dont il a indiqué le texte au paragraphe 39 de son rapport, ne soulèverait pas de difficulté et pourrait donner une plus grande sobriété au texte de l'article.

54. M. BARBOZA aimerait savoir si M. Reuter considère comme fondée l'observation formulée par l'OIT (A/CN.4/339) au sujet de l'alinéa a du paragraphe 2 de l'article 7 et rappelant que, dans la pratique de cette organisation, le ministre du travail de chaque Etat membre est considéré comme le représentant de cet Etat dans ses relations avec l'organisation.

55. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que le libellé de l'alinéa a du paragraphe 2 de l'article 7 du projet suit à la lettre le texte de l'article 7 de la Convention de Vienne, qui énumère les personnes appartenant à la hiérarchie d'un Etat qui sont dispensées de produire des pleins pouvoirs pour être considérées comme représentant leur Etat. Il rappelle néanmoins que, dans sa pratique propre, une organisation internationale est libre de ne pas demander la production de pouvoirs à des personnes qui n'appartiennent pas aux catégories susmentionnées. Une telle attitude relève à la fois de la pratique des Etats et de celle des organisations concernées, et s'explique par le fait que, dans la plupart des Etats, ce sont les ministères techniques qui traitent avec les organisations spécialisées techniques (OIT, FAO, UIT, par exemple) pour tout ce qui concerne leur domaine de compétence, et ceci dans le cadre de relations très fréquentes et quasi quotidiennes. Une telle pratique est parfaitement compréhensible, mais n'est toutefois commune qu'à l'organisation considérée dans chaque cas et à l'Etat qui l'accepte. Il est donc compréhensible qu'elle n'ait pas été prise en considération dans le texte de la Convention de Vienne, dont la portée est très générale. C'est pour la même raison que M. Reuter n'a pas mentionné cette pratique dans son projet d'articles.

56. M. BARBOZA demande que la Commission confie l'examen de cette question au Comité de rédaction et étudie la possibilité de compléter le texte du projet d'article 7 sur ce point.

57. M. OUCHAKOV dit qu'en ce qui concerne les Etats la pratique actuelle admet que le chef d'une délégation permanente auprès d'une organisation est habilité, sans produire de pouvoirs, à transmettre les instruments de ratification des traités ratifiés par l'Etat qu'il représente. Il constate que cette éventualité est la seule qui ne soit pas prise en considération dans l'énumération du projet d'article 7, et se demande s'il conviendrait de la compléter sur ce point - c'est-à-dire d'ajouter, dans ce domaine, au texte de la Convention de Vienne. Pour sa part, M. Ouchakov préférerait que le texte demeure inchangé.

58. Au sujet du paragraphe 4, il relève que, de toute évidence, aucun fonctionnaire d'une organisation internationale n'est habilité par ses fonctions à lier cette organisation. Il peut seulement être autorisé à communiquer le document de confirmation du consentement. Il est donc légitime que cette faculté de communiquer le consentement d'une organisation à être liée par un traité soit mentionnée à l'article 7.

59. Sur la forme, M. Ouchakov propose, par souci de précision, d'ajouter, au paragraphe 4, l'adjectif « tel » avant le mot « traité ».

60. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer le texte de l'article 7 et celui des alinéas *c* et *c bis* du paragraphe 1 de l'article 2 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

ARTICLE 8 (Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation),

ARTICLE 9 (Adoption du texte),

ARTICLE 10 (Authentification du texte),

ARTICLE 11 (Modes d'établissement du consentement à être lié par un traité), *et*

ARTICLE 2 (Expressions employées), par. 1, al. *b* (« ratification »), *b bis* (« acte de confirmation formelle ») et *b ter* (« acceptation », « approbation » et « adhésion »)

61. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 8, 9, 10 et 11 et les alinéas *b*, *b bis* et *b ter* du paragraphe 1 de l'article 2, qui sont ainsi libellés :

Article 8. – Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation

Un acte relatif à la conclusion d'un traité accompli par une personne qui ne peut, en vertu de l'article 7, être considérée comme autorisée à représenter un Etat ou une organisation internationale à cette fin est sans effet juridique, à moins qu'il ne soit confirmé ultérieurement par cet Etat ou cette organisation.

Article 9. – Adoption du texte

1. L'adoption du texte d'un traité s'effectue par le consentement de tous les participants à son élaboration, sauf dans les cas prévus au paragraphe 2.

2. L'adoption du texte d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales à une conférence internationale à laquelle participent une ou plusieurs organisations internationales s'effectue à la majorité des deux tiers des participants présents et votants, à moins que ceux-ci ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente.

Article 10. – Authentification du texte

1. Le texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales est arrêté comme authentique et définitif

a) suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les Etats et par les organisations internationales participant à l'élaboration du traité ; ou

b) à défaut d'une telle procédure, par la signature, la signature *ad referendum* ou le paraphe, par les représentants de ces Etats et de

ces organisations internationales, du texte du traité ou de l'acte final d'une conférence dans lequel le texte est consigné.

2. Le texte d'un traité entre des organisations internationales est arrêté comme authentique et définitif

a) suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les organisations internationales participant à son élaboration ; ou

b) à défaut d'une telle procédure, par la signature, la signature *ad referendum* ou le paraphe, par les représentants de ces organisations internationales, du texte du traité ou de l'acte final d'une conférence dans lequel le texte est consigné.

Article 11. – Modes d'établissement du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales est exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité est établi par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, un acte de confirmation formelle, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu.

Article 2. – Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

...

b) L'expression « ratification » s'entend de l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité ;

b bis) L'expression « acte de confirmation formelle » s'entend d'un acte international correspondant à celui de la ratification par un Etat et par lequel une organisation internationale établit sur le plan international son consentement à être liée par un traité ;

b ter) Les expressions « acceptation », « approbation » et « adhésion » s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat ou une organisation internationale établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité.

62. M. REUTER (Rapporteur spécial) observe que les dispositions précitées n'ont fait l'objet d'aucune observation de fond, si l'on excepte les critiques formulées devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale contre l'emploi de l'expression « acte de confirmation formelle » au lieu du mot « ratification » (v. A/CN.4/341 et Add.1, par. 44).

63. Il rappelle que le mot « ratification » n'est généralement pas employé au sujet des organisations internationales. Il remercie le secrétariat de lui avoir signalé à ce sujet une série d'accords, mentionnés dans la note infrapaginale 30 de son rapport (A/CN.4/341 et Add.1), pour lesquels l'Assemblée générale a institué une procédure particulière pour la conclusion de certains accords. Il constate qu'elle a prévu que l'accord ne devient définitif que par la « souscription » de l'Assemblée générale – le mot « souscription » n'étant en réalité qu'un moyen maladroit de désigner une véritable confirmation. Le Rapporteur spécial propose de maintenir l'expression « acte de confirmation formelle », et signale que la Convention de Vienne parle, quant à elle, de « confirmation », au sens général.

64. Par ailleurs, M. Reuter propose de modifier l'article 10 du projet comme il l'a indiqué au paragraphe 42 de son rapport, en utilisant dans cette disposition l'expression « participants à l'élaboration », qui n'est d'ailleurs pas nouvelle, puisqu'elle figure déjà dans l'article 9. Une telle innovation risque néanmoins de

¹¹ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 21, et *ibid.*, par. 6 à 14, ainsi que 1682^e séance, par. 2 à 9, et 1692^e séance, par. 1 à 8.

soulever une question dont la solution a été renvoyée à plus tard et qui revient à décider si la notion de « participants à l'élaboration » doit être définie au paragraphe 1 de l'article 2.

65. M. REUTER n'est pas personnellement favorable à une telle définition, qui, selon lui, ne serait justifiée que pour autant qu'elle permettrait de préciser qu'on ne vise par ces mots que les participants qui peuvent prendre part à l'élaboration du traité jusqu'à la fin (en excluant, par exemple, les experts). Cette restriction semble cependant aller d'elle-même, et il appartiendra à la Commission de se prononcer sur l'utilité d'une telle définition.

66. M. OUCHAKOV observe que la notion de « participants à l'élaboration » n'est pas définie dans la Convention de Vienne, et que la Commission se heurterait donc à des difficultés si elle tentait de la définir, car elle devrait nécessairement définir l'Etat et l'organisation internationale participant à l'élaboration d'un traité, c'est-à-dire interpréter la Convention de Vienne et la compléter sur ce point, ce qui n'est peut-être pas souhaitable. Les auteurs de cette convention ont, quant à eux, renoncé à définir cette expression, en considérant qu'elle était suffisamment claire.

67. M. Ouchakov voit là une raison suffisante de renoncer à l'expression « participants à l'élaboration », et, hormis cette réserve, pense que les articles à l'examen peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

68. Sir Francis VALLAT, se référant d'abord à l'expression « acte de confirmation formelle » définie à l'alinéa *b bis* du paragraphe 1 de l'article 2, dit qu'à son avis l'utilisation des mots « confirmation formelle » au lieu de « ratification » est entièrement justifiée en l'espèce, et n'implique aucune distinction fondée sur l'égalité ou l'inégalité entre les Etats et les organisations internationales, distinction qui lui semble absolument sans objet dans le contexte à l'étude. L'utilisation du mot « ratification » dans le cas d'organisations internationales risquerait de prêter à confusion, car dans le cas des Etats ce mot est souvent utilisé dans un double sens, qui vise d'une part la ratification internationale et de l'autre l'application des procédures constitutionnelles. A sa connaissance, il n'en va pas de même des organisations internationales, quelle que soit la procédure suivie pour que l'organisation internationale concernée donne son consentement formel à être liée par un traité. Ce dont il s'agit en l'espèce, c'est de reconnaître qu'une organisation internationale a des procédures internes qui diffèrent de celles d'un Etat et qui justifient donc l'utilisation d'un terme plus général.

69. En ce qui concerne le projet d'article 9, sir Francis partage l'opinion de M. Ouchakov. En parlant de « participants » à propos d'une convention, la Commission traite d'une question qui n'est elle-même pas très précise – encore qu'il s'agisse d'un domaine dans lequel il n'est pas impossible qu'une pratique se crée. Il songe par exemple à la situation des personnes qui pourraient être présentes à une conférence en qualité d'observateurs au moment où il est envisagé que l'organisation internationale intéressée puisse devenir ou devienne partie au traité. Compte tenu de ce genre de situation, il serait plus indiqué de garder le texte actuel, qui donne une indication de ce qu'il faut entendre par « participants » sans

établir de distinction trop nette. Pour cette raison et pour les autres raisons qui ont été indiquées, sir Francis juge préférable de ne pas chercher à définir le mot « participants ».

70. M. ŠAHOVIĆ rappelle que l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article 2 du projet contient une définition des expressions « Etat ayant participé à la négociation » et « organisation ayant participé à la négociation ». Il apprécie mal quelle différence existe entre ces deux notions et celle d'Etat et d'organisation « participant à l'élaboration ».

71. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer les articles 8, 9, 10 et 11 et les alinéas *b*, *b bis* et *b ter* du paragraphe 1 de l'article 2 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹².

La séance est levée à 12 h 55.

¹² Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 22 et 23 ; *ibid.*, par. 24 à 31, ainsi que 1682^e séance, par. 5, et 1692^e séance, par. 1 à 7 ; 1681^e séance, par. 32 et 33, et 1682^e séance, par. 7 ; 1681^e séance, par. 34 et 35 ; et *ibid.*, par. 6 à 14.

1647^e SÉANCE

Vendredi 8 mai 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Dadzie, M. Diaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Sucharitul, M. Tabibi, 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.4/339 et Add.1 à 5, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLES 12 À 18 ET ARTICLE 2, PAR. 1,
AL. *e* ET *f*

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 12 à 18 et les alinéas *e* et *f* du paragraphe 1 de l'article 2, qui sont libellés comme suit :

Article 12. – La signature comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales s'exprime par la signature du représentant de cet Etat

- a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet ;*
- b) lorsque les participants à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet ; ou*

c) lorsque l'intention de l'Etat de donner cet effet à la signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité est établi par la signature du représentant de cette organisation

a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet ; ou
b) lorsque l'intention de cette organisation de donner cet effet à la signature ressort des pouvoirs de son représentant ou a été établie au cours de la négociation.

3. Aux fins des paragraphes 1 et 2,

a) le paragraphe d'un texte vaut signature lorsqu'il est établi que les participants à la négociation en étaient ainsi convenus ;
b) la signature *ad referendum* par le représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale, si elle est confirmée par cet Etat ou cette organisation, vaut signature définitive.

Article 13. – L'échange d'instruments constituant un traité comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement des Etats et des organisations internationales à être liés par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales constitué par les instruments échangés entre eux s'établit par cet échange

a) lorsque les instruments prévoient que leur échange aura cet effet ; ou
b) lorsque ces Etats et ces organisations étaient convenus que l'échange des instruments aurait cet effet.

2. Le consentement des organisations internationales à être liées par un traité entre des organisations internationales constitué par les instruments échangés entre elles s'établit par cet échange

a) lorsque les instruments prévoient que leur échange aura cet effet ; ou
b) lorsque ces organisations étaient convenues que l'échange des instruments aurait cet effet.

Article 14. – La ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'approbation comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales s'exprime par la ratification

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement s'exprime par la ratification ;
b) lorsque les participants à la négociation étaient convenus que la ratification serait requise ;
c) lorsque le représentant de cet Etat a signé le traité sous réserve de ratification ; ou

d) lorsque l'intention de cet Etat de signer le traité sous réserve de ratification ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité s'établit par un acte de confirmation formelle

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement s'établit par un acte de confirmation formelle ;
b) lorsque les participants à la négociation étaient convenus qu'un acte de confirmation formelle serait requis ;
c) lorsque le représentant de cette organisation a signé le traité sous réserve d'un acte de confirmation formelle ; ou
d) lorsque l'intention de cette organisation de signer le traité sous réserve d'un acte de confirmation formelle ressort des pouvoirs de son représentant ou a été établie au cours de la négociation.

3. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ainsi que le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité s'établissent par l'acceptation ou l'approbation dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à la ratification ou à un acte de confirmation formelle.

Article 15. – L'adhésion comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales s'exprime par l'adhésion

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement peut être exprimé par cet Etat par voie d'adhésion ;
b) lorsque les participants à la négociation étaient convenus que ce consentement pourrait être exprimé par cet Etat par voie d'adhésion ; ou
c) lorsque toutes les parties sont convenues ultérieurement que ce consentement pourrait être exprimé par cet Etat par voie d'adhésion.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité s'établit par l'adhésion

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement peut être établi par cette organisation par voie d'adhésion ;
b) lorsque les participants à la négociation étaient convenus que ce consentement pourrait être donné par cette organisation par voie d'adhésion ; ou
c) lorsque toutes les parties sont convenues ultérieurement que ce consentement pourrait être donné par cette organisation par voie d'adhésion.

Article 16. – Echange, dépôt ou notification des instruments de ratification, de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de ratification, de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales au moment

a) de leur échange entre les Etats et les organisations internationales contractants ;
b) de leur dépôt auprès du dépositaire ; ou
c) de leur notification aux Etats et aux organisations internationales contractants ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité entre des organisations internationales au moment

a) de leur échange entre les organisations internationales contractantes ;
b) de leur dépôt auprès du dépositaire ; ou
c) de leur notification aux organisations internationales contractantes ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu.

Article 17. – Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes

1. Sans préjudice des articles [19 à 23], le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par une partie d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres Etats et organisations internationales contractants y consentent.

2. Sans préjudice des articles [19 à 23], le consentement d'une organisation internationale à être liée par une partie d'un traité entre des organisations internationales ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres organisations internationales contractantes y consentent.

3. Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales qui permet de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées.

4. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité entre des organisations internationales qui permet

de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées.

Article 18. – Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur

1. Un Etat ou une organisation internationale doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales de son objet et de son but

a) lorsque cet Etat ou cette organisation a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation, tant que cet Etat ou cette organisation n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité ; ou

b) lorsque cet Etat ou cette organisation a établi son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée.

2. Une organisation internationale doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité entre des organisations internationales de son objet et de son but

a) lorsqu'elle a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation, tant qu'elle n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité ; ou

b) lorsqu'elle a établi son consentement à être liée par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée.

Article 2. – Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

e) L'expression « Etat ayant participé à la négociation » et l'expression « organisation ayant participé à la négociation » s'entendent respectivement

i) d'un Etat,

ii) d'une organisation internationale ayant participé à l'élaboration et à l'adoption du texte du traité ;

f) L'expression « Etat contractant » et l'expression « organisation contractante » s'entendent respectivement

i) d'un Etat,

ii) d'une organisation internationale ayant consenti à être liés par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non.

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que ces dispositions n'ont fait l'objet d'aucune observation, mais sont néanmoins susceptibles d'aménagements de forme. Il lui semble, tout d'abord, que la Commission n'apparaît pas favorable à d'éventuelles économies de texte, notamment à la suppression de la formule « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ». Au sujet de la rédaction même du texte, il propose l'introduction de la formule « les participants à la négociation » (A/CN.4/341 et Add.1, par. 46), et celle de l'expression « les contractants » (*ibid.*, par. 50) – qu'il conviendrait de définir à l'article 2. Un tel choix permettrait de simplifier notablement le projet.

3. L'expression « les participants à la négociation », qui apparaît pour la première fois dans le libellé actuel de l'article 12, revient dans celui des articles 14 et 15. D'autre part, le paragraphe 1 de l'article 2 définit, en son alinéa e, les expressions « Etat ayant participé à la négociation » et « organisation ayant participé à la négociation ». Il pourrait être préférable de définir simplement les « participants à la négociation ». En effet, si l'on considère l'ensemble du projet, les expressions définies à l'alinéa e du paragraphe 1 de l'article 2 n'apparaissent

que dans le texte de l'article 76¹. Par contre, si la Commission acceptait la modification qui lui est proposée, une expression unique serait employée d'un bout à l'autre du texte, et l'on pourrait supprimer la définition actuelle.

4. Au sujet de l'article 16, la Commission devra décider de même si elle veut employer l'expression « les contractants » dans le même souci de simplification. Il faudrait, là aussi, définir ensuite ce terme par une disposition de l'article 2. Il convient toutefois d'observer qu'une telle modification toucherait d'autres articles, notamment les articles 77 et 79.

5. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à examiner article par article les articles 12 à 18 et l'article 2, par. 1, al. e et f.

ARTICLE 12 (La signature comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité)²

6. M. OUCHAKOV pense que mieux vaut ne pas éliminer la formule « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ». Il juge en effet préférable que le texte même des articles ait un sens suffisamment précis pour ne pas avoir à être interprété à l'avenir.

7. Au paragraphe 1 de l'article 12, l'emploi de l'expression « les participants à la négociation » n'est pas nécessairement souhaitable, car il conduit à s'éloigner de la terminologie de la Convention de Vienne³, dans laquelle figure l'expression : « Etats ayant participé à la négociation ». Le choix des termes proposés par le Rapporteur spécial risquerait de compliquer la comparaison entre l'éventuelle convention future et la Convention de Vienne, alors même que la Commission a résolu de suivre ce dernier instrument d'aussi près que possible.

8. Le parallélisme ainsi légitimement recherché serait peut-être mieux assuré si la Commission décidait de dire : « les Etats et les organisations internationales ayant participé à la négociation ». Elle éviterait par ce moyen de modifier l'expression déjà définie et resterait plus proche du libellé de la Convention de Vienne, ce qui contribuerait à une plus grande clarté dans les rapports entre les deux textes.

9. M. Ouchakov souhaite, de même, que l'on reprenne à l'article 12 du projet la formule de l'article 12, par. 1, al. b, de la Convention de Vienne :

lorsqu'il est par ailleurs établi que les Etats ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet.

On indiquerait ainsi clairement que le consentement à être lié par un traité n'est pas établi par le traité lui-même. En outre, il serait préférable d'ajouter après les mots « étaient convenus », les mots « par leurs représentants ». Une telle précision aurait un grand intérêt, car elle permettrait de laisser à l'organisation internationale le choix des moyens d'exprimer son consentement.

¹ Pour le texte des articles 1 à 80 adoptés en première lecture par la Commission, voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 63 et suiv.

² Pour texte, voir ci-dessus par. 1.

³ Voir 1644^e séance, note 3.

10. Il faut en effet souligner que, dans le cas d'un Etat, le pouvoir dont jouit le représentant de l'Etat de lier ce dernier par signature peut lui être attribué de deux manières : ou bien *ex officio* dans le cas du chef de l'Etat, du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères, ou bien en vertu des pleins pouvoirs qui lui ont été conférés. En revanche, la situation est différente dans le cas d'une organisation internationale, où une personne est habilitée à négocier un texte prévoyant que l'organisation peut être liée par la signature de son représentant, qui n'est toutefois pas autorisé à lier définitivement cette organisation. M. Ouchakov doute que l'on puisse déclarer que le représentant d'une organisation est autorisé à établir dans le texte du traité, sans jouir préalablement des pouvoirs correspondants, que sa signature va lier l'organisation qu'il représente. En revanche, si le texte du traité prévoit que l'organisation est liée par son consentement, et non par la signature de son représentant, le libellé de l'alinéa *a* du paragraphe 2 n'est pas approprié. Mieux vaudrait peut-être libeller ainsi cette disposition :

« *a*) lorsque l'intention de donner cet effet à la signature ressort des pouvoirs de son représentant ». On prévoirait de la sorte le cas où, par son organe compétent, l'organisation a conféré les pouvoirs nécessaires à son représentant.

11. En ce qui concerne la formule « ou a été établie au cours de la négociation », qui figure à l'alinéa *b*, M. Ouchakov doute que l'on puisse établir l'intention de l'organisation en l'absence d'une expression formelle de sa volonté par l'organe compétent. Par contre, dès lors que l'organe compétent a exprimé formellement sa volonté, l'intention doit, par hypothèse, être mentionnée expressément dans les pouvoirs du représentant de l'organisation.

12. En conclusion, M. Ouchakov souhaite que la Commission analyse en détail le paragraphe 2 de l'article 12, dont l'importance est capitale, puisqu'elle tend à déterminer comment l'organisation peut être liée par la signature de son représentant.

13. Sir Francis VALLAT dit que l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 12 ne lui pose pas de difficulté. Comme il ressort de son titre, l'article 12 traite de la procédure régissant l'établissement du consentement à être lié par un traité. Pour déterminer d'où découle le pouvoir d'exprimer ce consentement – comme s'en est inquiété M. Ouchakov –, il faut se reporter à l'article 7. Il est clair toutefois qu'une personne qui n'est pas investie du pouvoir voulu ne peut signer un traité.

14. Sir Francis souscrit entièrement à la suggestion du Rapporteur spécial de supprimer les mots « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales » de la partie liminaire du paragraphe 1 de l'article 12 (A/CN.4/341 et Add.1, par. 46). Il ressort clairement du contexte que le paragraphe ne porte pas uniquement sur les traités conclus entre organisations internationales, et aucun grand principe de droit n'est en cause.

15. Par contre, en ce qui concerne l'alinéa *b* du même paragraphe, la situation est plus confuse. En effet, dans le texte français de l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne, l'expression définie (qui est

utilisée à l'article 12 de la Convention) est « Etat ayant participé à la négociation », alors que l'expression employée dans les dispositions correspondantes de la version anglaise de la Convention est « negotiating State ». Il est donc clair que, dans le cas de la Convention de Vienne, l'intention n'a pas été de donner un sens différent aux deux expressions. Cependant, la Commission n'est pas obligée de s'en tenir exactement au libellé de cette convention. Il faudra comparer le texte du projet dans les diverses langues avant de pouvoir trouver une solution satisfaisante. Une possibilité serait toutefois de définir les deux expressions « negotiating State » et « State participating in the negotiations » en leur donnant le même sens.

16. Il sera cependant préférable que tous les points que sir Francis a soulevés soient examinés par le Comité de rédaction.

17. M. VEROSTA pense lui aussi que l'on peut unifier les expressions « Etats ayant participé à la négociation » et « organisations ayant participé à la négociation », éventuellement selon la proposition de M. Ouchakov.

18. Au sujet de la rédaction du paragraphe 2 de l'article 12, il souligne que le remplacement du mot « ou » par le mot « et » pourrait lever tous les doutes quant au sens de cette disposition, puisque, dès lors que l'organisation serait prête à signer le traité, la signature aurait pour effet de lier l'organisation et cet effet serait prévu par les pouvoirs de son représentant. Le Comité de rédaction pourrait étudier ces suggestions.

19. M. SUCHARITKUL approuve M. Verosta et constate que l'article 12 exige, d'une part, que le traité prévoie que la signature aura pour effet de lier l'organisation internationale et, d'autre part, que soit établie l'intention de l'organisation de donner cet effet à la signature.

20. M. PINTO est d'avis que les mots « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales » peuvent être supprimés de la partie liminaire du paragraphe 1 de l'article 12. Le mot « traité » a déjà été suffisamment bien défini, et il n'est pas utilisé dans un contexte inhabituel.

21. M. Pinto partage aussi entièrement l'avis de sir Francis Vallat en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 12 et le consentement d'une organisation internationale à être liée. Le pouvoir de lier est prévu à l'article 7, et l'article 12 doit être lu à la lumière de cet article. Sinon, même la situation des Etats pourrait être remise en cause. Il est évident que ce n'est pas le traité qui confère le pouvoir de lier les parties, qu'il puisse ou non être signé par certains représentants d'Etats qui n'ont pas de pouvoirs spéciaux. C'est pourquoi M. Pinto est d'avis qu'il vaut mieux ne rien changer au libellé du paragraphe 2, toute modification risquant de créer plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

22. M. OUCHAKOV relève que le paragraphe 3 de l'article 7 du projet ne concerne pas l'autorisation de lier une organisation internationale par un traité, mais seulement l'habilitation à adopter ou authentifier le texte d'un traité. Il souligne que la situation est totalement différente dans le cas d'un Etat, où un certain nombre de personnes jouissent, *ex officio*, du pouvoir de lier l'Etat.

23. Dans le cas d'une organisation internationale, il convient de se demander si un représentant habilité à adopter le texte d'un traité a qualité pour adopter un tel texte prévoyant que ledit représentant est autorisé à signer le traité et, par sa signature, à lier l'organisation. M. Ouchakov pense qu'il n'en va pas ainsi et constate, à l'appui de son opinion, que le paragraphe 2 de l'article 12 du projet prévoit que les pouvoirs du représentant d'une organisation internationale doivent préciser que ce dernier n'est pas seulement autorisé à signer le traité, mais aussi à lier l'organisation.

24. Il constate en outre qu'il pourrait être souhaitable de remplacer, à l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 12, le mot « établie » par le mot « exprimée », car l'organisation peut seule exprimer son intention d'être liée par la signature de son représentant. L'emploi du mot « établie » laisse en effet planer un doute sur les moyens d'établir l'intention de l'organisation.

25. Sir Francis VALLAT dit que le projet d'article 12 doit nécessairement être examiné compte tenu de l'article 12 de la Convention de Vienne, les deux articles ayant pratiquement le même objet. L'article 12 de la Convention a été mis au point pour concilier la divergence d'opinion qui opposait depuis longtemps plusieurs Etats sur la question de savoir si, au vu du texte du traité, la signature seule, sans ratification ultérieure, suffisait pour indiquer le consentement à être lié. Aucune solution directe n'a été trouvée, et c'est pourquoi l'article 12 énumère certaines circonstances dans lesquelles la signature ou le paraphe doivent être considérés comme suffisants. Le projet d'article 12 concerne donc l'aspect procédural de l'expression ou de l'établissement du consentement à être lié, et non l'origine du pouvoir dont jouit le représentant de lier son Etat ou son organisation, qui se trouve ailleurs. Sir Francis ne doute pas que si l'on ne perd pas de vue la genèse et le véritable objet de l'article 12 de la Convention de Vienne, le problème soulevé par M. Ouchakov ne se pose plus.

26. M. ŠAHOVIĆ voit un lien direct entre l'article 12 et l'article 7 du projet. Les compétences des représentants des organisations internationales doivent s'entendre compte tenu de l'article 7 et, spécialement, du contenu du mot « pouvoirs », défini à l'alinéa *c bis* du paragraphe 1 de l'article 2. Il estime que cette définition, associée aux dispositions des articles 7 et 12, devrait permettre de lever les doutes sur le sens de cette dernière disposition.

27. M. OUCHAKOV fait observer que l'article 7 ne concerne que la situation dans laquelle une personne est considérée comme représentant d'une organisation internationale pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, ou pour communiquer – et non pas exprimer – le consentement d'une telle organisation à être liée par un traité. Une organisation internationale ne peut donc être liée par la signature de son représentant que si ce dernier est expressément habilité par ses pouvoirs à signer le traité et à lier l'organisation.

28. M. REUTER (Rapporteur spécial), résumant le débat, constate que diverses questions de forme ont été soulevées. Celle de la simplification du paragraphe 1 de l'article 12 a ressurgi, et plusieurs membres y semblent favorables. Le Comité de rédaction devra étudier aussi s'il convient de modifier l'expression « les participants à la négociation » suivant la proposition de M. Ouchakov.

29. La Commission a en outre soulevé une question de fond dont l'importance est capitale. Il s'agit, tout d'abord, de savoir si, pour la seule raison qu'il n'existe pas, de manière générale, une personne qui, dans tous les cas, représente pleinement une organisation internationale en raison de ses fonctions, nul ne peut néanmoins être investi d'un tel pouvoir dans certains cas. Or, si l'on accepte qu'une organisation internationale peut donner des pouvoirs, il faut admettre aussi qu'il peut exister certains pouvoirs expressément donnés. Sur ce point, M. Reuter est en total désaccord avec M. Ouchakov. Si les doutes de ce dernier étaient entièrement fondés, on parviendrait inévitablement à la conclusion qu'aucune organisation internationale ne peut conclure un traité par simple signature. Or, la pratique connaît des centaines, voire des milliers, de cas qui démentiraient une telle affirmation. M. Reuter reconnaît que des abus existent en la matière, mais il est convaincu que la limitation de ces abus relève du droit constitutionnel de chaque organisation intéressée. Il rappelle que les auteurs de la Convention de Vienne n'ont pas voulu limiter les droits des Etats, mais souligne néanmoins que de nombreux Etats d'Amérique du Sud, qui appliquent des règles très restrictives en matière de signature susceptible de lier l'Etat par un traité, ont fait, pour cette raison, des déclarations sur ce point au moment de la signature de cette convention.

30. M. Reuter pourrait accepter sans difficulté que l'on introduise une réserve renvoyant aux règles pertinentes de l'organisation, mais juge, en revanche, impossible d'interpréter les dispositions de l'article 12 du projet de manière à exclure la validité de tous les accords conclus par simple signature.

31. S'il existe effectivement un lien entre l'article 12 et l'article 7, l'expression « communiquer le consentement » n'a, cependant, jamais tendu à signifier que l'on exclurait la possibilité qu'une organisation internationale soit liée par un traité par une simple signature. En toute hypothèse, la Commission ne peut prétendre élaborer un texte qui contredirait la pratique courante et établie des organisations internationales. Le paragraphe 4 de l'article 7 ne doit certainement pas être interprété comme obligeant toute organisation internationale à avoir, dans son droit constitutionnel, une procédure l'empêchant de conclure, dans certains cas, des accords par simple signature. Cet aspect relève du droit interne de chaque organisation, et c'est dans ce cadre qu'il appartient aux Etats de provoquer les aménagements qu'ils peuvent éventuellement juger nécessaires. Agir autrement et tenter d'obtenir un tel résultat par le biais du projet d'article reviendrait purement et simplement à paralyser l'action des organisations internationales.

32. M. Reuter est favorable au renvoi du texte de l'article 12 au Comité de rédaction.

33. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 12 du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁴.

⁴ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 36 à 39.

ARTICLE 13 (L'échange d'instruments constituant un traité comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité)⁵

34. M. OUCHAKOV a, au sujet de l'alinéa a des paragraphes 1 et 2 de l'article 13, les mêmes réserves qu'au sujet de l'article 12. Selon lui, si le traité est conclu par le moyen d'un échange de notes, le représentant de l'organisation internationale ne peut être autorisé par le libellé d'une simple note à affirmer qu'il lie l'organisation internationale. M. Ouchakov doute qu'il existe des cas où une personne représentant une organisation internationale peut se conférer à elle-même les pouvoirs de lier cette organisation. Il admet que la situation est différente en pratique pour ce qui touche l'authentification des instruments. Il estime que la situation particulière des organisations internationales en la matière doit être examinée spécialement même si une pratique simplifiée s'applique dans certains cas. En toute hypothèse, le commentateur de l'article devrait faire place aux doutes que pourraient laisser subsister certaines dispositions.

35. Sir Francis VALLAT dit que, comme le projet d'article 12, le projet d'article 13 concerne, non l'origine de la compétence ou du pouvoir, mais la procédure par laquelle le consentement est internationalement exprimé ou établi. La question soulevée est en fait moins pertinente encore dans le cas du projet d'article 13 que dans celui du projet d'article 12.

36. Sir Francis estime que la Commission doit encore s'efforcer de simplifier et d'alléger le texte du projet d'articles lorsqu'il est indiqué et utile de le faire, et le projet d'article 13 est dans ce cas. La proposition avancée par le Rapporteur spécial au paragraphe 47 de son rapport mérite d'être examinée plus à fond, mais elle pose sans aucun doute des problèmes, surtout d'ordre rédactionnel. Le plus frappant dans l'article 13, c'est que le libellé des alinéas a et b du paragraphe 1 est pratiquement le même que celui des alinéas a et b du paragraphe 2. Il se demande quel est l'intérêt d'une telle répétition. La seule question sur laquelle doit porter l'article 13 (et, par conséquent, dont la Commission doit se préoccuper) est celle de savoir comment le consentement est exprimé ou établi.

37. M. REUTER (Rapporteur spécial) déclare que les observations qu'il a faites au sujet de l'article 12 valent aussi pour l'article 13.

38. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 13 du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁶.

Comité de rédaction

39. 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 des membres suivants :

M. Tsuruoka (président), MM. Aldrich, Bedjaoui, Calle y Calle, Dadzie, Díaz González, Jagota, Njenga, Ouchakov, Reuter, Tabibi, sir Francis Vallat, M. Yankov et (*ex officio*) M. Francis, rapporteur de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 11 h 40.

1648^e SÉANCE

Lundi 11 mai 1981, à 15 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, 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.4/339 et Add.1 à 5, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLES 12 À 18 ET ARTICLE 2, PAR. 1,
AL. e ET f (*fin*)

ARTICLE 14 (La ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'approbation comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité)¹

1. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que l'article 14 n'a suscité aucune observation de fond, ni dans les observations écrites des gouvernements et des organisations internationales intéressées, ni à la Sixième Commission. La Commission pourrait en simplifier le libellé en supprimant, aux paragraphes 1 et 3, les mots « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ».

2. M. OUCHAKOV, revenant aux expressions « Etat ayant participé à la négociation » et « organisation ayant participé à la négociation », qui sont définies à l'alinéa e du paragraphe 1 de l'article 2, et à l'expression « les participants à la négociation », que le Rapporteur spécial a suggéré de substituer à ces expressions au cours du débat consacré à l'article 12 (1647^e séance, par. 2 et 3), et pour laquelle il a proposé une définition au paragraphe 46 de son rapport (A/CN.4/341 et Add.1), exprime

⁵ Pour texte, voir ci-dessus par. 1.

⁶ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 40 et 41.

¹ Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

sa préférence pour les deux expressions adoptées en première lecture. En effet, il se peut que certains articles du projet n'aient pas en vue « les participants à la négociation », mais un certain Etat participant ou une certaine organisation participante. De plus, de même que la Convention de Vienne² contient une définition de l'expression « Etat ayant participé à la négociation », puisqu'elle s'applique aux traités conclus entre Etats, et entre Etats seulement, le projet doit contenir une définition des expressions « Etat ayant participé à la négociation » et « organisation ayant participé à la négociation », puisque c'est aux traités conclus entre ces entités qu'il s'applique. Selon l'article 3 du projet, celui-ci ne s'applique pas aux accords internationaux auxquels sont parties une ou plusieurs entités autres que des Etats ou des organisations internationales. Or, l'expression « les participants à la négociation » pourrait donner l'impression qu'elle englobe des entités de ce genre.

3. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que, s'il ne s'agissait que de modifier l'article 76³, qui est le seul article du projet à contenir l'expression « Etats [organisations] ayant participé à la négociation », il y aurait avantage à la remplacer par les mots « les participants à la négociation », car cet article est particulièrement long. Mais, en plus de son observation relative à la forme plurielle de l'expression « les participants à la négociation », M. Ouchakov a fait observer que l'article 3 du projet mettait en cause d'autres entités que des Etats ou des organisations internationales, et qu'il y avait peut-être là un risque de confusion. C'est au Comité de rédaction qu'il appartiendra de trancher la question – mais il devra peut-être attendre, à cet effet, que la Commission lui ait renvoyé l'article 76.

4. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 14 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁴.

ARTICLE 15 (L'adhésion comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité)⁵

5. M. REUTER (Rapporteur spécial) signale que cet article n'a appelé aucune observation de fond. Comme les deux paragraphes dont il se compose sont presque identiques, ils pourraient être fondus en un seul paragraphe, qui se lirait comme suit (A/CN.4/341 et Add.1, par. 49) :

« Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité s'exprime par l'adhésion

« a) lorsque le traité prévoit que ce consentement peut être exprimé par voie d'adhésion ;

« b) lorsque les participants à la négociation étaient convenus que ce consentement pourrait être exprimé par voie d'adhésion ; ou

« c) lorsque toutes les parties sont convenues ultérieurement que ce consentement pourrait être exprimé par voie d'adhésion. »

6. M. OUCHAKOV craint que le libellé suggéré par le Rapporteur spécial n'ait pour effet d'exclure l'éventualité dans laquelle le traité prévoit que le consentement à être lié peut être exprimé par tous les participants à la négociation ou par certains d'entre eux.

7. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise que le libellé proposé, tout au moins dans sa version française, comporte la nuance signalée par M. Ouchakov. La référence au consentement « d'un Etat » ou « d'une organisation internationale » ainsi qu'au cas où le traité prévoit que « ce consentement » peut être exprimé par voie d'adhésion peut viser aussi bien le cas d'un Etat particulier ou d'une organisation internationale que le cas de l'ensemble des Etats et des organisations internationales. Du point de vue du fond, il est exact qu'il s'agit du consentement de l'Etat ou de l'organisation qui se voit ouvrir la possibilité d'adhérer au traité. Peut-être le Comité de rédaction jugera-t-il bon de préciser, aux alinéas a, b et c de l'article 15, qu'il s'agit du « consentement de cet Etat ou de cette organisation ».

8. M. SUCHARITKUL se demande si la simplification suggérée par le Rapporteur spécial ne va pas avoir pour effet de supprimer les distinctions faites, aux paragraphes 1 et 2, entre un Etat et une organisation internationale. A l'alinéa a du paragraphe 1, il est question du consentement « exprimé » par l'Etat, tandis qu'à l'alinéa a du paragraphe 2 il est question du consentement « établi » par l'organisation. De même, aux alinéas b et c du paragraphe 1, on parle du consentement « exprimé », tandis qu'aux alinéas b et c du paragraphe 2 on parle du consentement « donné ».

9. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il est vrai qu'à propos de l'article 7 la Commission a déjà fait une distinction entre les expressions « exprimer le consentement » d'un Etat et « communiquer le consentement » d'une organisation. Si elle tient à ce qu'une organisation internationale ne puisse jamais « exprimer » un consentement, il faut en effet qu'elle maintienne, dans l'article à l'examen, les mots « ce consentement pourrait être donné ». C'est d'ailleurs pour répondre à ce souci qu'une terminologie légèrement différente avait été choisie, en première lecture, pour le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 15.

10. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 15 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁶.

ARTICLE 16 (Echange, dépôt ou notification des instruments de ratification, de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion)⁷

11. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que cet article n'a donné lieu à aucune observation de fond. Si la Commission ajoutait à l'article 2 une définition de

² Voir 1644^e séance, note 3.

³ Voir 1647^e séance, note 1.

⁴ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 42 à 45.

⁵ Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

⁶ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 46 à 49.

⁷ Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

l'expression « les contractants » (v. A/CN.4/341 et Add.1, par. 50), qui viserait soit un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales soit plusieurs organisations internationales ayant consenti à être liés par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non, la rédaction de l'article 16 pourrait être sensiblement allégée. Non seulement l'article suivant, mais d'autres articles du projet, notamment les articles 77 et 79, s'en trouveraient simplifiés. Toutefois, les expressions « Etat contractant » et « organisation contractante », qui sont déjà définies, devront peut-être être maintenues, car elles figurent dans les articles relatifs aux réserves. C'est pourquoi le Rapporteur spécial suggère de maintenir pour l'instant ces deux définitions et d'adopter peut-être une définition de l'expression « les contractants ».

12. M. ŠAHOVIĆ comprend les raisons qui conduisent le Rapporteur spécial à proposer de définir de nouvelles expressions, mais craint qu'en allégeant de cette manière la rédaction des articles, la Commission n'en complique la compréhension. Ce danger est d'autant plus grand que l'expression à définir est proche d'une expression déjà définie.

13. Sir Francis VALLAT a, sur la question à l'examen, une réaction très semblable à celle de M. Šahović. La nouvelle expression proposée par le Rapporteur ne lui semble satisfaisante ni en anglais ni en français, mais, à part ce problème de rédaction, il ne voit aucune raison de ne pas simplifier l'article 16 comme le Rapporteur spécial l'a proposé dans son rapport.

14. M. OUCHAKOV met en garde la Commission contre la définition d'expressions au pluriel. Si l'expression « les contractants » était définie, des difficultés d'interprétation ne manqueraient pas de surgir dans certains cas, par exemple au paragraphe 1 de l'article 20⁸, où figure l'expression « les autres organisations contractantes », et au paragraphe 3 de ce même article, où figure à plusieurs reprises l'expression « une autre organisation contractante ». Or, ni l'une ni l'autre de ces expressions ne correspond à celle qu'il est envisagé de définir – qui vise, elle, tous les contractants.

15. Comme M. Ouchakov l'a indiqué précédemment, il ne convient pas non plus de définir une expression qui ne figure pas dans la Convention de Vienne et qui risquerait de donner lieu à de fausses interprétations, compte tenu de l'article 3 du projet.

16. Mieux vaudrait donc s'en tenir aux expressions « Etat contractant » et « organisation contractante », quitte à définir, au besoin, l'expression « le contractant » plutôt que l'expression « les contractants ».

17. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 16 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁹.

ARTICLE 17 (Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes)¹⁰

⁸ Voir 1647^e séance, note 1.

⁹ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 50 à 53.

¹⁰ Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

18. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise qu'aucune observation n'a été formulée au sujet de l'article 17. Les crochets qui entourent les chiffres « 19 à 23 » pourraient être supprimés et, si la Commission adoptait l'expression « les contractants », cet article pourrait être ramené à deux paragraphes, qui se liraient comme suit (A/CN.4/341 et Add.1, par. 51) :

« 1. Sans préjudice des articles 19 à 23, le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par une partie d'un traité ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres contractants y consentent.

« 2. Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité qui permet de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées. »

19. L'article 17 pourrait être renvoyé au Comité de rédaction, qui tiendra compte des observations que certains membres de la Commission ont formulées au sujet de cette simplification à l'occasion de l'examen d'autres articles du projet.

20. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 17 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

ARTICLE 18 (Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur)¹²

21. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que l'article 18 n'a fait l'objet d'aucune observation, et propose de le ramener à un seul paragraphe, qui se lirait comme suit (*ibid.*, par. 52) :

« Un Etat ou une organisation internationale doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but

« a) lorsque cet Etat ou cette organisation a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation, tant que cet Etat ou cette organisation n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité ; ou

« b) lorsque cet Etat ou cette organisation a établi son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée. »

22. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 18 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹³.

ARTICLE 2 (Expressions employées), par. 1, al. e (« Etat ayant participé à la négociation » et « organisation

¹¹ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 54 et 55 ; 1682^e séance, par. 8 ; 1692^e séance, par. 1 à 8.

¹² Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

¹³ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 56 à 68.

ayant participé à la négociation ») et *f* (« Etat contractant » et « organisation contractante ») ¹⁴

23. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les alinéas *e* et *f* du paragraphe 1 de l'article 2 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé ¹⁵.

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales) *et*

ARTICLE 19 *bis* (Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)

24. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 19 et 19 *bis*, qui se lisent comme suit :

Article 19. — Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales

Une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité entre plusieurs organisations internationales ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins

- a*) que la réserve ne soit interdite par le traité ;
- b*) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ; ou
- c*) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas *a* et *b*, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

Article 19 bis. — Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats

1. Un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins

- a*) que la réserve ne soit interdite par le traité ;
- b*) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ; ou
- c*) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas *a* et *b*, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

2. Lorsque la participation d'une organisation internationale est essentielle à l'objet et au but d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, cette organisation, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver ledit traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve si la réserve est expressément autorisée par le traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée.

3. Dans les cas autres que ceux visés au paragraphe précédent, une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins

- a*) que la réserve ne soit interdite par le traité ;

b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ; ou

c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas *a* et *b*, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

25. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que la question des réserves, à laquelle les articles 19 et 19 *bis* ont trait, a été longuement débattue, et que des vues très divergentes ont été exprimées à son sujet tant à la Sixième Commission que dans les observations écrites des gouvernements et des organisations internationales intéressées. La CDI elle-même a beaucoup peiné sur ce problème. Dans une première rédaction, le régime applicable aux réserves formulées par des organisations internationales ainsi qu'à l'acceptation de ces réserves et à l'objection à ces réserves avait été soumis aux conditions prévues dans la Convention de Vienne. Mais cette rédaction a été sévèrement critiquée, et c'est à une formule de compromis que la Commission est parvenue à l'issue de sa première lecture. Cette formule a cependant été jugée non satisfaisante par un membre de la Commission, qui a proposé une autre rédaction ¹⁶. Par la suite, certains gouvernements et une organisation internationale ont critiqué le texte adopté en première lecture et ont exprimé leur préférence pour une solution plus souple. Beaucoup d'Etats ont estimé que, même en admettant le recours à une solution de compromis, le compromis proposé n'était pas rédigé de manière satisfaisante.

26. Obligé de tenir compte aussi bien des observations des membres de la Commission que de celles des gouvernements et organisations internationales intéressées, le Rapporteur spécial s'est adressé à un spécialiste des réserves aux traités, le professeur Imbert, actuellement détaché auprès de la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, qui lui a signalé des actes ou documents qui pourraient constituer des exemples de réserves, et surtout d'objections à des réserves, émanant d'organisations internationales. Comme d'autres membres de la Commission, le Rapporteur spécial avait estimé jusqu'alors qu'il n'existait pas de tels précédents. Il se peut que les exemples qui lui ont été signalés en constituent.

27. Il est indéniable que la question des réserves peut poser des problèmes pratiques. En ce qui concerne les organisations internationales, ces problèmes sont cependant rares. Il ne faut pas oublier que les articles de la Convention de Vienne, comme ceux du projet, sont tous des dispositions supplétives, qui ne doivent s'appliquer que si le traité en cause ne précise pas le régime applicable aux réserves, à l'acceptation des réserves ou à l'objection aux réserves. Pour ce qui est des traités entre Etats, ce sont les traités à vocation universelle qui soulèvent le plus de difficultés. A ces traités multilatéraux ouverts s'opposent deux catégories de traités. Les premiers, les traités bilatéraux, devraient en principe pouvoir faire l'objet de réserves. En fait, les réserves qui sont apportées à de tels traités impliquent réouverture des négociations, si bien qu'elles ont un caractère très particulier. Les seconds, les traités plurilatéraux fermés,

¹⁴ Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

¹⁵ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 6 à 14.

¹⁶ Voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 109 et suiv., notes 464 et 478.

dont le nombre de parties est restreint, précisent le plus souvent si des réserves sont possibles et dans quelles conditions elles peuvent être acceptées ou faire l'objet d'objection.

28. Pour ce qui est des traités auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties, il y a lieu de relever que l'immense majorité d'entre eux ont un caractère bilatéral. En prévoyant, à l'article 9 du projet¹⁷, la possibilité de traités multilatéraux ouverts aux organisations internationales, la Commission s'est montrée très hardie. Il serait difficile actuellement de donner des exemples pertinents de traités de ce genre, et il est peu vraisemblable que beaucoup de traités multilatéraux soient ouverts à des organisations internationales – si ce n'est avec toutes sortes de précautions. Il s'ensuit que les articles du projet relatifs aux réserves présentent un certain intérêt pratique, mais bien moindre qu'on pourrait le croire. Il n'en demeure pas moins qu'ils ont suscité de vives oppositions, tant à la CDI qu'à la Sixième Commission, et il semble que les gouvernements fassent de ce problème une question de principe.

29. Les difficultés que soulève le régime des réserves portent d'abord sur la formulation. Les organisations internationales parties à un traité ont-elles les mêmes droits que les Etats en ce qui concerne la formulation de réserves ? Le Rapporteur spécial rappelle qu'il a cru bon d'introduire un article sur l'objection aux réserves (art. 19 *ter*), qui n'a pas son équivalent dans la Convention de Vienne (dans cet instrument, la question est traitée en même temps que celle de l'acceptation des réserves). Actuellement, le Rapporteur spécial a quelques doutes sur l'utilité de l'article 19 *ter* proposé.

30. La question de l'acceptation des réserves a fait l'objet d'une observation très importante qui dépasse le cadre des réserves. Il a été reproché au projet d'étendre aux organisations internationales le droit d'acceptation tacite ; le projet généralise en effet la règle selon laquelle, après un délai de douze mois, le silence d'une partie contractante vaut acceptation tacite. Pour certains, il est très dangereux et même inacceptable qu'en matière de traités des obligations internationales puissent naître pour des organisations autrement que moyennant un acte formel. A ce sujet, M. Reuter fait observer que, tel qu'il est actuellement formulé, le principe énoncé dans le projet aurait des conséquences qui dépasseraient le cadre des réserves et qui influenceraient des articles tels que les articles 45 et 65¹⁸. Il convient donc de sérier maintenant les problèmes.

31. Pour ce qui est de la formulation des réserves, le Rapporteur spécial rappelle que la Commission avait cru possible d'adopter une solution de compromis ne soumettant pas les organisations, d'une manière générale, aux mêmes règles que les Etats. Elle leur donnait les mêmes droits que les Etats en ce qui concerne les traités entre organisations internationales seulement. Pour les traités entre des Etats et des organisations internationales, elle leur accordait aussi les mêmes droits, sauf dans le cas, très fréquent, où la participation de l'organisation est essentielle à l'objet et au but du traité. Il arrive souvent

qu'une organisation internationale soit partie à un traité sans se trouver dans une situation correspondant à celle des Etats qui y sont parties – si, par exemple, elle est chargée du contrôle de l'exécution des obligations de ces Etats. Ses droits et ses obligations sont alors différents. A la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, si la délégation des Etats-Unis d'Amérique a tellement insisté pour ne pas écarter les traités auxquels une organisation internationale est partie, c'est qu'elle envisageait comme possible la conclusion d'un traité « trilatéral » en matière nucléaire. Elle s'attendait à ce que le contrôle de l'exécution de normes prévues dans un traité bilatéral ne soit pas confié à une organisation telle que l'AIEA moyennant des traités conclus par chacun des deux Etats intéressés avec cette organisation. En résumé, le compromis de la Commission consiste à accorder à une organisation internationale les mêmes droits qu'à un Etat lorsqu'elle occupe la même place qu'un Etat dans un traité. En revanche, lorsqu'elle exerce une fonction de contrôle et que les Etats parties au traité se sont engagés en fonction de ce contrôle, l'organisation sait quels sont ses pouvoirs de contrôle, et il n'est pas souhaitable qu'elle puisse ultérieurement formuler une réserve sur ce qui a été convenu par les Etats cocontractants. En pareil cas, la participation de l'organisation est considérée comme étant essentielle à l'objet et au but du traité.

32. Si certains membres de la Commission et quelques gouvernements sont si réservés en ce qui concerne les libertés que les organisations internationales pourraient avoir, c'est avant tout parce que les actes constitutifs des organisations sont généralement muets sur la question des traités qu'elles concluent et, en particulier, sur les réserves. C'est ainsi que la Charte des Nations Unies ne contient presque rien sur les traités de l'ONU. Dans ces conditions, des pratiques s'instituent, et certains Etats estiment qu'elles ne respectent pas assez les droits des organes intergouvernementaux. Pour le Rapporteur spécial, cette question ne saurait être résolue dans le projet. Elle relève du droit constitutionnel de chaque organisation, et ce serait se livrer à un travail de droit comparé et non pas de droit international que d'essayer de rédiger des dispositions dans un texte qui s'applique à des traités et non au statut des organisations internationales. A ce propos, le Rapporteur spécial renvoie à la note 79 de son rapport (A/CN.4/341 et Add.1), et signale que les dispositions de mise en œuvre de l'article 41 de l'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base, qui confère à celui-ci « une pleine personnalité juridique », ne sont guère détaillées.

33. Il importe de mentionner aussi le cas particulier des Communautés européennes. Simultanément, les Communautés européennes et leurs Etats membres cherchent à participer à de nombreux traités. Il en résulte une participation qui, présentant une analogie avec la participation d'une organisation internationale, risque de créer un précédent pour les organisations internationales, et constitue donc un motif supplémentaire de souci pour certains membres de la Commission et pour des gouvernements. Quelles seraient les obligations respectives d'une telle organisation et de ses Etats membres au cas où l'organisation et ses Etats membres formuleraient des réserves différentes ? Si l'on accepte que des organisations soient parties à des traités auxquels sont aussi

¹⁷ Voir 1646^e séance, par. 61.

¹⁸ Voir 1647^e séance, note 1.

parties leurs Etats membres, il serait conforme à l'objet et au but de tels traités que leurs réserves soient symétriques, de manière que les Etats tiers puissent bien se rendre compte des obligations assumées. Dans ce cas, l'interdiction de formuler des réserves contraires à l'objet et au but du traité devrait suffire à rassurer les esprits.

34. Le Rapporteur spécial ne se propose pas d'aborder des questions de rédaction, mais tient seulement à signaler que le libellé de l'article 19 *bis* pourrait être simplifié si la Commission restait fidèle à sa solution de compromis.

35. M. OUCHAKOV a trois observations générales à formuler. Il se demande d'abord ce qu'il faut entendre par égalité entre Etats et organisations internationales. Il n'est pas question de mettre les organisations internationales sur un pied d'égalité totale avec les Etats dans le projet. Tout au plus la Commission peut-elle prévoir une règle du droit des traités qui s'applique également aux organisations internationales et aux Etats. Dans le cas des traités conclus entre des organisations internationales, la question de l'égalité avec les Etats ne se pose évidemment pas : les règles du droit des traités s'appliquent uniformément à toutes les organisations. La règle peut être que les réserves sont autorisées ou, au contraire, interdites, et elle est la même pour toutes les organisations internationales. En revanche, rien n'empêche les parties à un traité particulier de déroger à cette règle et de conférer à une organisation partie un droit en dérogation à la règle. En ce qui concerne les traités entre Etats et organisations internationales, il y a égalité parfaite entre les Etats et les organisations internationales si la même règle du droit des traités s'applique aux uns et aux autres. Il n'est cependant pas possible, dans le projet, de mettre les Etats et les organisations internationales sur un pied de parfaite égalité, d'une manière générale. C'est uniquement en ce qui concerne les réserves qu'il est possible, dans certains cas, de mettre les organisations internationales sur le même plan que les Etats. Par contre, dans les articles 6 et 7¹⁹, par exemple, il a bien fallu faire une distinction entre les Etats et les organisations internationales, dans le premier cas parce que la capacité des organisations internationales de conclure des traités ne découle pas du droit international, mais de leurs règles pertinentes, et dans le second parce qu'il n'y a pas, au sein des organisations internationales, de fonctionnaire qui soit l'homologue d'un chef d'Etat, par exemple.

36. Au sujet des réserves, la Commission avait proposé, pour le texte qui devait devenir la Convention de Vienne, un ensemble d'articles sous le titre « Réserves aux traités multilatéraux²⁰ ». La Conférence sur le droit des traités a cependant éliminé cette restriction, et les dispositions de la convention concernant les réserves portent à la fois sur les traités bilatéraux et les traités multilatéraux. Dès lors, l'acceptation tacite des réserves à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle notification en a été donnée vaut pour tous les types de traités.

37. Dans le projet qu'elle examine, la Commission ne vise que les traités multilatéraux, ainsi qu'il ressort du libellé même des articles 19 et 19 *bis*. M. Ouchakov croit néanmoins comprendre que M. Reuter entend viser dans le projet, à partir de l'article 19, l'ensemble des traités, tant bilatéraux que multilatéraux. Il doute qu'il soit judicieux d'englober aussi les traités bilatéraux dans les dispositions concernant les réserves.

38. D'autre part, M. Ouchakov souhaiterait que l'on distingue, au sujet des réserves, les traités conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales et ceux qui sont conclus entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats. Il rappelle, en effet, que certains traités sont avant tout conclus entre des Etats, avec la participation d'une ou de plusieurs organisations internationales, et d'autres avant tout conclus entre des organisations internationales, avec la participation d'un ou de plusieurs Etats, et comportent en conséquence des clauses applicables aux uns ou aux autres et des clauses concernant les uns et les autres. Dans le cas, par exemple, de l'AIEA, les traités auxquels cette organisation est partie sont le plus souvent des traités entre Etats avec une participation de l'Agence, qui exerce des responsabilités de contrôle. Certaines clauses ne concernent que les Etats contractants et d'autres concernent l'AIEA. Cette situation est évidemment différente de celle que vise la Convention de Vienne, qui ne s'applique qu'aux Etats. Dès lors, si l'on reconnaît aux organisations internationales contractantes la faculté de faire des réserves – et, donc, si on les place à cet égard sur un pied d'égalité avec les Etats –, il convient de préciser si ces organisations ne peuvent faire de réserves que sur les clauses qui concernent les organisations internationales ou sur toutes les clauses du traité, y compris celles qui concernent les Etats.

39. Le principe de l'égalité voudrait que les mêmes règles s'appliquent à tous les Etats ou à toutes les organisations internationales. Encore faudrait-il déterminer dans quels cas il importe de prévoir l'égalité entre les Etats parties et les organisations internationales parties à un traité.

40. Pour M. Ouchakov, si la participation de l'organisation internationale est essentielle au but et à l'objet du traité, l'organisation internationale contractante peut être traitée sur un pied d'égalité avec les Etats contractants. Inversement, si la participation d'un Etat dans un traité conclu entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats est essentielle au but et à l'objet du traité, l'Etat contractant peut être traité sur un pied d'égalité avec les organisations internationales. M. Ouchakov rappelle que les propositions qu'il avait formulées sur ce point en 1977 dans le document A/CN.4/L.253²¹ se fondaient sur cette analyse de la situation.

41. C'est en considérant qu'il n'était pas possible d'autoriser les organisations internationales ou les Etats à faire des réserves sur des dispositions ne les concernant pas que l'on avait proposé une formule selon laquelle les unes et les autres sont autorisés à faire des réserves sur certaines dispositions prévues par le traité. Une telle

¹⁹ Voir 1646^e séance, par. 36 et 47.

²⁰ Voir *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 195 et 196, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, projet d'articles sur le droit des traités, partie II, sect. 2.

²¹ Voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 109 et suiv., notes 464, 478, 480, 482 et 485.

formule pourrait être retenue comme principe de base propre à assurer une égalité parfaite entre les parties contractantes, Etats ou organisations internationales.

42. M. CALLE Y CALLE dit que la section 2 de la deuxième partie du projet traite d'un sujet difficile et controversé. C'est depuis que la CIJ a formulé pour la première fois la notion de compatibilité avec l'objet et le but du traité dans son célèbre avis consultatif de 1951²² et que la Convention de Vienne a abondé dans le même sens que se sont développées les théories relatives aux réserves.

43. Le droit des Etats de formuler des réserves est considéré comme inhérent à leur souveraineté et à leur capacité de conclure des traités. Le projet d'article 6 reconnaît que les organisations internationales ont elles aussi une capacité de conclure des traités : elles en ont acquis le droit pour ainsi dire par dérivation, dans la mesure où les Etats qui les ont créées pour répondre aux besoins de la communauté internationale le leur ont conféré.

44. En fait, les réserves ne sont rien d'autre qu'une restriction de la portée du traité, ce que confirme le projet d'article 17²³, qui reconnaît que les organisations internationales peuvent accepter d'être liées par une partie seulement d'un traité. Elles peuvent ainsi opter pour certaines réserves et non pour d'autres. Au fond, une réserve peut donc signifier soit le consentement à être partie à un traité, soit le choix en faveur d'une situation plutôt que d'une autre. La question qui se pose n'est donc pas d'assurer l'égalité ontologique des parties contractantes, mais leur assimilation. Il y a sans doute une différence entre les parties contractantes en tant que sujets de droit, mais cette différence ne peut avoir d'effet sur l'équilibre juridique des dispositions.

45. La clause selon laquelle une organisation internationale ne peut formuler de réserves si sa participation au traité est essentielle au but et à l'objet de celui-ci est un nouvel élément important. Dans les autres cas, toutefois, les organisations devraient avoir une capacité de formuler des réserves presque étendue que celle des Etats, même s'il peut y avoir des différences dans le mode de formulation des réserves ou la façon d'exprimer des objections aux réserves. C'est pourquoi la capacité des organisations internationales ne doit pas être indûment restreinte.

46. Sir Francis VALLAT dit qu'il est très difficile en pratique de convaincre les conférences internationales de prévoir des dispositions expresses concernant les réserves, et c'est pourquoi les articles supplétifs ont une telle importance en la matière. Il estime donc que la Commission doit consacrer à ces articles un peu plus de temps qu'aux articles précédents.

47. Une des questions fondamentales concerne l'égalité, qui, à son avis, n'a pas autant rapport avec le sujet que la Commission a été amenée à le penser. Bien entendu, il est parfaitement vrai que les organisations internationales et les Etats ne sont pas égaux, dans la mesure où ils ont un statut différent et des capacités

différentes. Mais ce qui compte, ce n'est pas l'idée abstraite d'égalité ou d'inégalité, mais le fait que les organisations internationales, de par leur nature même, ont non seulement une capacité limitée, mais aussi des procédures qui leur sont propres – qui trouvent leur expression, par exemple, dans les règles de l'organisation. S'il est tenu compte de ces deux caractéristiques et si elles sont suffisamment bien traduites dans le projet, la question de l'égalité sera automatiquement réglée. Sir Francis estime donc, comme M. Ouchakov, que toute la question repose sur le projet d'article 6 (qui est, dans un sens, l'article le plus important du projet), en vertu duquel la capacité d'une organisation internationale de conclure un traité est régie par les règles pertinentes de cette organisation : si elle devient partie au traité, les règles du droit des traités s'appliquent entre l'organisation internationale et toute autre partie, naturellement et sur la base de l'égalité. Il n'est pas possible de faire une distinction entre différents types d'entités selon qu'il s'agit d'organisations ou d'Etats. Dès lors que ces entités sont parties aux traités, elles ont fondamentalement les mêmes droits et obligations, qu'il s'agisse d'une organisation ou d'un Etat. Il semble donc sans objet de poser la question générale de l'égalité de leur statut.

48. Le cas des réserves présente une difficulté parce qu'à ce stade l'organisation internationale n'est pas encore partie au traité : elle est en passe – ou sur le point – de le devenir. Deux questions doivent alors être posées dans chaque cas : L'organisation internationale a-t-elle la capacité de formuler la réserve ? L'organisation internationale agit-elle conformément à ses règles pertinentes ? Dans l'éventualité où l'organisation internationale deviendrait partie au traité, le contenu de l'obligation envisagée doit nécessairement relever de sa capacité juridique, et il s'ensuit que, si l'organisation internationale a la capacité de contracter une obligation, elle a par définition la capacité juridique de limiter cette obligation en formulant une réserve.

49. Tel est le premier point fondamental de principe à partir duquel sir Francis tenait à aborder la question. Allant plus loin, il estime que, du point de vue du droit des traités, la division des traités en trois catégories est très artificielle, en dépit des sérieuses raisons pratiques qui l'ont motivée. Toutefois, à supposer que cette distinction existe, sir Francis croit comprendre qu'il est entendu qu'il n'y a pas d'obstacle particulier à la formulation de réserves par les organisations internationales pour ce qui est des traités conclus entre organisations internationales, mais que, dans le cas des traités conclus entre une organisation internationale et plusieurs Etats, il est nécessaire de limiter d'une certaine façon la faculté des organisations de formuler des réserves. Sir Francis se demande si cette opinion n'est pas fondée sur une conception quelque peu déformée de l'importance des réserves. Il est tout à fait clair qu'un Etat ne peut modifier par une réserve formelle la situation juridique existant entre deux autres Etats en vertu du traité.

50. A cet égard, il fait remarquer que, selon la définition de la « réserve » énoncée à l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 2²⁴, une réserve formulée par une organisation

²² Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1951*, p. 15.

²³ Voir 1647^e séance, par. 1.

²⁴ *Ibid.*

internationale n'aurait aucune incidence sur l'effet juridique des dispositions du traité en ce qui concerne leur application entre les Etats parties au traité, mais seulement en ce qui concerne leur application à l'organisation internationale. Si son interprétation de la définition est exacte, l'idée qu'une réserve formulée par une organisation internationale modifierait les droits et obligations des Etats entre eux ne se pose tout simplement pas, du fait de la nature de la réserve. Si une organisation internationale veut modifier les droits et obligations découlant d'un traité entre elle-même et les autres parties, Etats ou organisations internationales, et s'il est envisagé qu'elle devienne partie au traité, elle devrait alors en principe avoir la faculté de formuler une réserve. L'important est de partir de ce principe fondamental, et d'examiner ensuite les exceptions s'il doit y en avoir.

51. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate avec plaisir que l'intervention de M. Calle y Calle se situe sur le plan même adopté par le Rapporteur spécial, qui considère, lui aussi, qu'il ne s'agit pas de conférer l'égalité à des entités en tant que telles, mais plutôt de donner des droits égaux à des parties contractantes à un même traité.

52. Il partage aussi l'opinion exprimée par sir Francis Vallat, qui illustre d'ailleurs le proverbe selon lequel « qui peut le plus peut le moins », puisque le mécanisme des réserves permet seulement de réduire les engagements qu'on a pris. Sir Francis est parfaitement fondé à soutenir que si l'organisation a la capacité de devenir partie à un traité, elle peut aussi, de ce fait même, et en vertu de sa nature et de ses règles propres, diminuer ses engagements.

53. M. Reuter comprend enfin très bien le sens de l'intervention de M. Ouchakov, qui regrette que ses suggestions au sujet des réserves soient abandonnées dans la deuxième version du projet d'articles. Il rappelle que la question de l'impossibilité des réserves dans les traités bilatéraux a été étudiée par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, qui devait aboutir à la Convention de Vienne, sans qu'aucune décision ait pu être prise en la matière.

54. Quand M. Ouchakov propose de distinguer entre les traités selon leur nature, il semble emprunter son raisonnement à l'adage selon lequel « l'accessoire suit le principal », les entités parties à un traité de façon « accessoire » bénéficiant d'une assimilation aux parties « principales ». Pour sa part, M. Reuter doute profondément qu'on puisse distinguer en pratique entre les traités. Il croit nécessaire de proposer des solutions simples à l'Assemblée générale, qui pourrait être rebutée par un texte trop subtil. Il rappelle que l'un des résultats de la Convention de Vienne telle qu'elle a été conclue en 1969 est que l'objection à une réserve et l'acceptation d'une réserve ont en définitive le même effet, alors qu'il n'est pas certain que tel ait bien été l'objectif initialement poursuivi par les participants.

55. En l'espèce, il lui semblerait préférable de dire que les réserves sont interdites aux organisations internationales dans tous les cas. En effet, M. Ouchakov l'a presque convaincu quand il a affirmé que l'organisation internationale doit pouvoir émettre des réserves quand sa présence est essentielle à l'existence du traité. Il rappelle toutefois que, dans le texte soumis à la Commission en

première lecture, il avait, pour faire une concession à cette thèse, retenu, en fait, une solution exactement inverse. Cette constatation lui inspire la plus grande méfiance envers l'excès de complexité.

La séance est levée à 18 heures.

1649^e SÉANCE

Mardi 12 mai 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, 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.4/339 et Add.1 à 5, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales) *et*

ARTICLE 19 *bis* (Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats) ¹ [suite]

1. M. BARBOZA dit que de nombreuses tentatives ont été faites pour codifier la question des réserves, tant au niveau régional, par exemple dans le cadre de l'OEA, qu'au niveau international, par exemple dans la Convention de Vienne ². Le fait que cette dernière n'ait pas fait l'unanimité parmi les auteurs, bien qu'elle soit actuelle et complète, montre combien la question est épineuse. Si telle est la situation en ce qui concerne les traités conclus entre des entités homogènes comme le sont les Etats, on imagine sans peine à quel point est plus complexe encore le cas dont s'occupe la Commission, à savoir celui des traités conclus entre des entités non homogènes comme les Etats et les organisations internationales. Il faut donc être extrêmement prudent lorsqu'on cherche à codifier ce domaine, et garder présent à l'esprit l'effet qu'une formulation très générale peut avoir dans la pratique sur la vie des organisations qui doivent conclure une infinité de traités.

¹ Pour textes, voir 1648^e séance, par. 24.

² Voir 1644^e séance, note 3.

2. M. Barboza rappelle à cet égard aux membres de la Commission l'avis consultatif de la CIJ sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*³, qui a fait jurisprudence en matière de personnalité internationale des organisations internationales. Certains aspects de cet avis consultatif ont des liens avec le sujet qu'étudie la Commission. Par exemple, la Cour a souligné la nécessité de conférer la personnalité internationale aux organisations internationales créées pour exercer certaines fonctions qui ne peuvent être accomplies conjointement par plusieurs ministères des affaires étrangères. La caractéristique la plus importante de la personnalité internationale est la capacité de conclure des traités. La Cour a cependant estimé que la capacité des organisations internationales était différente de celle des Etats et a fixé certains critères propres à déterminer la nature de cette capacité ; elle a mentionné, par exemple, la nature de l'organisation internationale, ses règles intérieures, ses objectifs et les moyens que lui confère son acte constitutif pour atteindre ces objectifs.

3. M. Barboza estime donc que, si la capacité de conclure des traités est un aspect aussi important de la personnalité internationale, la faculté de formuler des réserves doit faire partie de cette capacité. Si l'une est reconnue, l'autre doit l'être aussi, d'autant plus qu'une « réserve » est définie dans le projet d'articles (art. 2, par. 1, al. d⁴) comme étant une déclaration visant à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité en ce qui concerne la partie visée par la réserve. Cela étend manifestement la capacité des parties au traité, en particulier celle des organisations internationales. S'il n'en était pas ainsi, les organisations internationales s'estimeraient tenues, si certaines dispositions leur étaient inacceptables, de se retirer d'un traité ou de ne pas y adhérer, ce qui serait contraire à l'universalité des traités.

4. La capacité de conclure des traités comporte deux éléments principaux, dont le premier est l'élément de liberté, qui est à la base de tout traité. L'autre élément est l'égalité. Les Etats et les organisations internationales ne sont bien entendu pas égaux ; la capacité des organisations est limitée, comme le prévoit expressément le projet d'article 6⁵, qui porte à juste titre sur les limitations imposées par les règles de l'organisation. Mais une fois que l'organisation a réussi à franchir l'obstacle que constituent les limitations qui lui sont propres, il doit y avoir égalité, car l'égalité des parties est l'essence même de tout contrat.

5. M. Barboza a déjà indiqué qu'à son avis, au lieu d'adopter une position générale de principe abstraite, la Commission devrait adopter une attitude pragmatique et chercher un compromis entre les deux tendances extrêmes qui se sont manifestées en son sein et à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Ce compromis lui semble apparent dans le projet d'articles à une exception près, qui a son importance : la capacité d'une organisation internationale de formuler des réserves. M. Barboza veut parler du paragraphe 2 de l'article 19 *bis*, qui, à son

avis, ne place pas les organisations internationales et les Etats sur un pied d'égalité : il n'est pas inconcevable qu'une organisation internationale dont la participation au traité est essentielle à l'objet et au but de celui-ci veuille formuler une réserve qui n'est pas incompatible avec l'objet et le but du traité, mais ne puisse le faire sans y avoir été expressément autorisée. Sur ce point, par conséquent, la différence entre la situation des Etats et celle des organisations internationales est sensible et, comme l'indique l'OIT au paragraphe 13 de ses observations (A/CN.4/339), peut avoir des conséquences fâcheuses. Il ne serait donc pas souhaitable de restreindre la capacité des organisations au-delà de ce que prévoit le paragraphe 2 de l'article 19 *bis*.

6. M. PINTO rappelle à la Commission qu'il a déjà indiqué (1645^e séance) qu'il ne serait pas particulièrement utile de considérer la question des réserves du point de vue de l'égalité ou de l'inégalité des Etats et des organisations internationales en matière de conclusion de traités. Les organisations internationales sont fondamentalement différentes et, comme il l'a dit, peuvent être considérées comme les « robots », de la communauté internationale en ce sens qu'elles sont programmées par les Etats membres pour agir d'une certaine façon ; dans cette mesure, elles semblent dépendre des Etats, alors que les Etats ne dépendent pas d'elles de la même manière. Les organisations internationales peuvent aussi être considérées comme des personnes internationales composites. En effet, bien qu'une organisation internationale jouisse d'une personnalité internationale et soit donc plus que la somme de ses parties, ces parties – les Etats membres – ne cessent de jouer un rôle dans la direction des opérations de l'organisation, ce qui se traduit là encore par une situation de dépendance de l'organisation internationale et par une différence de qualité, et donc par une inégalité, entre les Etats et les organisations internationales. Mieux vaut adopter l'attitude pragmatique déjà préconisée par certains membres de la Commission pour déterminer ce qui est requis dans un cas particulier et comment le prévoir.

7. Au paragraphe 56 de son dixième rapport (A/CN.4/341 et Add.1), le Rapporteur spécial a appelé l'attention de la Commission sur la pratique selon laquelle il est reconnu qu'une organisation internationale a le droit d'exiger qu'une réserve à une convention qui aurait pour conséquence de modifier unilatéralement les privilèges et immunités appartenant à ladite organisation ne peut entrer en vigueur sans le consentement de l'organisation. M. Pinto voit là une raison de reconnaître le droit d'une organisation internationale de formuler ses propres réserves en contrepartie de son droit de rejeter les réserves formulées par d'autres parties, y compris les Etats. Il partage cette manière de voir, et souscrit aux conclusions générales formulées par le Rapporteur spécial au paragraphe 65 de son rapport au sujet de la liberté des organisations internationales de formuler des réserves et de la nécessité d'énoncer, s'il y a lieu, une exception en termes généraux.

8. Cependant, en dehors de toute question d'égalité, tout ce que la Commission doit faire est de donner à l'organisation internationale la capacité de conclure des traités qui lui permette d'exercer ses fonctions. Quel type de capacité serait-il juste de reconnaître à une organisa-

³ C.I.J. Recueil 1949, p. 174.

⁴ Voir 1647^e séance, note 1.

⁵ Pour texte, voir 1646^e séance, par. 36.

tion internationale en matière de conclusion des traités ? Et quel type de capacité serait-il injuste de lui refuser en cette matière si on veut qu'elle s'acquitte des tâches pour lesquelles elle a été programmée ? De l'avis de M. Pinto, il faut peut-être garder deux choses présentes à l'esprit : d'une part, le fonctionnement essentiellement programmé de l'organisation internationale et, de l'autre, le pouvoir de direction que gardent les Etats membres. Toute limitation générale du pouvoir de formuler des réserves, ou de tout autre pouvoir, devrait être essentiellement subordonnée aux limitations énoncées dans les règles de l'organisation. C'est, après tout, sur le pouvoir de direction des Etats membres que repose le droit de l'organisation de rejeter une réserve à laquelle elle n'estime pas pouvoir donner son consentement.

9. Dans le précédent relatif aux réserves à la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, que le Rapporteur spécial cite aux paragraphes 56 et 57 de son rapport, d'où découle le pouvoir de l'organisation de refuser d'accepter une réserve ? Pour M. Pinto, ce pouvoir découle de la possibilité de mobiliser l'opinion au sein de l'organe principal de l'organisation. Il y a, au sein de cet organe, ce qu'on pourrait appeler un courant de conformité – une *opinio juris* au sein de l'assemblée des parties constituantes –, et tout membre s'expose donc à être critiqué. Le Rapporteur spécial indique dans son rapport que le Secrétaire général de l'ONU a demandé qu'une réserve concernant la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies soit retirée, et il a souligné qu'il devrait saisir l'Assemblée générale de la question si, malgré son objection, la réserve était maintenue. M. Pinto estime que cela montre que le courant de conformité paraît être en faveur de la reconnaissance du pouvoir de rejeter la réserve. De même, il lui semble que le courant de conformité serait de reconnaître le droit de formuler des réserves, lorsque le fonctionnement de l'organisation l'exige. C'est la raison pour laquelle M. Pinto approuve sans trop d'hésitation le paragraphe 3 de l'article 19 *bis*, qui reconnaît à une organisation la liberté générale de formuler des réserves. Il ne verrait pas d'objection au cas particulier prévu au paragraphe 2 du même article si la Commission le juge nécessaire, mais il ne pense pas que ce soit vraiment une sauvegarde supplémentaire.

10. Le cas particulier visé au paragraphe 66 du rapport du Rapporteur spécial est peut-être important, mais il est permis de se demander s'il y aura jamais des traités dans le cas desquels les Etats auront choisi des organisations internationales comme partenaires et où les organisations internationales ou les fonctions qui leur sont confiées ne seraient indiscutablement pas essentielles à l'objet et au but du traité. Si elles ne l'étaient pas, qu'est-ce qui aurait pu amener les organisations internationales à vouloir conclure un traité avec les Etats ? Si un groupe d'Etats confère à une organisation internationale certaines fonctions de contrôle qui font que celle-ci devient un partenaire essentiel aux fins du traité, le meilleur moyen d'assurer qu'elle ne se dérobe pas à ses obligations n'est-il pas d'assurer que les décisions voulues soient prises par ses organes directeurs et que les règles de l'organisation aillent dans le sens qu'il convient, et non de rédiger une

disposition plus ou moins obscure limitant le pouvoir de l'organisation de formuler des réserves ?

11. Enfin, M. Pinto relève, à la note 79 du rapport, que le Rapporteur spécial estime que ce serait aller au-delà des limites du rapport que d'examiner même superficiellement certains types de traités. M. Pinto le déplore d'autant plus que les vues du Rapporteur spécial commencent à avoir une influence sur les négociations menées à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et ailleurs.

12. M. SUCHARITKUL constate que deux tendances s'opposent : l'une en faveur de l'assimilation de la situation des Etats, d'une part, et des organisations internationales, d'autre part ; l'autre en faveur de la distinction des positions respectives de ces entités. La controverse procède du problème de l'égalité des Etats et des organisations internationales.

13. M. Sucharitul pense, comme sir Francis Vallat (1648^e séance), que l'égalité existe entre les Etats et les organisations internationales pour ce qui touche l'application des dispositions du traité dès lors qu'il est conclu et entré en vigueur. Il est aussi d'accord avec M. Ouchakov (*ibid.*) quant à la possibilité de traiter les Etats et les organisations internationales sur un pied d'égalité.

14. Toutefois, comme on l'a fait observer, l'égalité n'existe qu'au regard du droit des traités, car la réalité montre qu'il n'y a pas même d'égalité entre les organisations internationales, comme le confirme d'ailleurs l'article 6 du projet, où l'on précise que la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation – règles éminemment variables d'un cas à l'autre. Par contraste, l'article 6 de la Convention de Vienne, qui ne concerne que les Etats, dispose : « Tout Etat a la capacité de conclure des traités » – sans aucune restriction. L'Etat apparaît ainsi nécessairement différent de l'organisation internationale.

15. Il faut toutefois observer que, dans son projet d'articles, et notamment aux articles 27 et 46⁶, la Commission s'est efforcée d'établir un parallélisme constant entre le droit interne de l'Etat et les règles de l'organisation internationale. Or, le droit interne des Etats varie de l'un à l'autre, et leur capacité même de conclure des traités peut être limitée constitutionnellement. M. Reuter a cité précédemment le cas de la V^e République française, dont la Constitution est muette quant à la capacité de formuler des réserves. En outre, l'Etat change lui aussi, et sa capacité de conclure des traités est sujette à modifications au gré des révisions constitutionnelles.

16. M. Sucharitul constate donc qu'à cet égard la situation des Etats n'est pas très différente de celle des organisations internationales. Nul ne peut nier en effet une vérité aussi claire que l'inégalité des Etats comme des organisations internationales quant à la capacité de conclure des traités telle qu'elle est régie, dans le cas des Etats, par la loi fondamentale, et dans celui des organisations internationales par les règles pertinentes de ces dernières.

⁶ Voir 1647^e séance, note 1.

17. M. Sucharitkul approuve la position de M. Reuter au sujet de la personnalité juridique internationale. Il estime en effet lui aussi que, dans le domaine du droit des traités, il convient de s'attacher à l'existence de la capacité de conclure des traités, et non à la possession d'une personnalité juridique internationale distincte, ou de certaines caractéristiques telles que l'existence d'un secrétariat permanent.

18. De même, il approuve en général la solution proposée par M. Reuter au sujet de la pratique, car la majorité des traités conclus entre des organisations internationales et des Etats sont des accords de siège ou des accords concernant les privilèges et immunités des organisations internationales. Il constate que trois grands traités généraux multilatéraux s'imposent à l'esprit dans ce domaine : la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies⁷, la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées⁸ et la Convention de Vienne de 1975⁹. Dans la pratique, ces instruments ont fait l'objet de nombreuses réserves, notamment au sujet des privilèges et immunités des ressortissants du pays hôte d'une organisation. M. Sucharitkul estime que la Commission devrait examiner cette pratique de façon plus détaillée avant de formuler une opinion définitive en la matière.

19. Il considère néanmoins que la capacité de formuler des réserves devrait être limitée, puisque la capacité de conclure des traités est elle-même limitée. La possibilité de formuler des réserves devrait obéir à des conditions préalables, et notamment à l'exigence que le traité prévoie des réserves, ou que les réserves répondent à certaines conditions prévues par le traité. En outre, les limites de la capacité de conclure des traités devraient aussi être celles de la capacité de formuler des réserves.

20. M. ŠAHOVIĆ constate qu'à la 1648^e séance le Rapporteur spécial a exposé un certain nombre de moyens susceptibles de résoudre les problèmes en suspens. Il pense qu'au stade de la deuxième lecture la Commission devrait se borner à perfectionner les textes déjà adoptés en première lecture et à régler les questions précédemment laissées sans réponse. Il ne croit pas nécessaire de reprendre un débat qui a déjà eu lieu, et ne pense pas que le libellé du projet doive être modifié en profondeur. Il relève que sir Francis Vallat a déjà démontré comment le droit des organisations internationales de formuler des réserves procède de l'article 6 du projet, et observe à son tour que le paragraphe 2 de l'article 9¹⁰ va dans le même sens, puisqu'il reconnaît aux « participants » à l'élaboration d'un traité le droit de se prononcer contre le texte d'un traité au moment de son adoption, droit qui emporte nécessairement celui de formuler des réserves.

21. Sur la seconde grande question, celle de l'égalité entre les Etats et les organisations internationales, M. Šahović observe que M. Reuter a été très précis en se référant aux principes du régime conventionnel, qui repose sur la liberté et l'égalité des parties. Pour sa part,

M. Šahović n'a jamais éprouvé le moindre doute : toute discrimination entre les Etats et les organisations internationales qui pourrait se glisser dans le projet serait en fait une lacune du texte élaboré par la Commission. S'il reconnaît la nécessité de tenir compte des différentes thèses qui peuvent s'opposer, il estime néanmoins que la Commission doit s'attacher à promouvoir le principe de l'égalité entre les parties à un traité et écarter délibérément l'usage d'un double critère, cela dans la logique même du développement progressif du droit international. Il considère que, dans cette optique du développement progressif, la Commission peut librement proposer un certain nombre d'articles aux Etats pour qu'ils tranchent ultérieurement la question.

22. Enfin, M. Šahović souhaite que la Commission passe à l'examen du texte proprement dit des articles et cherche à concrétiser les idées qui avaient déjà été exprimées lors de la première lecture.

23. M. VEROSTA pense, comme M. Pinto, qu'il faudra peut-être étudier encore plus avant la pratique des Etats.

24. Il relève que l'avis juridique du Secrétaire général de l'ONU, cité par M. Reuter au paragraphe 56 de son rapport, concerne un cas particulier qui résulte de la volonté des Etats membres de l'organisation et des Etats parties à la convention sur les privilèges et immunités consentis à l'organisation pour qu'elle puisse exercer correctement ses fonctions.

25. M. Verosta souhaiterait aussi que les textes mis au point par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, mentionnés précédemment par M. Pinto, puissent être présentés à la Commission avant la fin du débat en cours.

26. Il aimerait enfin savoir si la pratique des Etats et des organisations internationales offre d'autres exemples pouvant éclairer la Commission, et notamment si les nombreux traités conclus par une organisation régionale telle que la CEE, à laquelle des Etats ont délégué de nombreuses compétences, ont donné lieu à des réserves. Dans l'hypothèse où les exemples feraient défaut, il estime que la Commission pourrait se borner à établir un texte large en laissant le choix de la solution pertinente dans chaque cas d'espèce aux Etats membres qui contrôlent le fonctionnement des organisations.

27. M. RIPHAGEN dit qu'à entendre le débat on pourrait parfois croire que les traités naissent spontanément, alors qu'ils sont le fruit de négociations et le résultat d'une unanimité entre les négociateurs, ou, du moins, d'une décision prise à la majorité par une conférence internationale. Dans les deux cas, il peut y avoir un délai pendant lequel le résultat acquis peut être remis en question. L'institution des réserves est donc souvent très nécessaire pour sauver un traité et pour en assurer la ratification par tous les participants. C'est un point à ne pas perdre de vue, surtout dans le cas des organisations internationales, qui sont moins monolithiques que les Etats et qui sont régies par leurs propres règles intérieures. Il peut donc être nécessaire, pour sauver un traité et assurer la participation de l'organisation, d'autoriser l'organisation à formuler une réserve pour qu'elle puisse remplir les obligations qui lui incombent en vertu de ses règles intérieures.

⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

⁸ *Ibid.*, vol. 33, p. 261.

⁹ Voir 1644^e séance, note 7.

¹⁰ Pour texte, voir 1646^e séance, par. 61.

28. Dans un certain sens, les réserves constituent une réouverture des négociations ; nul n'est tenu de les accepter, et elles donnent à chacun l'occasion d'expliquer sa position. D'un point de vue pratique, la Commission devrait se méfier de toute limitation *a priori* de la possibilité de formuler des réserves – et c'est pourquoi M. Riphagen doute de l'opportunité du paragraphe 2 de l'article 19 *bis*.

29. M. REUTER (Rapporteur spécial) déclare, en ce qui concerne la pratique, qu'il a indiqué dans son rapport tous les renseignements qu'il avait pu recueillir sur certaines situations où le problème des réserves avait été envisagé. Il n'a rien à ajouter sur ce point, d'autant plus qu'au sein de la Commission même des réserves ont été formulées quant à la qualité d'organisation internationale de la CEE. Il pense, au surplus, que le rapporteur spécial chargé d'une question particulière doit surtout s'attacher à recentrer et à simplifier en permanence le débat sur son projet d'articles. Il n'a toutefois aucune objection à ce que l'on présente à la Commission l'état le plus récent des travaux de la Conférence sur le droit de la mer. Il comprend, de même, que certains membres désirent reprendre les propositions qui avaient été avancées par M. Ouchakov en 1977¹¹.

30. Faisant siennes les observations de M. Šahović, il tient à relever les importants points d'accord qui se dégagent des débats. Tout d'abord, la Commission semble admettre l'égalité des Etats et des organisations internationales en matière de traités. Elle reconnaît en outre qu'une restriction fondamentale résulte de l'article 6 du projet, qui limite étroitement la capacité des organisations internationales de faire des réserves. Il estime qu'il appartient au Comité de rédaction de décider s'il convient de rappeler dans chaque article les limitations posées sur ce sujet à l'article 6. Il observe enfin que la Commission admet qu'une limite générale en la matière résulte, dans le cas des organisations internationales, de la définition même des réserves, et qu'une troisième limite procède des dispositions du traité proprement dit, qui peut prévoir que certaines réserves sont exclues ou que le droit pour une organisation internationale de présenter des réserves est expressément limité.

31. Ces points d'accord étant acquis, les difficultés surgissent dès lors qu'on cherche à formuler les articles eux-mêmes. Une majorité des membres de la Commission semblerait favorable au texte établi en première lecture, qui pose en principe la possibilité de faire des réserves avec certaines limites minimales assorties de limites supplémentaires, tandis que le projet soumis en deuxième lecture n'indique qu'une limite unique et relativement précise. Le véritable problème est de savoir comment exprimer d'autres limites que celles sur lesquelles les membres sont d'accord. Certains membres ont estimé que l'article 19 de la Convention de Vienne pose, en son alinéa *c*, une limite générale, qui est celle de la compatibilité avec l'objet et le but du traité. M. Reuter constate que le paragraphe 2 de l'article 19 *bis* du projet n'utilise pas d'autre critère.

32. Il se demande cependant si le critère de l'objet et du but du traité n'entraîne pas des limites particulières pour

les organisations internationales, et s'il ne serait pas préférable d'essayer, sans employer de formule trop stricte, de déclarer que l'objet et le but du traité comportent, quand il s'agit de la participation des organisations internationales, des limites qu'il conviendrait d'énoncer en une phrase, qui pourrait être rédigée comme suit : « Peuvent être contraires à l'objet et au but d'un traité les réserves d'une organisation internationale qui... » – en citant ensuite un certain nombre de cas qui auraient valeur d'exemple, dont celui de l'existence d'une contradiction entre une réserve d'une organisation internationale et une réserve d'un Etat. Il sait gré à M. Ouchakov d'avoir tenté d'introduire une distinction de portée générale entre différentes catégories de traités, dont certains seraient conclus plutôt entre des organisations et d'autres plutôt entre des Etats. Il ne croit cependant pas possible d'établir ainsi des catégories que les auteurs de la Convention de Vienne ont eux-mêmes renoncé à constituer dans le domaine des traités entre Etats. Il reconnaît que l'objet et le but du traité sont des critères vagues, mais pense qu'il serait possible de citer à titre d'exemple certains cas significatifs de la situation particulière des organisations internationales.

33. M. OUCHAKOV souligne encore une fois que les articles du projet relatifs aux réserves ne doivent viser que les traités multilatéraux, alors même que les dispositions de la Convention de Vienne relatives aux réserves visent à la fois les traités multilatéraux et les traités bilatéraux. Ce n'est pas sans raison que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a décidé de s'écarter du projet d'articles élaboré par la Commission et de ne pas s'en tenir aux seuls traités multilatéraux. La suppression par le Rapporteur spécial des expressions « traité entre plusieurs organisations internationales », « traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales » et « traité entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats » ne saurait signifier que le projet s'entend comme englobant les traités bilatéraux entre deux organisations ou entre un Etat et une organisation. En ce qui concerne les traités entre Etats, il peut être utile, pour des raisons politiques, que les Etats puissent formuler des réserves non seulement à des traités multilatéraux mais aussi à des traités bilatéraux. Si le parlement d'un des deux Etats parties à un traité bilatéral ratifie le traité sans réserve et que l'autre en formule une, il suffit alors d'un silence de douze mois pour que la réserve de ce dernier soit acceptée, sans que le gouvernement du premier Etat en réfère de nouveau au parlement. Mais aucune raison ne semble militer en faveur d'une même règle pour les traités bilatéraux entre deux organisations internationales ou entre une organisation et un Etat.

34. Il convient d'autre part de relever que la capacité de formuler des réserves n'est aucunement liée à la capacité de conclure des traités. Comme il ressort de l'article 6 de la Convention de Vienne, la capacité des Etats de conclure des traités n'est pas limitée : tout Etat peut conclure n'importe quel traité. Par contre, il ne peut pas formuler n'importe quelle réserve, ainsi qu'il ressort de l'article 19 de la Convention. Il en va de même des organisations internationales. Le fait qu'une organisation ait la capacité de conclure des traités ne signifie pas non plus qu'elle peut formuler n'importe quelle réserve.

¹¹ Voir 1648^e séance, note 21.

35. Il y a lieu de remarquer aussi qu'en matière de réserves il n'existe pas actuellement de règles de droit international coutumier applicables aux traités auxquels des organisations internationales sont parties, et en particulier aux traités conclus entre organisations internationales seulement. En proposant des règles en la matière, la Commission ne fait donc pas œuvre de codification, mais de développement progressif du droit international. Par contre, c'est sur la base d'une pratique bien établie et de la jurisprudence internationale qu'ont été codifiées, dans la Convention de Vienne, les règles relatives aux réserves aux traités conclus entre Etats.

36. Passant au projet d'article 19 (Formulation des réserves) qu'il a proposé¹², M. Ouchakov indique que la clarté des situations juridiques compte plus pour lui que la simplicité de la rédaction.

37. Au paragraphe 1 de son projet est énoncée la règle suivant laquelle une organisation internationale partie à un traité entre plusieurs organisations peut formuler une réserve si celle-ci est expressément autorisée par le traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée. Cette situation juridique est simple. En effet, lorsqu'une réserve est autorisée, il ne peut être question ni d'objection à cette réserve ni de relations séparées entre la partie qui formule la réserve et celles qui l'acceptent ou ne l'acceptent pas. Il est manifeste que, pour le moment, on ne peut avoir en vue que des traités multilatéraux restreints conclus entre des organisations. Des traités multilatéraux ouverts à la participation de toutes les organisations internationales sont inconcevables. Dès lors, pourquoi ne pas énoncer la règle selon laquelle une réserve doit être autorisée, soit dans le traité lui-même, soit après la conclusion du traité ? Ce serait compliquer la situation que d'adopter pour les traités entre organisations internationales la même solution que pour les traités entre Etats. Il conviendrait cependant de préciser que les traités entre organisations que vise le projet sont uniquement les traités restreints.

38. Le paragraphe 2 du texte proposé par M. Ouchakov vise les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales. Comme ces traités régissent essentiellement les relations entre des Etats, avec la participation d'une ou plusieurs organisations internationales, la règle proposée est semblable à celle de l'article 19 de la Convention de Vienne. Chaque Etat peut en principe faire des réserves concernant ses relations avec les autres Etats parties.

39. Au paragraphe 3, il est prévu qu'en présence d'un tel traité une organisation internationale peut formuler une réserve si celle-ci est expressément autorisée par le traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée. En effet, on ne saurait autoriser une organisation internationale à faire n'importe quelle réserve alors qu'il s'agit essentiellement de relations entre Etats parties au traité. Comme dans le cas visé au paragraphe 1, aucun problème d'acceptation de la réserve ou d'objection à la réserve ne peut surgir puisque la réserve est autorisée.

40. Le paragraphe 4 vise aussi les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales, mais ceux dans le cas desquels la participation de l'organisa-

tion au traité est essentielle pour son objet et son but. La situation des Etats parties est alors assimilée à celle de l'organisation : ils peuvent formuler une réserve si celle-ci est expressément autorisée par le traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée. Les règles dont l'organisation est chargée de contrôler l'exécution, bien qu'elles ne la concernent pas directement, présentent pour elle une grande importance, puisque des réserves que formuleraient des Etats pourraient, en les modifiant, avoir une incidence sur ses fonctions de contrôle. Or, en concluant le traité, l'organisation internationale s'engage à exercer un certain type de contrôle.

41. Quant au paragraphe 5, il a trait aux traités conclus par des organisations internationales avec la participation d'un ou plusieurs Etats. La situation de l'Etat y est assimilée à celle de l'organisation. Cette solution règle aussi le problème des objections.

42. La première variante du projet d'article 19 proposée par le Rapporteur spécial (A/CN.4/341 et Add.1, par. 69) appelle une dernière observation d'ordre rédactionnel. Le paragraphe 2 de ce projet, qui concerne la capacité d'une organisation internationale de formuler des réserves, vise « un traité » ; il y est précisé que l'organisation ne peut pas formuler de réserves au traité « au regard de son application par les Etats ». Or, l'expression « un traité » peut s'appliquer aussi bien à un traité multilatéral qu'à un traité bilatéral. S'il s'agit d'un traité bilatéral entre un Etat et une organisation, il ne peut évidemment pas être appliqué par des Etats, mais par un Etat. Si c'est un traité conclu entre des organisations internationales et un Etat, il n'est pas non plus appliqué par des Etats, et il en va de même d'un traité bilatéral entre deux organisations. Par conséquent, il n'est manifestement pas possible de se référer à « un traité » dans cette disposition.

43. M. QUENTIN-BAXTER souscrit à l'opinion de sir Francis Vallat (1648^e séance) et d'autres orateurs selon laquelle il ne serait pas opportun d'essayer de limiter le pouvoir de formuler des réserves aux traités, et se rallie donc sans réserve aux efforts visant à assurer l'égalité générale entre les parties à de tels instruments.

44. Par contre, il a aussi tendance à partager les doutes exprimés, notamment par M. Riphagen, au sujet de l'opportunité de maintenir la disposition du paragraphe 2 de l'article 19 *bis*, soit sous la forme adoptée en première lecture, soit telle qu'elle est maintenant proposée par le Rapporteur spécial aux paragraphes 69 et 70 de son rapport.

45. Une disposition de ce type a effectivement une certaine valeur dans la mesure où elle vise à mettre l'accent sur la situation particulière dans laquelle la participation d'une organisation est essentielle à un traité, mais, comme le Canada l'a fait observer dans ses observations (A/CN.4/339), il est difficile de rapprocher l'expression : [participation] « essentielle à l'objet et au but du traité » de l'expression : [réserve] « incompatible avec l'objet et le but du traité », qui figure à l'alinéa c du paragraphe 3 de la version actuelle de l'article 19 *bis*. La difficulté tient moins à l'obligation de définir l'« objet » et le « but » (soit, en d'autres termes, l'« essence » d'un traité) qu'à une confusion d'idées, à une tentative d'énoncer en même temps dans l'article deux interdictions

¹² *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 109 et 110, note 464.

différentes, à savoir l'interdiction de formuler des réserves faite à une partie dont la participation au traité est essentielle, et l'interdiction de formuler des réserves qui touchent des parties essentielles du traité.

46. La difficulté serait encore plus grande si le texte du paragraphe 2 et de l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 19 *bis* était remplacé par l'alinéa *c* de la version proposée par le Rapporteur spécial au paragraphe 70 de son rapport. A cet égard, M. Quentin-Baxter partage entièrement l'opinion de l'OIT – exprimée aux paragraphes 12 à 14 de ses observations (A/CN.4/339) –, qui mérite d'être félicitée pour avoir répondu, et de façon si constructive, à l'invitation de présenter des observations lancée par la Commission. Si un traité est élaboré sur la base des fonctions d'une organisation internationale donnée, les réserves de l'organisation qui ont trait à ces fonctions seront automatiquement exclues comme étant incompatibles avec l'objet et le but de l'instrument. Toutefois, il ne semble pas y avoir vraiment de raison d'exclure celles des réserves formulées par l'organisation qui concernent l'objet et le but du traité et n'ont aucun rapport avec le rôle particulier de l'organisation.

47. M. Quentin-Baxter est d'autant plus enclin à approuver la proposition du Rapporteur spécial tendant à supprimer l'article 19 *ter* (A/CN.4/341 et Add.1, par. 74) que les difficultés auxquelles il a lui-même fait allusion seraient aggravées si cette disposition était maintenue sous sa forme actuelle ou une forme approchante.

La séance est levée à 13 heures.

1650^e SÉANCE

Mercredi 13 mai 1981, à 11 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, 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.4/339 et Add.1 à 5, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales) *et*

ARTICLE 19 *bis* (Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas des traités

entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)¹ [fin]

1. M. FRANCIS, se référant aux observations de l'OIT sur les réserves (A/CN.4/339), fait observer que cette organisation semble penser que l'article 19 *bis* subordonne à une autorisation expresse la formulation, par une organisation internationale, de réserves à des dispositions non essentielles d'un traité auquel la participation de l'organisation est elle-même essentielle. C'est là, selon lui, une erreur, car le paragraphe 2 de l'article autorise à formuler des réserves soit si elles sont expressément autorisées soit s'il en est autrement convenu. M. Francis est certain qu'en pratique il sera aisément « autrement convenu », à la fois par les Etats et par les organisations internationales, qu'une organisation se trouvant dans la situation en question peut formuler des réserves aux dispositions d'un traité qui ne sont pas essentielles à son objet et à son but.

2. Par ailleurs, M. Francis est d'avis qu'en deuxième lecture la Commission doit toujours s'efforcer de préserver les compromis auxquels elle est parvenue en première lecture. Il avait d'abord pensé qu'il fallait accorder aux organisations internationales les mêmes droits qu'aux Etats pour tout ce qui touche à la conclusion des traités, mais il estime qu'en l'occurrence le genre de compromis mentionné par le Rapporteur spécial au paragraphe 54 de son dixième rapport (A/CN.4/341 et Add.1) est nécessaire. Il est renforcé dans son opinion par les observations du Gouvernement canadien (A/CN.4/339) selon lequel

La Commission semble être sur la bonne voie lorsqu'elle propose une règle un peu plus restrictive en ce qui concerne les réserves et les objections que les organisations internationales peuvent formuler en pareil cas. Il faut néanmoins espérer que la Commission parviendra à formuler une variante reflétant mieux cette manière de voir, de manière à éliminer toute possibilité de controverse dans le cas où la participation d'une organisation internationale n'est pas essentielle à l'objet et au but du traité.

3. Sir Francis VALLAT dit que les débats de la Commission l'ont amené à une conclusion différente de celle de M. Francis sur la question des réserves formulées par les organisations internationales. Il estime qu'en règle générale la Commission ne doit introduire des formules de compromis dans ses propositions qu'avec la plus grande circonspection. Sa tâche étant de codifier, elle doit être guidée plus par l'idée de rédiger des règles durables que par le souci de régler des problèmes politiques passagers, pour lesquels un compromis est sans doute la meilleure solution.

4. Plus précisément, le paragraphe 2 de l'article 19 *bis*, qui vise une situation dans laquelle il est nécessaire qu'une organisation internationale donnée soit partie à un traité, doit certainement avoir pour objectif principal de créer les conditions qui rendront cette participation possible. Dans la pratique, ce ne sont pas aux Etats, mais aux organisations internationales, du fait de leurs règles pertinentes ou de leurs objectifs ou de leurs constitutions, que les dispositions d'un projet de traité risquent le plus souvent de causer des difficultés. Le meilleur moyen

¹ Pour textes, voir 1648^e séance, par. 24.

d'écarter ces difficultés, et donc de faciliter la participation des organisations aux traités, est d'autoriser les réserves – à condition, bien entendu, qu'aucune réserve ne concerne l'essentiel des fonctions qu'un traité confère à l'organisation auteur de la réserve. Tel qu'il est actuellement rédigé, le paragraphe 2 de l'article 19 *bis* prend pour ainsi dire le problème par le mauvais bout, et n'a pas sa place dans une œuvre de codification.

5. Sir Francis a de nouveau étudié attentivement le projet d'article 19 qu'a proposé M. Ouchakov à la vingt-neuvième session de la Commission², et il le trouve trop limitatif par rapport aux dispositions correspondantes du projet de la Commission. Bien qu'il soit libellé simplement, le projet d'article de M. Ouchakov compliquerait en fait la situation, car il supposerait l'élaboration de dispositions expresses concernant les réserves, qui sont toujours très difficiles à faire adopter par une conférence internationale, comme les membres de la Commission le savent par expérience. Sir Francis demande donc instamment à la Commission de poursuivre ses travaux relatifs aux réserves en se fondant sur les articles 19 et 19 *bis* adoptés en première lecture.

6. M. REUTER (Rapporteur spécial) tient à répondre à deux observations de M. Ouchakov avant de résumer le débat.

7. A la séance précédente, M. Ouchakov a signalé que les mots « par le traité au regard de son application par les Etats », qui figurent au paragraphe 2 de la première variante du texte de l'article 19 proposé par le Rapporteur spécial (A/CN.4/341 et Add.1, par. 69), n'étaient pas satisfaisants ; ce paragraphe, a-t-il dit, se référerait à « un traité », ce qui laissait supposer qu'il pourrait aussi être appliqué par des organisations internationales. Cette observation est tout à fait juste, et elle s'applique d'ailleurs aussi à la variante proposée par le Rapporteur spécial au paragraphe suivant de son rapport. La Commission pourrait résoudre ce problème rédactionnel soit en revenant au libellé détaillé antérieur, soit en supprimant les mots « par les Etats » et en renonçant ainsi à préciser par qui l'application est faite.

8. D'autre part, M. Ouchakov a fait aussi observer à la 1649^e séance que le nouvel article 19 proposé par le Rapporteur spécial, dans ses deux variantes, supprimait une nuance qui figurait dans les articles 19 et 19 *bis* adoptés en première lecture. Dans leurs libellés détaillés, ces deux articles visaient uniquement les traités multilatéraux. Il est vrai que cette nuance a disparu : à vouloir trop simplifier la forme, on simplifie nécessairement le fond. Au cours de la première lecture, c'est précisément à l'initiative de M. Ouchakov que la Commission a adopté une rédaction d'où il ressort clairement que les articles relatifs aux réserves ne s'appliquent qu'aux traités multilatéraux. Le Rapporteur spécial regrette qu'aucun membre de la Commission n'ait donné son avis sur cette seconde observation de M. Ouchakov. Si la Commission tient à apporter la précision souhaitée par celui-ci, elle devra revenir à la rédaction adoptée en première lecture, ce qui l'empêchera de simplifier le libellé des articles 19 et 19 *bis*.

9. En proposant de fondre ces deux articles en une seule disposition, le Rapporteur spécial était parfaitement conscient de supprimer la nuance signalée par M. Ouchakov. S'il a opté pour cette solution, c'est qu'il n'est pas certain que la Commission soit convaincue que les articles du projet relatifs aux réserves ne doivent s'appliquer qu'aux traités multilatéraux ; c'est peut-être parce qu'elle n'avait pas donné suite aux suggestions de M. Ouchakov relatives au fond qu'elle n'a pas trouvé à redire à cette modification de forme. En tout état de cause, il serait bon que le Comité de rédaction connaisse exactement la position de la Commission sur ce point. Tirer argument de l'article 20 de la Convention de Vienne³, comme le fait M. Ouchakov pour étayer sa position, n'est pas convaincant. La présence des mots « les autres Etats contractants », au paragraphe 1 de l'article 20 de cette convention, ne permet pas de conclure avec certitude que les articles de cet instrument relatifs aux réserves ne s'appliquent qu'à des traités conclus entre au moins trois Etats.

10. A ce propos, le Rapporteur spécial tient à donner un exemple que lui suggère la dernière observation de sir Francis Vallat. Si un traité bilatéral est conclu entre un Etat et une organisation internationale, il se peut que, dans le cadre de la procédure constitutionnelle de l'organisation, un organe intergouvernemental de celle-ci constate que le texte adopté n'est pas acceptable pour des raisons constitutionnelles. La voie la plus simple, pour l'organisation, consiste à approuver ce texte en formulant une réserve. Si, d'une manière générale, les organisations internationales ne pouvaient formuler de réserves qu'à propos de traités multilatéraux, mais qu'en l'occurrence l'organisation en formule une et que l'Etat en cause l'accepte, un délicat problème de droit se poserait. Il peut arriver aussi qu'un Etat partie à un traité multilatéral fasse une réserve qui n'est pas autorisée et qu'un autre Etat partie l'accepte. C'est en définitive un accord partiel qui a été conclu, et auquel s'appliquent des dispositions particulières. A tout prendre, ce sont les accords bilatéraux qui semblent soulever le moins de difficultés dans les cas de ce genre. La Commission peut soit rouvrir un débat sur la question soulevée par M. Ouchakov, soit laisser au Comité de rédaction le soin de la trancher.

11. Le texte de l'article 19 proposé par M. Ouchakov n'appelle pas de la part du Rapporteur spécial de nouvelles observations. Ce texte est le reflet d'une position très simple qui peut se résumer ainsi : les organisations internationales ne peuvent formuler que les réserves expressément autorisées, soit par le traité soit autrement. M. Reuter tient cependant à insister sur le fait que, si la Commission ou une éventuelle conférence internationale s'orientait un jour vers cette solution, il serait sans doute extrêmement difficile de préciser la notion de traité conclu principalement entre des Etats, mais auquel une organisation internationale est admise à participer, et celle de traité conclu essentiellement entre des organisations internationales, mais auquel un Etat participe à titre accessoire. Ces notions sont ingénieuses, mais d'une application difficile. Certes, on peut concevoir qu'un traité trilatéral de fourniture par un Etat

² Voir 1649^e séance, note 12.

³ Voir 1644^e séance, note 3.

à un autre Etat de matières fissiles, avec participation d'une organisation internationale chargée de veiller à ce que l'Etat bénéficiaire respecte certaines conditions, constitue un exemple de traité conclu entre des Etats avec la participation d'une organisation internationale. Mais tous les traités conclus entre des Etats et une organisation internationale ne relèvent assurément pas de cette catégorie. Quant aux traités entre des organisations internationales et un Etat, ce ne sont pas non plus systématiquement des traités conclus principalement entre des organisations internationales avec la participation d'un Etat. Dans le domaine important de l'assistance internationale, on peut imaginer que plusieurs organisations internationales concluent avec un Etat un traité pour la réalisation d'un grand projet d'assainissement. Le Rapporteur spécial hésiterait à considérer un tel traité comme un traité conclu essentiellement entre des organisations internationales. Les deux notions proposées par M. Ouchakov ne paraissent donc pas être d'un maniement facile. Ce reproche pourrait évidemment être adressé aux variantes à l'examen.

12. En dernière analyse, quelle que soit la manière dont sont exprimées les exceptions, on ne peut s'empêcher de généraliser, ce qui risque de soulever des difficultés d'application. A défaut de dispositions archi-simples, qui indiquent ce qui est autorisé ou interdit, il faut s'attendre à une certaine fluidité dans l'application – ce qui n'est d'ailleurs pas mauvais.

13. Les opinions que les membres de la Commission ont exprimées sur les articles à l'examen peuvent se ranger en trois catégories. M. Ouchakov (1648^e et 1649^e séances) s'est déclaré hostile à une solution libérale, d'autres se sont au contraire prononcés en faveur d'une telle solution, alors que d'autres encore, comme M. Pinto (1649^e séance) et M. Verosta (*ibid.*), ne se sont pas estimés en mesure d'émettre une opinion définitive. Ceux qui sont favorables à une solution libérale ont exprimé des vues variées sur le paragraphe 2 de l'article 19 *bis*. M. Barboza (*ibid.*), M. Šahović (*ibid.*) et M. Francis sont nettement pour le maintien de la restriction figurant dans cette disposition, mais ils estiment que la rédaction n'en est pas satisfaisante, et que l'idée qui y est exprimée ne devrait peut-être même pas être acceptée définitivement. M. Quentin-Baxter (*ibid.*), M. Riphagen (*ibid.*) et sir Francis Vallat se sont prononcés contre ce paragraphe ; ils en ont trouvé la rédaction non satisfaisante, et estimé qu'il fallait en trouver une autre. Quant à M. Sucharitkul (*ibid.*), il semble vouloir maintenir la restriction énoncée au paragraphe 2 de l'article 19 *bis*, mais sous une autre forme. Pour sa part, M. Calle y Calle (1648^e séance) s'est déclaré favorable à une solution libérale.

14. Le renvoi des articles à l'examen au Comité de rédaction signifierait que celui-ci, en plus des questions purement rédactionnelles, devrait examiner le problème du paragraphe 2 de l'article 19 *bis*, étant entendu qu'il accepterait les lignes directrices des articles 19 et 19 *bis*. En effet, il ne saurait être question de rouvrir indéfiniment les mêmes débats de fond au Comité de rédaction.

15. Sir Francis VALLAT déclare, à propos des observations du Rapporteur spécial sur la possibilité de formuler des réserves aux traités bilatéraux, qu'il a

toujours instinctivement pensé que de telles réserves étaient un non-sens et une impossibilité. Toutefois, au cours de ces dernières années, il a rencontré deux cas dans lesquels la possibilité de ces réserves a été admise : dans le premier cas, la partie concernée a finalement décidé de ne pas formuler de réserve, mais dans le second une réserve a été faite au moment du dépôt de l'instrument de ratification. La raison pour laquelle la possibilité de ces réserves peut être admise est, en dernière analyse, relativement simple : les traités bilatéraux sont souvent négociés dans un tel climat de tension politique et de sensibilisation de l'opinion publique dans les pays concernés que, une fois l'accord réalisé sur un texte, des considérations pratiques font qu'il est impossible de rouvrir les négociations. Dans ces conditions, une partie qui changerait d'avis au sujet de certaines dispositions du texte n'a guère la possibilité de le faire savoir autrement qu'au moment de la ratification. Il est plus simple de considérer de telles notifications non comme une invitation à renégocier le traité mais comme des réserves au sens de la Convention de Vienne, avec tout ce que cela comporte d'objections, etc.

16. L'expérience pratique qu'il a de ces situations n'étant pas suffisante ni, par conséquent, décisive, sir Francis ne dit pas que le projet de la Commission devrait porter sur les traités bilatéraux. Il semble que la meilleure solution consisterait à adopter un texte qui, comme celui qui a été approuvé en première lecture, implique que le projet ne se rapporte qu'aux traités multilatéraux, et de laisser pour plus tard la question des réserves aux instruments bilatéraux.

17. M. OUCHAKOV, se référant à ce qu'a dit le Rapporteur spécial, tient à préciser qu'il n'est pas sûr que ce soit à son initiative que la Commission a décidé de ne viser que les traités multilatéraux dans les articles relatifs aux réserves. Ce dont il est sûr, c'est que la Commission était unanime à reconnaître la nécessité de s'en tenir aux traités de cette catégorie.

18. M. ŠAHOVIĆ souscrit aux vues exprimées par sir Francis Vallat sur le problème des réserves aux traités bilatéraux et multilatéraux. Il croit même se souvenir que, lorsque la Commission a élaboré son projet d'articles sur le droit des traités, elle n'a pas indiqué clairement dans le commentaire quelle était la voie à suivre. Peut-être conviendrait-il qu'elle ne prenne pas non plus définitivement parti maintenant. D'une part, il ne faut pas empêcher la pratique de se développer, et, de l'autre, la Commission ne paraît pas au clair sur le point de savoir si les Etats doivent pouvoir formuler des réserves aux traités bilatéraux.

19. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 19 *bis*, M. Šahović signale que la position qu'il a adoptée est motivée par le fait que la situation régie par cette disposition peut avoir des effets négatifs sur la liberté des organisations internationales de formuler des réserves. Il se demande si ce n'est pas accorder trop d'importance à cette situation que de la mentionner expressément. Il conviendrait que le Comité de rédaction se penche sur la question, compte tenu de la solution générale à donner au problème des réserves. Si le Comité de rédaction jugeait le paragraphe 2 de l'article 19 *bis* nécessaire, il serait bon que des arguments soient invoqués à son appui.

20. M. RIPHAGEN dit qu'*a priori* il ne peut être imposé de limites aux réserves aux traités bilatéraux. Le principal objectif de la négociation d'un traité n'est-il pas, après tout, que l'instrument entre en vigueur ? Dans le cas d'un traité bilatéral, cet objectif serait automatiquement réduit à néant si les réserves n'étaient pas autorisées. En effet, une partie qui estime que le texte doit être modifié et qui est privée de la possibilité de rouvrir les négociations parce que les réserves sont interdites n'aurait d'autre choix que de se retirer purement et simplement du traité. Le Traité concernant la neutralité permanente et le fonctionnement du canal de Panama (1977) est l'exemple d'un instrument bilatéral dont la conclusion a été rendue possible par la réouverture des négociations.

21. Les réserves ne soulèvent de problème qu'en ce qui concerne les traités multilatéraux, qu'elles divisent en une série d'« accords partiels », comme l'a fait observer le Rapporteur spécial. La Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a fait sien le système actuel des réserves malgré ce défaut, parce qu'il est manifestement difficile de convoquer une conférence chaque fois qu'une des dispositions du traité est remise en cause. Ce système reste la meilleure solution possible.

22. M. CALLE Y CALLE ne pense pas qu'il faille écarter complètement la possibilité de formuler des réserves aux traités bilatéraux, ni qu'une telle possibilité soit interdite *a priori*. Il lui semble que si l'on a eu tendance, à la Conférence sur le droit des traités, à ne pas envisager cette possibilité, c'est parce que l'expression « les autres Etats contractants », au pluriel, apparaît au paragraphe 1 de l'article 20 de la Convention de Vienne, et l'expression « les autres parties », également au pluriel, à son article 21.

23. Tout l'article 21, qui a trait aux effets juridiques des réserves, repose sur l'idée selon laquelle une pluralité de régimes juridiques, découlant de l'effet des réserves, doivent coexister dans le cadre du traité. Dans le cas des traités bilatéraux, si l'une des parties veut limiter l'étendue de ses obligations, elle peut faire une proposition dans ce sens au moment des négociations ; si elle veut le faire après la signature, elle devra faire une nouvelle proposition, qui équivaudra à une réouverture des négociations. Les parties peuvent très bien décider d'appeler « réserve » la suspension temporaire ou permanente de telle ou telle clause, mais, pour M. Calle y Calle, il s'agit là d'un accord supplémentaire tendant à suspendre ou à réduire la portée de l'obligation.

24. A cet égard, il relève que le paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention prévoit que lorsqu'un traité est un acte constitutif d'une organisation internationale toute réserve doit être acceptée par l'organisation, par l'intermédiaire de son organe compétent. Il y a donc une raison de plus d'admettre la possibilité des réserves lorsque des organisations sont parties au traité, puisqu'elles auront alors un droit plus étendu d'objection et d'acceptation en matière de réserves.

25. Enfin, se référant à la proposition de 1977 de M. Ouchakov, M. Calle y Calle est reconnaissant à ce dernier d'avoir cherché à libeller plus clairement l'article 19. Il considère, néanmoins, que les paragraphes 3 et 5 de l'article proposé ne font pas apparaître la distinction

subtile qui existe entre les traités qui sont conclus essentiellement entre des organisations, mais auxquels un ou plusieurs Etats peuvent participer, et les traités qui sont essentiellement conclus entre des Etats, mais auxquels une ou plusieurs organisations peuvent participer.

26. M. TABIBI souscrit à la solution de compromis mentionnée par le Rapporteur spécial au paragraphe 54 de son rapport (A/CN.4/341 et Add.1).

27. En ce qui concerne les réserves aux traités bilatéraux, il ne pense pas que la Commission doive prendre position sur l'interdiction complète des réserves, car bien des choses peuvent se passer entre le moment où le traité est négocié et le moment où il est signé et ratifié. Il peut y avoir de bonnes raisons de rouvrir les négociations, et, en cas de faits nouveaux, les Etats aussi bien que les organisations internationales devraient avoir la possibilité de faire savoir ce qu'ils veulent.

28. Enfin, M. Tabibi pense, comme d'autres membres de la Commission, que la question devrait être laissée en suspens pour donner aux Etats membres et aux organisations le temps d'y réfléchir et de présenter leurs observations.

29. M. NJENGA dit que les réserves aux traités bilatéraux sont normalement formulées au cours des négociations quand une partie n'a pas réussi à faire prendre en compte certains de ses intérêts. Si la question n'est pas résolue à ce moment-là, le traité n'est pas conclu : un point, c'est tout. Et si l'une des parties, après la signature du traité, cherche par la suite à introduire une réserve, l'autre partie est en droit de considérer cette initiative comme un acte de mauvaise foi. Ce n'est pas ainsi qu'on procède en matière de traités bilatéraux – du moins pas d'après son expérience personnelle. La procédure à suivre, s'il y a un changement de circonstances, est la suivante : la partie qui souhaite une modification demande à l'autre partie une révision de ce qui a été convenu. Si l'autre partie accède à cette demande, il n'y a aucun problème ; dans le cas contraire, les négociations sont rouvertes.

30. Compte tenu de ces considérations, M. Njenga estime qu'il vaudrait mieux que la Commission se limite à la question des traités multilatéraux, car elle ne ferait que soulever des problèmes sans fin si elle entrait dans le domaine des traités bilatéraux.

31. En ce qui concerne le projet d'article 19, M. Njenga souscrit en général à la formule de compromis, mais éprouve les mêmes difficultés que sir Francis Vallat. Le paragraphe 2 de l'article 19 *bis* vise expressément une situation dans laquelle une organisation internationale est tenue, en raison des fonctions qui lui sont confiées, d'être partie à un traité. Empêcher une telle organisation de formuler des réserves au traité reviendrait tout simplement à lui rendre difficile de devenir partie au traité, et M. Njenga ne voit pas quel serait l'avantage d'un régime restrictif en l'espèce. Après tout, une réserve que formulerait l'organisation internationale pourrait n'avoir aucun rapport avec les fonctions qui lui sont confiées – elle pourrait, par exemple, se rapporter à ses propres règles intérieures.

32. Dans ces conditions, M. Njenga est d'avis que lorsque le Comité de rédaction examinera l'arti-

cle 19 *bis* il devra tenir compte de la possibilité de supprimer le paragraphe 2.

33. M. OUCHAKOV précise qu'il ne s'agit évidemment pas de prendre une décision à ce stade. Il constate cependant que la rédaction déjà adoptée, qui prévoit la possibilité de réserves dans le cas d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations, laisse ouverte la question des réserves dans le cas des traités bilatéraux. En revanche, si l'on modifie le libellé de la disposition pour adopter la formule « traité entre des organisations internationales », on vise alors aussi bien les traités multilatéraux que les traités bilatéraux entre deux organisations internationales. Il ne s'agirait donc pas d'une simple modification de texte, mais d'une modification du sens des projets en faveur de la possibilité de faire des réserves dans les traités multilatéraux.

34. M. Ouchakov pense que la Commission n'est pas là en présence d'un problème théorique, mais seulement d'une décision concrète à prendre quant au libellé de l'article pertinent.

35. M. REUTER (Rapporteur spécial) analyse la situation très simplement : d'une part, la Commission souhaite en rester au libellé du texte adopté en première lecture sur la question des réserves ; d'autre part, il convient d'expliquer dans le commentaire que cette formule est retenue parce que les articles suivants portent sur les traités multilatéraux, la question restant ouverte pour ce qui concerne les traités bilatéraux.

36. Il pense que la Commission pourrait renvoyer les articles 19 et 19 *bis* au Comité de rédaction.

37. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 19 et 19 *bis* au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁴.

Organisation des travaux (suite*)

38. Le PRÉSIDENT informe la Commission des conclusions adoptées par le Bureau élargi à sa réunion du 13 mai 1981.

39. En ce qui concerne l'organisation des travaux de la trente-troisième session, le Bureau élargi a provisoirement adopté le programme suivant :

1 ^o Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (point 7)	18-22 mai
2 ^o Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (point 2)	25 mai - 12 juin
3 ^o Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (point 3)	15-19 juin
4 ^o Responsabilité des Etats (point 4)	22 juin - 3 juillet
5 ^o Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (point 5)	6-10 juillet

* Reprise des débats de la 1643^e séance.

⁴ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 19 à 24.

6^o Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (point 8)

13-17 juillet

7^o Adoption du rapport de la Commission

20-24 juillet

Ce programme est susceptible de modifications éventuelles.

40. Le Bureau élargi a décidé en outre d'établir un Groupe de planification composé comme suit : M. Quentin-Baxter (président), M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Riphagen, M. Šahović, M. Tabibi, sir Francis Vallat.

41. Il a examiné aussi la question qui lui avait été soumise par le Secrétariat concernant la demande d'information faite par le secrétariat de la CNUDCI, et a décidé de la soumettre au Groupe de planification et d'autoriser le Secrétariat à envoyer une réponse provisoire indiquant que la question est en cours d'examen.

42. Enfin le Bureau élargi a proposé que la Commission tienne une réunion le jeudi 28 mai, jour de l'Ascension, et que le lundi de Pentecôte soit chômé.

43. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que les suggestions du Bureau élargi sont adoptées par la Commission.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 30.

1651^e SÉANCE

Jeudi 14 mai 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Déclaration du Président

1. Le PRÉSIDENT exprime son émotion à la suite des actes perpétrés contre Sa Sainteté Jean-Paul II, à qui il adresse, en son nom propre et en celui de la Commission, ses meilleurs vœux de prompt rétablissement.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/339 et Add.1 à 5, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 19 *ter* (Objections aux réserves)

2. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 19 *ter*, qui est libellé comme suit :

Article 19 ter. – Objections aux réserves

1. Dans le cas d'un traité entre plusieurs organisations internationales, une organisation internationale peut formuler une objection à une réserve.

2. Un Etat peut formuler une objection à une réserve visée à l'article 19 *bis*, paragraphes 1 et 3.

3. Dans le cas d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, une organisation internationale peut formuler une objection à une réserve formulée par un Etat ou par une autre organisation

a) si la possibilité de formuler l'objection lui est expressément reconnue par le traité ou résulte nécessairement des tâches assignées par le traité à l'organisation internationale ; ou

b) si la participation de cette organisation à ce traité n'est pas essentielle à l'objet et au but du traité.

3. M. REUTER (Rapporteur spécial) rappelle qu'en première lecture la Commission a adopté, au sujet du droit de présenter des objections aux réserves, un article 19 *ter* parallèle aux dispositions sur les réserves, en élargissant toutefois le droit des organisations internationales, qu'il autorise à présenter des objections dans des cas où ces entités n'ont pas le droit de formuler des réserves. La Commission avait toutefois fait savoir qu'elle n'était pas véritablement satisfaite de cette solution.

4. Il souligne que la Convention de Vienne¹, qui ne concerne que les Etats, ne contient pas d'article spécial sur les objections, dont elle traite incidemment aux articles sur l'acceptation des réserves, les effets des réserves, le retrait des réserves et des objections aux réserves. Cet instrument ne définit d'ailleurs même pas les objections.

5. Il est en outre bien évident que les objections sont moins liées à la faculté de présenter des réserves qu'à la possibilité pour un Etat de devenir contractant à un traité ou signataire d'un tel instrument. En effet, si un traité interdit toutes réserves, il peut arriver néanmoins que des Etats assortissent leur signature ou l'expression de leur consentement à être liés par l'instrument de textes qu'ils qualifieront, par exemple, de déclarations interprétatives. On ne peut empêcher dans un tel cas que des Etats formulent une objection à ce qui est en réalité une réserve.

6. Il est fondamental en la matière de déterminer si une objection à une réserve ne peut reposer que sur un argument juridique (le fait qu'aucune possibilité de réserve ne soit prévue au traité, par exemple) ou si une objection licite ne peut être fondée que sur une raison d'intérêt. L'Expert consultant de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, à qui la question avait été posée, a estimé qu'un Etat peut légitimement formuler une objection à une réserve pour une raison d'intérêt. Dans la pratique, toutefois, les Etats invoqueront un argument juridique à l'appui de leur objection.

7. Enfin, il convient d'observer que, dans le régime des objections tel qu'il est organisé par la Convention de Vienne, l'objection simple à une réserve n'a pas d'autre

effet que l'acceptation de la réserve. En conséquence, M. Reuter doute très sérieusement de l'utilité de maintenir dans le projet de la Commission un article quelconque sur les objections aux réserves. Il souligne que, en décidant d'aller plus loin que la Convention de Vienne et de tenter d'explicitier le problème des objections, la Commission risque de soulever des difficultés qui pourraient rejaillir sur ladite convention.

8. La faculté de faire des objections aux réserves est liée à la qualité de partie contractante, et la Commission peut certainement se dispenser d'examiner ce problème. Si elle décidait que les organisations internationales n'ont jamais le droit de faire des objections à des réserves, elle ferait d'elles des entités fortement diminuées, qui n'auraient même pas le moyen d'assurer la défense du droit. Aussi M. Reuter jugerait-il plus sage de renoncer à une disposition telle que l'article 19 *ter*.

9. M. OUCHAKOV pense que l'article 19 *ter* a certainement quelque raison d'être. Il constate qu'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales peut créer des relations entre Etats proprement dits, comme l'atteste d'ailleurs l'article 3 de la Convention de Vienne. Dès lors, la Commission doit décider si des organisations internationales parties à de tels instruments ont la possibilité de faire des réserves au sujet de dispositions concernant les Etats. Sir Francis Vallat (1648^e séance) a démontré que l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 2² du projet exclut cette possibilité par son libellé même.

10. La situation semble toutefois différente en ce qui concerne les objections aux réserves. En effet, si le projet ne comporte pas de définition de l'objection, aucune limitation ne sera posée dans le texte même du futur instrument – à la différence de ce que l'on constate dans le cas des réserves. Or, si la logique permet de penser que l'organisation ne peut faire d'objection à des réserves formulées par les Etats et concernant leurs relations *inter se*, elle doit néanmoins pouvoir faire des objections à des réserves faites par les Etats si celles-ci modifient les relations entre Etats créées par le traité et que ces relations participaient de la raison même pour laquelle l'organisation entendait contracter. Parallèlement, un Etat ne peut évidemment faire d'objection à des réserves qui concernent les relations entre organisations internationales *inter se*, mais il doit pouvoir formuler une objection si de telles réserves modifient les conditions de son adhésion au traité.

11. M. Ouchakov ne croit pas qu'en supprimant l'article 19 *ter* on éliminera du même coup toutes les difficultés qu'il tente de résoudre. Il constate au contraire que le libellé proposé par lui en 1977³ ne laisse pas place à de tels problèmes, puisqu'il dispose qu'une organisation internationale ne peut formuler une réserve que si elle y est expressément autorisée par le traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée. Dès lors, dans le cas d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales où la participation d'une ou de plusieurs organisations internationales est essentielle à l'objet et au but d'un traité, les Etats sont placés dans la

¹ Voir 1644^e séance, note 3.

² Voir 1647^e séance, note 1.

³ Voir 1649^e séance, note 12.

même situation que les organisations internationales et la question de l'objection ne se pose plus, puisque les réserves doivent être convenues tacitement ou expressément.

12. M. OUCHAKOV invite la Commission à réfléchir encore sur ce point avant de décider d'éliminer l'article 19 *ter* du projet.

13. Enfin, il insiste sur la nécessité d'adopter, en général, un vocabulaire suffisamment précis, qui évite autant que possible la nécessité de recourir à l'interprétation ou qui, à tout le moins, limite strictement le sens des interprétations possibles.

14. M. REUTER (Rapporteur spécial) aimerait savoir si, selon le projet proposé par M. Ouchakov, une organisation internationale peut faire des objections alors même qu'elle n'a pas le droit de formuler des réserves, dans le cas, par exemple, où elle estime qu'une réserve faite par un Etat partie n'est pas celle qui avait été autorisée pour les Etats.

15. M. OUCHAKOV rappelle que sa proposition tend à n'autoriser les organisations internationales à formuler des réserves que si les parties en sont convenues. L'objectif est de placer les Etats et organisations internationales parties sur un pied d'égalité et d'exclure les réserves qui pourraient détruire l'essentiel du traité. La question d'éventuelles objections aux réserves ne peut donc se poser, et seul peut s'élever un différend portant sur l'interprétation des dispositions du traité, c'est-à-dire sur le point de savoir quelles réserves sont permises ou exclues. En revanche, les réserves étant nécessairement autorisées par le traité lui-même ou par un autre moyen d'accord, aucune réserve ne peut, par hypothèse, donner lieu à objection. Toute disposition d'un traité est certainement susceptible d'interprétations différentes par les parties, mais M. Ouchakov constate que le problème qui peut apparaître dans ce cas est étranger à la définition de la faculté de formuler des réserves ou des objections.

16. M. CALLE Y CALLE, notant que le projet d'article traite d'abord des objections aux réserves, puis de l'acceptation des réserves, dit qu'il aurait été plus logique d'inverser l'ordre de ces deux questions.

17. Le projet d'article 19 *ter* pourrait être supprimé, à condition que la question des objections aux réserves soit réglée comme il convient dans les articles suivants, mais M. Calle y Calle estime qu'il serait peut-être utile de le maintenir sous la forme proposée, car il prévoit la possibilité de formuler des objections en fonction des tâches assignées par le traité à l'organisation. Cette particularité est prévue à la fois aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 3. Ainsi, ni un Etat ni une organisation internationale ne pourrait formuler de réserve à une disposition d'un traité si cette disposition définit les fonctions de l'organisation internationale. Il estime toutefois que le paragraphe 2 de l'article devrait renvoyer non seulement aux paragraphes 1 et 3 de l'article 19 *bis*, mais aussi à son paragraphe 2.

18. Les notions d'objection et d'acceptation ne sont définies ni par la Convention de Vienne ni dans le projet d'articles – l'acceptation revêtant d'ailleurs une importance particulière, car c'est un moyen de prendre un engagement, de manifester un consentement. Il est vrai, toutefois, que la Convention de Vienne définit unique-

ment (en son article 2) les moyens de manifester le consentement – « ratification », « acceptation », « approbation », « adhésion » –, mais non le moyen par lequel le consentement est le plus couramment manifesté : la signature.

19. Enfin, il a été dit que certaines réserves n'étaient pas vraiment des réserves : on les appelle des déclarations lorsque les réserves sont interdites. Il a été dit aussi qu'une objection avait le même effet que l'acceptation. Cela est vrai, sauf lorsqu'il s'agit d'une objection à l'entrée en vigueur du traité.

20. M. RIPHAGEN dit que les traités, en particulier les traités multilatéraux, ont tendance à être considérés comme des instruments qui établissent des règles de droit, et non comme le résultat de négociations visant à concilier des intérêts. Toute l'idée des réserves a été exposée pour la première fois dans le célèbre avis consultatif que la CIJ a rendu⁴ à propos d'une convention humanitaire très particulière qui portait non sur les intérêts des Etats, mais sur ceux des personnes, et c'est cette idée-là qui, par la suite, a été incorporée dans la Convention de Vienne. Il existe de nombreux traités dont les dispositions maintiennent un certain équilibre entre les intérêts, et cet équilibre est très important pour l'élaboration définitive d'un traité. Une réserve peut le rompre, et le fait qu'elle ait automatiquement un effet réciproque ne le rétablit pas. Dans certains traités, l'équilibre est établi entre des intérêts qui n'ont juridiquement aucun rapport les uns avec les autres. Pour toutes ces raisons, M. Riphagen est enclin à penser que ce serait une erreur – et une impossibilité – de limiter la faculté de formuler des objections aux réserves, et il se prononce par conséquent lui aussi pour la suppression du projet d'article 19 *ter*.

21. M. ŠAHOVIĆ craint que la Commission n'accorde une importance excessive aux objections aux réserves, qui ne sont, selon lui, que la conséquence du droit de faire des réserves. On peut même dire qu'il s'agit d'un corollaire du droit de formuler des réserves. Il estime que la Commission devrait concentrer ses travaux sur la question de savoir si l'article 9 *ter* est nécessaire dans le projet. Plus particulièrement, M. Šahović se demande pour quelles raisons M. Calle y Calle estime que le paragraphe 2 de l'article 19 *ter* devrait renvoyer non seulement aux paragraphes 1 et 3 de l'article 19 *bis*, mais aussi à son paragraphe 2.

22. Pour sa part, il doute de l'intérêt des articles 19 *bis* et 19 *ter*, dont la raison d'être disparaîtrait tout à fait si le Comité de rédaction décidait de régler la question de la participation des organisations internationales par une disposition de portée générale.

23. M. Šahović juge injustifié d'accorder une telle place aux objections en tant que notion particulière, et pense que la Commission pourrait se borner à traiter de ce sujet dans l'article 20 du projet⁵, consacré à l'acceptation des réserves.

24. M. OUCHAKOV considère que la conception selon laquelle, le traité réalisant un équilibre des intérêts

⁴ Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1951*, p. 15.

⁵ Voir ci-dessous par. 47.

des parties, chacune d'elles doit pouvoir faire des objections à toute réserve n'est admissible que dans l'abstrait, mais est contredite par la pratique.

25. Il rappelle qu'un traité peut comporter des dispositions ne concernant, par exemple, que les Etats et leurs relations *inter se*, et qu'une organisation internationale contractante ne peut être autorisée à faire des réserves sur ce type de disposition. En revanche, si une réserve vide la participation de l'organisation internationale de tout sens, l'organisation peut décider que le traité n'entre pas en vigueur entre elle et l'Etat auteur d'une telle réserve. Le problème est donc complexe, et l'on ne peut affirmer globalement que toute partie peut émettre une réserve à l'égard de toute disposition.

26. Sir Francis VALLAT dit qu'il lui apparaît de plus en plus clairement que l'article 19 *ter* n'a pas sa place dans le projet d'articles. Il est superflu, compliqué, trompeur et faux dans son principe. Il ne devrait pas plus se trouver dans le projet qu'il n'a d'homologue dans la Convention de Vienne.

27. Il est faux dans son principe parce qu'une fois arrêtés les termes d'un traité aucune entité qui est partie au traité ou pourrait le devenir ne doit avoir le droit de modifier unilatéralement les droits et obligations d'une autre partie sans le consentement de celle-ci. La seule exception à cette règle générale est le système des réserves, mais le principe général demeure. Or, le paragraphe 3 de l'article 19 *ter* a pour objet de priver les organisations internationales, dans certaines conditions qui ne sont pas très claires, du droit à la simple objection – ce qui est peut-être l'un des droits les plus inhérents à la personne humaine, et certainement un droit dont doit jouir toute partie à un traité. Dans ce cas particulier, les parties, organisations internationales ou Etats, doivent être égales devant la loi, surtout compte tenu des dispositions juridiques exceptionnelles relatives aux traités. Pour sir Francis, aucun argument convaincant n'a été avancé en faveur de la limitation imposée par le paragraphe 3 de l'article 19 *ter*, qui est le seul paragraphe de l'article qui soit vraiment incisif. Il serait cependant reconnaissant à qui pourrait lui expliquer comment les alinéas *a* et *b* de ce paragraphe s'appliqueraient. Ils semblent introduire un élément de confusion qu'il serait très difficile d'interpréter et qui ne peut qu'accroître les difficultés des organisations internationales sans la moindre justification.

28. M. RIPHAGEN, se référant aux observations de M. Ouchakov, dit que l'effet que pourrait avoir une réserve à un traité multilatéral serait de diviser le traité en dispositions bilatérales. Une objection à une réserve n'affecte en rien les relations entre l'Etat auteur de la réserve et l'Etat qui l'accepte ; elle n'a d'incidences que sur les relations entre l'Etat auteur de la réserve et l'entité qui y fait objection. Il n'y a donc aucun problème à cet égard, et, à son avis, la remarque de M. Ouchakov ne fait que renforcer son propre argument.

29. De toute façon, M. Riphagen estime, comme sir Francis Vallat, que l'article 19 *ter* n'a pas sa place dans le projet d'articles.

30. M. NJENGA dit que c'est à juste titre qu'un article analogue au projet d'article 19 *ter* n'a pas été inclus dans la Convention de Vienne. Le droit de faire objection à

une réserve est un corollaire du droit de formuler une réserve, et ce droit est si fondamental qu'il ne saurait être refusé aux parties à un traité, qu'il s'agisse d'Etats ou d'organisations internationales. De plus, le projet d'article est rédigé de telle sorte qu'il ne pourrait que causer des difficultés inutiles aux organisations internationales. Comme on l'a déjà relevé, les paragraphes 1 et 2 ne font qu'énoncer une évidence. Seul le paragraphe 3 apporte un élément nouveau, et il est difficile de voir comment il sera appliqué.

31. Dans ces conditions, M. Njenga est pour la suppression du projet d'article 19 *ter* tout entier.

32. M. CALLE Y CALLE, répondant à M. Šahović, qui lui a demandé pourquoi il a proposé de mentionner le paragraphe correspondant de l'article 19 *bis* dans le paragraphe 2 de l'article 19 *ter*, dit qu'à son avis un Etat a toujours le droit de faire une objection à une réserve, même si la réserve est expressément autorisée. Il est même d'avis que le droit de faire objection reste entier, quelles que soient les conditions auxquelles la formulation des réserves est subordonnée. Comme l'a dit M. Njenga, le droit de formuler des objections est le corollaire du droit de formuler des réserves.

33. M. OUCHAKOV insiste sur le fait que, selon la définition du terme « réserve » donnée à l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 2 du projet, un Etat ou une organisation internationale ne peut pas faire n'importe quelles réserves à un traité. Seules sont possibles les réserves portant sur des dispositions du traité spécifiquement applicables à l'Etat ou à l'organisation intéressé. C'est ainsi que, dans le cas d'un traité conclu entre des Etats avec la participation d'une organisation, celle-ci ne peut pas formuler de réserves sur les dispositions concernant les relations de ces Etats *inter se*. Il s'ensuit que, si l'article 19 *ter* était supprimé, il serait possible de faire objection à n'importe quelles réserves, alors que la possibilité d'en formuler est limitée. Dans le cas d'un traité entre Etats auquel une organisation internationale est admise à participer, l'organisation pourrait donc faire objection à des réserves visant les relations entre ces Etats.

34. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'avant de résumer le débat relatif à l'article 19 *ter* il répondra aux questions qui lui ont été posées.

35. On lui a demandé s'il pouvait expliquer et justifier clairement les alinéas *a* et *b* du paragraphe 3 de cet article : la réponse est non. Lorsqu'il a rédigé son dixième rapport (A/CN.4/341 et Add.1), il a jugé ces dispositions confuses. On y trouve l'ombre d'une idée, mais il n'est pas possible de l'expliquer ni de la justifier clairement.

36. La question de M. Calle y Calle, qui a demandé s'il ne conviendrait pas de mentionner le paragraphe 2 de l'article 19 *bis* en plus de ses paragraphes 1 et 3 dans le paragraphe 2 de l'article 19 *ter*, amène le Rapporteur spécial à formuler une observation toute générale. Il ressort des débats de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités qu'un certain nombre d'Etats sont partis de l'idée que les objections aux réserves devaient se fonder sur un argument juridique. C'est en effet cette position que la Commission avait adoptée pour l'élaboration de son projet d'articles sur le droit des traités. Mais la Conférence n'a pas suivi la Commission sur ce point.

Selon la Conférence, le mécanisme des réserves et des objections permet à un Etat, lorsque des réserves sont autorisées, de choisir dans le cadre général d'un traité les engagements qu'il accepte ou qu'il refuse, en fonction de ses seuls intérêts et sans avoir à se justifier par un argument juridique. Sur ce point, M. Ouchakov a une opinion tranchée : le système des objections ne vise pas l'hypothèse dans laquelle la raison de l'objection serait juridique. L'objection est simplement un élément d'un mécanisme qui permet de déterminer la nature des engagements particuliers qui se nouent dans le cadre général d'un traité. Il est toutefois permis de se demander si la Commission est en droit, compte tenu du libellé de la Convention de Vienne, de définir de façon précise la notion d'objection. Certes, elle peut considérer que, selon cet instrument, les objections peuvent être fondées uniquement sur une appréciation d'intérêts. Mais en résulte-t-il que le mécanisme des objections est exclu quand le fondement donné à une objection est une raison juridique ? C'est dans ce sens que M. Ouchakov semble se prononcer. Il considère qu'il s'agit en pareil cas d'un différend qui n'a rien à voir avec le problème des objections. Personnellement, M. Reuter ne croit pas qu'il soit possible de définir l'objection en considérant qu'elle ne peut être fondée que sur une appréciation d'intérêts. Si elle est fondée sur une raison juridique, elle peut faire naître un différend juridique, qui sera alors réglé par les moyens dont disposent les Etats.

37. Reprenant l'exemple d'un traité conclu entre deux Etats avec la participation de l'AIEA en vue du transfert de matières fissiles, le Rapporteur spécial imagine que l'un des Etats parties formule une réserve. Le point de savoir si l'Agence peut faire objection à cette réserve pour un motif juridique dépend du traité. Si cette réserve est interdite par le traité, l'objection de l'Agence a pour seul effet de faire connaître son opposition. L'Etat auteur de la réserve peut alors revoir sa position. S'il ne s'incline pas, l'AIEA peut et doit aller plus loin : elle déclarera que l'objection est grave et qu'elle ne considère pas cet Etat comme une partie au traité. Etant donné le caractère trilatéral du traité, il ne pourra pas être conclu. Il est indispensable qu'une organisation placée dans cette situation agisse de la sorte, car son honneur est engagé. Dans le cas particulier, l'Agence ne saurait apporter sa caution à des opérations qu'elle n'estimerait pas juridiquement justifiées. On peut même aller plus loin : il se peut que l'un des deux Etats formule une réserve autorisée par le traité, que l'autre l'accepte, puis que l'organisation se rende compte que l'application du traité risque de donner lieu à des libertés de nature à ne plus garantir l'utilisation pacifique des matières fissiles. Compte tenu de sa politique générale, l'organisation ne peut pas donner sa caution à un tel risque. Il paraît normal qu'elle formule une objection, même en l'absence d'une raison juridique, et qu'elle renonce à la conclusion du traité.

38. On peut rétorquer à cela qu'une organisation n'a pas le droit de faire objection à une réserve concernant les relations des Etats *inter se*. Sur ce point, le Rapporteur spécial fait observer qu'il est extrêmement difficile, même dans un traité trilatéral, de faire le départ entre ce qui concerne uniquement les Etats et uniquement l'organisation. A cet égard, l'article 3 de la Convention de

Vienne demande à être nuancé : certes, les relations entre Etats peuvent être divisées, mais pas au-delà de certaines limites. En fait, jamais une organisation internationale n'élèvera d'objection à propos de questions qui ne la concernent en rien. Mais c'est évidemment à elle d'apprécier dans chaque cas si elle est concernée ou non.

39. On peut imaginer que l'Autorité internationale des fonds marins, si elle avait la capacité de conclure des traités, en conclue un avec deux ou trois Etats sur des questions touchant la protection de l'environnement. L'Autorité donne sa caution à ce traité, qui ne contient aucune disposition sur les réserves et qui est un traité ouvert. Par la suite, un Etat formule une réserve, qui est acceptée par un autre Etat. L'Autorité considère alors que certains engagements résultant du traité sont modifiés et deviennent contraires à sa politique générale de protection de l'environnement. Il serait normal qu'elle puisse formuler une objection à cette réserve et, au cas où l'Etat intéressé ne l'accepterait pas, qu'elle puisse renoncer à conclure le traité, du moins dans ses relations avec les Etats en cause.

40. Il s'ensuit que, si la Commission s'achemine vers une définition de l'objection, il lui faudra prendre parti. Mais il ne lui sera pas possible d'affirmer que le mécanisme des objections ne vise pas les déclarations comportant des critiques fondées sur des raisons juridiques. Elle est en effet tenue de suivre la même ligne que la Conférence sur le droit des traités, avec les surprises qu'elle peut provoquer. Dès lors, si la Commission ne peut pas définir la notion d'objection, il lui est extrêmement difficile de débattre de la portée d'un article sur les objections.

41. C'est ainsi que la suggestion de M. Calle y Calle visant à mentionner au paragraphe 2 de l'article 19 *ter* le paragraphe 2 de l'article 19 *bis* ne se justifie que si l'on accepte qu'une objection peut se fonder sur des motifs juridiques ; sinon, le libellé du paragraphe 2 de l'article 19 *ter* est satisfaisant.

42. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial hésite à maintenir l'article 19 *ter*, alors que les membres de la Commission ont exprimé sur la nature des objections des conceptions différentes. Il ne serait sans doute pas indiqué que la Commission adopte une position qui serait plus restrictive que celle de la Conférence sur le droit des traités et risquerait d'avoir des effets indirects sur la Convention de Vienne. En tout état de cause, les membres de la Commission semblent s'accorder à reconnaître que l'objection a une portée plus large que la réserve. L'objection est la défense d'un droit fondamental d'une entité destinée à devenir partie à un traité.

43. Résumant les avis exprimés à la Commission au sujet de l'article 19 *ter*, le Rapporteur spécial dit que M. Ouchakov a une opinion personnelle, fondée sur la notion même d'objection et sur l'idée qu'une organisation internationale ne doit jamais être amenée à élever une objection. Subsidiairement, M. Ouchakov craint que, dans la perspective de la Commission, une organisation ait le droit de faire objection sur des points touchant des relations entre Etats. A ce propos, le Rapporteur spécial insiste sur le fait qu'il serait très difficile, en pratique, de distinguer les relations des Etats *inter se* des relations entre les Etats et les organisations internatio-

nales, et sur le fait qu'une organisation internationale n'est jamais portée à faire des objections sur des matières qui ne la concernent aucunement. Il faut soit s'en remettre à l'appréciation de l'organisation, soit ne pas conclure de traité avec elle.

44. Aussi bien M. Riphagen que sir Francis Vallat et M. Njenga ont estimé que l'article 19 *ter* n'était peut-être pas nécessaire. M. Calle y Calle et M. Šahović ont exprimé des vues semblables, mais ont estimé que cet article pourrait être maintenu s'il était possible d'établir l'utilité de son paragraphe 3 et de démontrer qu'il n'est pas contraire à d'autres dispositions.

45. Il conviendrait peut-être de renvoyer l'article 19 *ter* au Comité de rédaction pour qu'il voie s'il peut lui trouver une justification.

46. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 19 *ter* au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁶.

ARTICLE 20 (Acceptation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales) et

ARTICLE 20 *bis* (Acceptation des réserves dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)

47. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 20 et 20 *bis*, qui se lisent comme suit :

Article 20. – Acceptation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales

1. Une réserve expressément autorisée par un traité entre plusieurs organisations internationales n'a pas à être ultérieurement acceptée par les autres organisations contractantes, à moins que le traité ne le prévoie.

2. Lorsqu'il ressort de l'objet et du but d'un traité entre plusieurs organisations internationales que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve doit être acceptée par toutes les parties.

3. Dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes précédents et à moins que le traité entre plusieurs organisations internationales n'en dispose autrement,

a) l'acceptation d'une réserve par une autre organisation contractante fait de l'organisation auteur de la réserve une partie au traité par rapport à cette autre organisation si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur pour ces organisations ;

b) l'objection faite à une réserve par une autre organisation contractante n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'organisation qui a formulé l'objection et l'organisation auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'organisation qui a formulé l'objection ;

c) un acte exprimant le consentement d'une organisation internationale à être liée par le traité et contenant une réserve prend effet dès qu'au moins une autre organisation contractante a accepté la réserve.

4. Aux fins des paragraphes 2 et 3 et à moins que le traité entre plusieurs organisations internationales n'en dispose autrement, une réserve est réputée avoir été acceptée par une organisation internationale si cette dernière n'a pas formulé d'objection à la réserve,

soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle elle en a reçu notification, soit à la date à laquelle elle a exprimé son consentement à être liée par le traité, si celle-ci est postérieure.

Article 20 bis. – Acceptation des réserves dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats

1. Une réserve expressément autorisée par un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, ou autrement autorisée, n'a pas, à moins que le traité ne le prévoie, à être ultérieurement acceptée par l'Etat contractant ou les Etats contractants ou par l'organisation contractante ou les organisations contractantes.

2. Lorsqu'il ressort de l'objet et du but d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve formulée par un Etat ou par une organisation internationale doit être acceptée par toutes les parties.

3. Dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes précédents, et à moins que le traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats n'en dispose autrement,

a) l'acceptation par un Etat contractant ou par une organisation contractante d'une réserve fait de l'Etat ou de l'organisation auteur de la réserve une partie au traité par rapport à l'Etat ou à l'organisation auteur de l'acceptation si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur entre l'Etat et l'organisation ou entre les deux Etats ou entre les deux organisations ;

b) l'objection faite à une réserve par un Etat contractant ou par une organisation contractante n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur

entre l'Etat auteur de l'objection et l'Etat auteur de la réserve, entre l'Etat auteur de l'objection et l'organisation auteur de la réserve, entre l'organisation auteur de l'objection et l'Etat auteur de la réserve, ou entre l'organisation auteur de l'objection et l'organisation auteur de la réserve

à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'Etat ou l'organisation auteur de l'objection ;

c) un acte d'un Etat ou d'une organisation exprimant le consentement à être lié par le traité et contenant une réserve prend effet dès qu'au moins un autre contractant, Etat ou organisation, a accepté la réserve.

4. Aux fins des paragraphes 2 et 3 et à moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve est réputée avoir été acceptée par un contractant, Etat ou organisation, si celui-ci n'a pas formulé d'objection à la réserve, soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle il en a reçu notification, soit à la date à laquelle il a exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure.

48. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il laissera de côté les questions rédactionnelles que posent les articles 20 et 20 *bis* pour ne se consacrer qu'à un problème de fond.

49. Ce problème se pose au sujet de l'article 20 *bis*, mais il ne le traitera que sous l'angle du paragraphe 4 de l'article 20. Dans ses observations écrites (A/CN.4/339), l'URSS a exprimé comme suit la question de principe que soulève l'article 20 : « Tout acte d'une organisation internationale concernant un traité auquel elle est partie devrait être exprimé clairement et sans ambiguïté par un acte de son organe compétent. » Le paragraphe 4 de l'article 20 fixe un délai de douze mois pour l'acceptation

⁶ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 19 à 24.

des réserves. En l'absence d'objection à une réserve à l'échéance de ce délai, et à défaut d'un acte spécial d'acceptation, la réserve est considérée comme acceptée. Les difficultés que soulève cette règle tiennent probablement au fait qu'à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités on a parlé à ce propos d'acceptation tacite. On aurait pu énoncer une règle selon laquelle le droit de faire objection est prescrit à l'expiration d'un délai de douze mois. Ce qui est reproché à la règle du paragraphe 4, c'est qu'elle implique une sorte d'acquiescement, qui a été admis pour les Etats, mais qu'on ne peut pas admettre pour les organisations internationales. En effet, un tel acquiescement tacite ne protège pas assez les Etats membres d'une organisation. A ce propos, le Rapporteur spécial fait observer que si la règle avait été inversée – le silence d'une organisation internationale valant objection après douze mois –, le même reproche aurait pu lui être adressé. Toutefois, cette règle aurait eu d'autres conséquences, puisqu'une objection peut être retirée, ce qui n'est pas le cas d'une acceptation. Il ne suffit donc pas d'inverser la règle pour résoudre la question de principe. D'ailleurs, d'autres articles du projet prévoient le mécanisme de l'acceptation tacite, notamment les articles 45 et 65⁷. Au sujet de ce dernier article, M. Ouchakov a estimé que le délai qui y était fixé était un peu court pour les organisations internationales⁸. Si la Commission prenait maintenant position sur la question de principe dans le sens de l'Union soviétique, elle se heurterait à d'autres problèmes lors de l'examen de ces autres articles.

50. Il convient d'ailleurs de relever que la notion d'acceptation tacite n'est pas tout à fait satisfaisante. A cet égard, il faut distinguer deux hypothèses : l'Etat qui exprime son consentement à être lié par le traité peut avoir été déjà informé de la réserve ou non. Dans le premier cas, il s'agit moins d'une acceptation tacite que d'une acceptation implicite par un acte formel. L'Etat accepte, mais il savait qu'une réserve avait été faite, et il ne se prévaut pas de la possibilité d'élever une objection. Il y a donc un acte postérieur à la réserve. Dans le second cas, le silence vaut vraiment acceptation tacite, sans acte formel postérieur. Peut-être cette distinction n'introduit-elle pas de nuance, mais il fallait la signaler. Sans doute la Commission ne voudra-t-elle pas prendre position sur ce point en dehors de la question de principe.

51. Il importe à ce propos de mentionner le problème des garanties à donner aux Etats membres d'une organisation internationale. Certes, les Etats membres doivent être protégés, mais il faut aussi protéger les autres Etats. Si, pour les Etats agissant seuls, on admet la règle selon laquelle le silence vaut acceptation tacite après douze mois, on privilégie les Etats agissant collectivement à travers une organisation internationale en leur accordant un délai indéfini pour faire connaître leur position. Toutefois, en pratique, et notamment dans le cas d'un traité restreint, les choses s'éclaircissent nécessairement après un certain temps. Il est en effet indispensable de savoir comment le traité va s'appliquer. Des difficultés ne surgissent que dès l'instant où le nombre des Etats parties à un traité est important. C'est pourquoi le Rapporteur

spécial estime que, du point de vue pratique, on pourrait passer outre au reproche qui a été formulé.

52. Si la Commission ne le suivait pas, elle pourrait soit faire une distinction entre les deux hypothèses qu'il a signalées, soit accepter pleinement le reproche adressé à l'article 19 *ter* et en tirer les conséquences non seulement pour cet article mais aussi pour l'article 45, et même l'article 65. Pour ce dernier article, il ne suffirait certainement pas d'allonger le délai qui y est prévu.

La séance est levée à 12 h 55.

1652^e SÉANCE

Vendredi 15 mai 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Diaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/339 et Add.1 à 5, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 20 (Acceptation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales) *et*

ARTICLE 20 *bis* (Acceptation des réserves dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)¹ [*fin*]

1. M. OUCHAKOV juge essentielle la question de savoir si une organisation internationale peut accepter tacitement une réserve, au même titre qu'un Etat. En principe, les Etats et les organisations internationales sont libres de prendre n'importe quelle position sur toute question politique ou juridique qui se pose à eux sur le plan international, moyennant une décision d'un organe compétent. D'après la Convention de Vienne², l'organe compétent d'un Etat doit prendre position en présence d'une réserve : il peut soit l'accepter soit la rejeter. Les Etats n'étant pas des enfants, comme aimait à le dire un membre regretté de la Commission, M. Gilberto Amado,

⁷ Voir 1647^e séance, note 1.

⁸ Voir *Annuaire... 1980*, vol. I, p. 20, 1588^e séance, par. 34.

¹ Pour textes, voir 1651^e séance, par. 47.

² Voir 1644^e séance, note 3.

on ne peut pas supposer qu'ils oublient de prendre une décision sur une réserve dont ils connaissent l'existence. La Convention de Vienne offre deux possibilités aux Etats : ils peuvent accepter les réserves soit par un acte formel soit en gardant le silence pendant douze mois. Dans l'un et l'autre cas, les Etats prennent une décision. Dans le premier, leur décision est publiée, tandis que dans le second l'organe qui l'a prise conformément à la procédure constitutionnelle ne la publie pas.

2. La situation des organisations internationales est la même. En présence d'une réserve, elles doivent prendre parti moyennant décision de l'organe compétent. Toutefois, les séances des organes des organisations internationales sont généralement publiques, et leurs décisions sont en principe publiées. Une décision sur une réserve peut donc être expressément communiquée aux autres contractants.

3. On peut se demander quelle est la portée des actes de ratification et d'adhésion prévus dans la Convention de Vienne. Il est clair que l'Etat qui ratifie un traité ou y adhère en ayant connaissance de l'existence d'une réserve et qui n'en fait pas mention dans son acte de ratification ou d'adhésion ne peut pas être considéré comme ayant accepté cette réserve. En effet, la ratification ou l'adhésion peuvent avoir lieu, par exemple, un mois après la date à laquelle il a reçu notification de la réserve, si bien qu'il lui reste encore onze mois pour prendre une décision sur celle-ci. Le fait qu'un Etat exprime son consentement à être lié par un traité avant ou après avoir eu connaissance d'une réserve n'est donc pas décisif.

4. Pour M. Ouchakov, on ne peut appliquer aux objections la règle relative à l'acceptation tacite, telle qu'elle est énoncée dans les articles à l'examen. En effet, les conséquences de l'acceptation et celles de l'objection sont différentes. L'acceptation a des conséquences juridiques bien concrètes. En revanche, l'objection peut avoir deux sortes d'effets. Le traité en cause peut entrer en vigueur entre l'Etat auteur de la réserve et celui qui a élevé une objection contre cette réserve, à l'exception de la disposition ou des dispositions sur lesquelles porte la réserve ; il se peut aussi que l'Etat qui fait objection à une réserve entende rejeter ainsi le traité tout entier. D'ailleurs, que la règle soit énoncée dans un sens ou dans l'autre, il faut dans tous les cas une décision d'un organe compétent de l'organisation ou de l'Etat intéressé.

5. C'est pour d'importantes raisons, plus politiques que juridiques, que la Convention de Vienne offre aux Etats le choix entre une acceptation expresse ou tacite des réserves. Dans certains cas, il est parfois de meilleure politique, pour un Etat, de ne pas publier sa décision d'accepter une réserve ; une acceptation expresse pourrait être gênante, tandis qu'une acceptation tacite passe inaperçue. Dans d'autres, ce sont des considérations d'ordre constitutionnel qui sont déterminantes ; une acceptation tacite peut dispenser un gouvernement de s'en référer de nouveau au parlement lorsque celui-ci a donné son aval à la ratification d'un traité avant qu'une réserve ait été formulée. Pour les organisations internationales, de telles raisons politiques n'existent généralement pas, car les délibérations de leurs organes sont en principe publiques. Dès lors, une organisation internationale ne peut pas prendre tacitement position sur une

réserve. Comment un organe tel que l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait-il se prononcer tacitement sur une réserve, sans délibération et sans vote ?

6. L'acceptation tacite d'une réserve, aussi bien par un Etat que par une organisation internationale, nécessite la fixation d'un délai. Faute de délai, la notion d'acceptation tacite serait vide de sens, la situation d'incertitude pouvant se prolonger indéfiniment. Si l'on prévoit, pour une organisation internationale, la nécessité d'accepter ou de rejeter expressément les réserves, il faut aussi fixer un délai. Peut-être le délai de douze mois prévu ne serait-il pas suffisant, étant donné que certains organes d'organisations internationales, qui peuvent être compétents en la matière, ne tiennent que deux sessions annuelles. Il conviendra de tenir compte des observations que des organisations internationales pourront encore formuler sur ce point.

7. Dans l'hypothèse où une organisation internationale ne prendrait pas position sur une réserve avant l'échéance du délai, M. Ouchakov estime que la réserve ne saurait être considérée ni comme acceptée ni comme rejetée. Si le traité a déjà été formellement approuvé par l'organisation au moment où la réserve est formulée, mais que l'organisation n'a ensuite pris aucune décision sur cette réserve, le traité doit être considéré comme suspendu dans les relations entre l'organisation et l'auteur de la réserve. Cette situation est anormale, mais elle peut se présenter, comme peut se présenter la situation anormale visée à l'article 18 de la Convention de Vienne, dans laquelle un traité est signé mais pas ratifié.

8. En conclusion, M. Ouchakov dit qu'il persiste à croire qu'il est impossible d'énoncer une règle selon laquelle le silence d'une organisation internationale vaudrait acceptation d'une réserve. Il souligne que l'article qu'il a proposé³ ne soulève pas les mêmes difficultés que les articles à l'examen, étant donné qu'il exclut tout problème d'objection à des réserves.

9. M. RIPHAGEN, se référant à la question de l'acceptation tacite des réserves, ne pense pas qu'il y ait une grande différence entre un Etat moderne et une organisation internationale en ce qui concerne la connaissance de l'existence d'une réserve. Par exemple, dans le cas des traités dont le Secrétaire général de l'ONU est dépositaire, les réserves sont d'abord communiquées au Secrétaire général, qui les transmet aux Etats parties aux instruments visés. La question de savoir si les réserves ainsi transmises parviennent à toutes les autorités compétentes d'un Etat – ce qui n'est pas toujours le cas – dépend, comme dans le cas d'une organisation internationale, de l'efficacité de l'administration.

10. Plus important encore, l'idée de l'acceptation tacite ou implicite et celle des objections qui ne sont pas vraiment des objections (en ce sens qu'elles n'empêchent pas l'entrée en vigueur d'un traité entre l'Etat auteur d'une réserve et l'Etat qui y fait objection) sont nées, de l'avis de M. Riphagen, du souci de préserver au maximum l'intégrité des traités multilatéraux et d'éviter qu'ils ne se divisent en une série d'accords bilatéraux. A son avis, les raisons qui ont amené la Conférence des Nations

³ *Annuaire...* 1977, vol. II (2^e partie), p. 113 et 114, note 478.

Unies sur le droit des traités à adopter le système actuel à l'égard des Etats sont aussi valables pour les organisations internationales, et il faut donc que le système leur soit aussi étendu.

11. M. CALLE Y CALLE dit qu'il est juste d'appliquer non seulement aux Etats mais aussi aux organisations internationales les principes auxquels le Rapporteur spécial a fait allusion dans son rapport (A/CN.4/341 et Add.1, par. 81), selon lesquels un sujet de droit est responsable de ses comportements et doit définir ses positions juridiques dans un délai raisonnable. De plus, les organisations internationales savent désormais par expérience ce qu'implique la participation à un traité, et qu'il est possible de demander qu'un instrument prévoie, si elles le jugent nécessaire, un délai plus long que le délai habituel et raisonnable de douze mois pour faire connaître leurs réactions aux réserves.

12. Cela étant, et vu que les règles qu'élabore la Commission ne sont que des règles supplétives applicables à des situations qui ne sont pas expressément prévues dans un traité, M. Calle y Calle est d'avis de conserver tels quels le paragraphe 4 de l'article 20 et le paragraphe 4 de l'article 20 *bis*.

13. M. TSURUOKA approuve les observations de M. Riphagen et de M. Calle y Calle. Il considère que la solution proposée au sujet de l'acceptation implicite résulte d'une interprétation logique. En revanche, le délai de douze mois prévu pour l'acceptation tacite peut susciter certaines hésitations en raison des différences qui séparent les Etats et les organisations internationales. M. Tsuruoka se félicite que le projet adopté en première lecture tienne largement compte de l'état actuel de la pratique et de l'évolution prévisible dans un avenir assez proche. Il rappelle que la Commission doit s'attacher à créer des instruments internationaux faciles à appliquer.

14. Il approuve aussi l'observation de M. Njenga (1651^e séance) selon laquelle la faculté d'accepter les réserves est le corollaire de la capacité reconnue aux organisations internationales de conclure des traités et de formuler des réserves. La reconnaissance aux organisations internationales de la faculté de formuler des réserves signifie que l'on admet que l'organisation a un système assez efficace pour participer à la conclusion des traités, émettre des réserves, et gérer de même tout autre procédé normal dans la vie d'un traité.

15. M. Tsuruoka souhaite en conséquence que la Commission indique, sinon dans le texte même du projet, du moins dans son commentaire, que les articles ne concernent que les organisations internationales ayant la capacité d'exercer des droits et d'assumer des obligations en droit international et pouvant ainsi devenir parties à des traités, conformément à l'opinion exprimée par le Gouvernement canadien dans ses observations (A/CN.4/339).

16. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que les deux articles examinés soulèvent trois problèmes différents.

17. Tout d'abord, la Commission doit déterminer si le délai de douze mois prévu aux articles 20 et 20 *bis* est suffisamment long pour les organisations internationales. M. Ouchakov n'a pas fourni de réponse définitive sur ce point, et M. Calle y Calle paraît être favorable au

maintien d'un délai de douze mois, sous réserve que le commentaire précise qu'il s'agit là d'une disposition supplétive et qu'une organisation admise à la négociation peut faire valoir qu'un tel délai n'est pas suffisant. M. Reuter pense que les membres du Comité de rédaction devront réfléchir à ce problème – qui n'est d'ailleurs pas fondamental à ses yeux – pour parvenir à la solution la plus juste.

18. Il observe, d'autre part, que l'ensemble des membres convient de la nécessité de fixer un délai, même s'il reste ensuite à établir les conséquences de l'expiration de ce délai.

19. Le troisième problème est le plus complexe, puisqu'il s'agit de décider s'il est possible d'opposer son comportement à une organisation, même en matière de traités. M. Reuter souligne que des formes sont certainement nécessaires dans ce domaine, et peut-être plus encore pour les organisations internationales que pour les Etats. Il préfère toutefois réserver à plus tard l'examen de ce point, qui devrait resurgir à propos d'autres articles. Il estime qu'en examinant la proposition de M. Ouchakov à ce stade la Commission ne devrait pas prendre une position générale valable pour l'ensemble du projet.

20. M. Reuter ne pense pas que l'on puisse créer, pour les organisations internationales, un statut privilégié que justifierait leur débilité organique. Sous peine de ruiner la sécurité nécessaire au commerce juridique, le principe doit être que quiconque participe à ce commerce s'engage par son comportement. La proposition de M. Ouchakov sur ce point est intéressante, puisqu'elle aurait pour résultat de suspendre, à l'échéance du délai de douze mois, les effets du traité dans les relations entre l'organisation internationale et l'Etat qui a fait la réserve, les effets du traité n'étant évidemment pas suspendus à l'égard des autres parties. Toutefois, dans cette hypothèse, la position de l'organisation internationale qui résulterait de son silence serait en fait la même que si cette organisation avait émis une objection en déclarant qu'elle attachait à cette objection l'effet que, dans ses relations avec l'auteur de la réserve, elle ne considérerait pas l'auteur de la réserve comme partie au traité vis-à-vis d'elle-même. Cette position ne serait donc pas traitée comme une objection, mais elle en aurait toutefois les effets. M. Reuter constate que M. Ouchakov semble se soucier plus là d'une question de principe que d'un problème concret, puisque le résultat est le même que si l'on décidait que, pour l'organisation, on renverse la présomption établie pour les Etats.

21. Parlant en qualité de membre de la Commission, M. Reuter observe ensuite que M. Ouchakov a déclaré que, le plus souvent, les délibérations des organes compétents des organisations internationales sont publiques. Cette affirmation est vraie pour l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité, mais il relève néanmoins du droit des Nations Unies de déterminer, par exemple, si le Secrétaire général est qualifié pour faire lui-même une objection à une réserve. Certes, la pratique offre des exemples de circonstances où le Secrétaire général a pris l'initiative de faire des déclarations qu'il a qualifiées d'objections – quand bien même il ne s'agissait pas d'objections au sens de la Convention de Vienne, mais plutôt de « critiques juridiques ». Le problème demeure toutefois de savoir ce qui constitue une objec-

tion, la Convention de Vienne étant muette à cet égard. Par ailleurs, les organes directeurs de toutes les organisations ne délibèrent pas nécessairement en public.

22. En résumé, M. Reuter constate que l'ensemble des membres qui sont intervenus sont plutôt favorables à un assouplissement éventuel du délai au profit des organisations internationales, mais souhaitent le maintien du paragraphe 4 des dispositions examinées.

23. Il pense que les articles 20 et 20 *bis* pourraient être renvoyés au Comité de rédaction.

24. M. OUCHAKOV rappelle qu'il distingue deux catégories de réserves : celles qui sont expressément autorisées par le traité et celles qui sont autrement autorisées. Les réserves de la première catégorie ne nécessitent pas d'acceptation en principe, sauf disposition contraire. Les réserves de l'autre catégorie sont elles aussi autorisées, même si ce n'est pas expressément.

25. Il estime que l'on se trouve en présence d'une critique juridique dès lors qu'un Etat déclare que la réserve d'un autre Etat est contraire au but et à l'objet du traité, et ne voit pas une « objection » dans une telle déclaration, car le fait qu'un contractant émette une « réserve » non autorisée fait en réalité naître un différend d'interprétation des dispositions du traité, qui doit être réglé par l'ensemble des parties ou par le recours aux procédures de règlement des différends expressément prévues.

26. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer les articles 20 et 20 *bis* au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁴.

ARTICLE 21 (Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves),

ARTICLE 22 (Retrait des réserves et des objections aux réserves),

ARTICLE 23 (Procédure relative aux réserves dans les traités entre plusieurs organisations internationales),
et

ARTICLE 23 *bis* (Procédure relative aux réserves dans les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)

27. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 21, 22, 23 et 23 *bis*, qui sont ainsi rédigés :

Article 21. – Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves

1. Une réserve établie à l'égard d'une autre partie conformément aux articles 19, 19 *ter*, 20 et 23 dans le cas de traités entre plusieurs organisations internationales, ou conformément aux articles 19 *bis*, 19 *ter*, 20 *bis* et 23 *bis* dans le cas de traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats,

a) modifie pour la partie auteur de la réserve dans ses relations avec cette autre partie les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve dans la mesure prévue par cette réserve ; et

b) modifie ces dispositions dans la même mesure pour cette autre partie dans ses relations avec la partie auteur de la réserve.

2. La réserve ne modifie pas les dispositions du traité pour les autres parties au traité dans leurs rapports *inter se*.

3. Lorsqu'une partie qui a formulé une objection à une réserve ne s'est pas opposée à l'entrée en vigueur du traité entre elle-même et la partie auteur de la réserve, les dispositions sur lesquelles porte la réserve ne s'appliquent pas entre les deux parties dans la mesure prévue par la réserve.

Article 22. – Retrait des réserves et des objections aux réserves

1. A moins que le traité entre plusieurs organisations internationales, entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats n'en dispose autrement, une réserve peut à tout moment être retirée sans que le consentement de l'Etat ou de l'organisation internationale qui a accepté la réserve soit nécessaire pour son retrait.

2. A moins qu'un traité mentionné au paragraphe 1 n'en dispose autrement, une objection à une réserve peut à tout moment être retirée.

3. A moins qu'un traité entre plusieurs organisations internationales n'en dispose ou qu'il n'en soit convenu autrement,

a) le retrait d'une réserve ne prend effet à l'égard d'une autre organisation contractante que lorsque celle-ci en a reçu notification ;

b) le retrait d'une objection à une réserve ne prend effet que lorsque l'organisation internationale qui a formulé la réserve a reçu notification de ce retrait.

4. A moins qu'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats n'en dispose ou qu'il en soit convenu autrement,

a) le retrait d'une réserve ne prend effet à l'égard d'un Etat contractant ou d'une organisation contractante que si celui-ci ou celle-ci en a reçu notification ;

b) le retrait d'une objection à une réserve ne prend effet que lorsque l'Etat ou l'organisation internationale qui a formulé la réserve a reçu notification de ce retrait.

Article 23. – Procédure relative aux réserves dans les traités entre plusieurs organisations internationales

1. Dans le cas d'un traité entre plusieurs organisations internationales, la réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être formulées par écrit et communiquées aux organisations contractantes et autres organisations internationales ayant qualité pour devenir parties au traité.

2. Lorsqu'elle est formulée lors de la signature d'un traité entre plusieurs organisations internationales sous réserve de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation dudit traité, une réserve doit être confirmée formellement par l'organisation qui en est l'auteur au moment où celle-ci exprime son consentement à être liée par le traité. En pareil cas, la réserve sera réputée avoir été faite à la date à laquelle elle a été confirmée.

3. Une acceptation expresse d'une réserve ou une objection faite à une réserve, si elles sont antérieures à la confirmation de cette dernière, n'ont pas besoin d'être elles-mêmes confirmées.

4. Le retrait d'une réserve ou d'une objection à une réserve doit être formulé par écrit.

Article 23 bis. – Procédure relative aux réserves dans les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats

1. Dans le cas d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, la réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être formulées par écrit et communiquées aux Etats contractants et organisations contractantes et aux autres Etats et organisations internationales ayant qualité pour devenir parties au traité.

⁴ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 25 à 35.

2. Lorsqu'elle est formulée lors de la signature d'un traité mentionné au paragraphe 1 par un Etat sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation dudit traité, ou par une organisation internationale sous réserve de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation dudit traité, une réserve doit être confirmée formellement par l'Etat ou par l'organisation internationale qui en est l'auteur au moment où celui-ci ou celle-ci exprime son consentement à être lié par le traité. En pareil cas, la réserve sera réputée avoir été faite à la date à laquelle elle a été confirmée.

3. Une acceptation expresse d'une réserve ou une objection faite à une réserve, si elles sont antérieures à la confirmation de cette dernière, n'ont pas besoin d'être elles-mêmes confirmées.

4. Le retrait d'une réserve ou d'une objection à une réserve doit être formulé par écrit.

28. M. REUTER (Rapporteur spécial), appuyé par M. ŠAHOVIĆ et M. OUCHAKOV, constate que ces dispositions n'ont pas fait l'objet de remarques de fond, et qu'il serait préférable que la Commission les renvoie au Comité de rédaction, en se réservant la possibilité de revenir ultérieurement sur certains points importants après examen par le Comité.

29. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer les articles 21, 22, 23 et 23 bis au Comité de rédaction, dans les conditions énoncées par M. Reuter.

Il en est ainsi décidé⁵.

ARTICLE 24 (Entrée en vigueur des traités entre des organisations internationales),

ARTICLE 24 bis (Entrée en vigueur des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales),

ARTICLE 25 (Application à titre provisoire des traités entre des organisations internationales), *et*

ARTICLE 25 bis (Application à titre provisoire des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales)

30. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les articles 24, 24 bis, 25 et 25 bis, qui se lisent comme suit :

Article 24. - Entrée en vigueur des traités entre des organisations internationales

1. Un traité entre des organisations internationales entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord des organisations ayant participé à la négociation.

2. A défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, un traité entre des organisations internationales entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour toutes les organisations ayant participé à la négociation.

3. Lorsque le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité entre des organisations internationales est établi à une date postérieure à l'entrée en vigueur dudit traité, celui-ci, à moins qu'il n'en dispose autrement, entre en vigueur à l'égard de cette organisation à cette date.

4. Les dispositions d'un traité entre des organisations internationales qui réglementent l'authentification du texte, l'établissement du consentement des organisations internationales à être liées par le traité, les modalités ou la date de l'entrée en vigueur, les réserves, les fonctions du dépositaire, ainsi que les autres questions qui se posent nécessairement avant l'entrée en vigueur du traité, sont applicables dès l'adoption du texte.

Article 24 bis. - Entrée en vigueur des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales

1. Un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord entre l'Etat ou les Etats et l'organisation ou les organisations ayant participé à la négociation.

2. A défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les Etats et toutes les organisations ayant participé à la négociation.

3. Lorsque le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales est établi à une date postérieure à l'entrée en vigueur dudit traité, celui-ci, à moins qu'il n'en dispose autrement, entre en vigueur à l'égard de cet Etat ou de cette organisation à cette date.

4. Les dispositions d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales qui réglementent l'authentification du texte, l'établissement du consentement de l'Etat ou des Etats et de l'organisation internationale ou des organisations internationales à être liés par le traité, les modalités ou la date de l'entrée en vigueur, les réserves, les fonctions du dépositaire, ainsi que les autres questions qui se posent nécessairement avant l'entrée en vigueur du traité, sont applicables dès l'adoption du texte.

Article 25. - Application à titre provisoire des traités entre des organisations internationales

1. Un traité ou une partie d'un traité entre des organisations internationales s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur

a) si le traité lui-même en dispose ainsi ; ou

b) si les organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenues d'une autre manière.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement ou que les organisations ayant participé à la négociation n'en soient convenues autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité entre des organisations internationales à l'égard d'une organisation internationale prend fin si cette organisation notifie aux autres organisations internationales entre lesquelles le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

Article 25 bis. - Application à titre provisoire des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales

1. Un traité ou une partie d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur

a) si le traité lui-même en dispose ainsi ; ou

b) si l'Etat ou les Etats et l'organisation ou les organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

2. A moins qu'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales n'en dispose autrement ou que l'Etat ou les Etats et l'organisation ou les organisations ayant participé à la négociation n'en soient convenus autrement,

a) l'application provisoire du traité ou d'une partie du traité à l'égard d'un Etat prend fin si cet Etat notifie aux autres Etats, à l'organisation internationale ou aux organisations internationales entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité ;

b) l'application provisoire du traité ou d'une partie du traité à l'égard d'une organisation internationale prend fin si cette organisation notifie aux autres organisations internationales, à l'Etat ou aux Etats entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

⁵ *Idem*, par. 36 et 37, 38 et 39, et 40 et 41.

31. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer les articles 24, 24 *bis*, 25 et 25 *bis* au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁶.

La séance est levée à 11 h 30.

⁶ *Idem*, par. 43 et 44.

1653^e SÉANCE

Lundi 18 mai 1981, à 15 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.

Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (A/CN.4/331 et Add.1¹, A/CN.4/340 et Add.1, A/CN.4/343 et Add.1 à 4)

[Point 7 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son troisième rapport sur la question des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (A/CN.4/340 et Add.1).

2. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) rappelle à la Commission qu'elle avait constitué en 1978 un groupe de travail chargé d'étudier, dans un rapport, la question de ses travaux futurs relatifs aux immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens² et que lui-même a présenté en 1979 un rapport préliminaire³. Ces deux rapports avaient délimité le sujet à étudier et recensé la documentation de base pertinente et examiné les aspects généraux des immunités juridictionnelles ainsi que certains problèmes d'interprétation et de définition de caractère général. Par la suite, conformément aux instructions de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial a élaboré six projets d'articles, qui ont été présentés en 1980 dans son deuxième rapport (A/CN.4/331 et Add.1). Les cinq premiers articles constituent l'introduction au projet alors que le sixième énonce le premier principe général,

celui de l'immunité des Etats. Les projets d'articles 1 et 6 ont été adoptés à titre provisoire⁴, étant entendu que la Commission pourra y revenir ultérieurement.

3. Le Rapporteur spécial est extrêmement reconnaissant à tous les membres de la Commission de l'aide et des conseils qu'ils lui ont prodigués lorsqu'il a élaboré son troisième rapport. M. Pinto, en sa qualité de président de la trente-deuxième session de la CDI, a indiqué à la Sixième Commission de l'Assemblée générale combien était délicate la tâche que s'était donnée la Commission de parvenir à un compromis acceptable. M. Reuter a signalé à M. Sucharitul l'infinie complexité du sujet, inhérente à sa nature même. M. Ouchakov a fait plusieurs suggestions concrètes à propos desquelles les membres de la Commission se rappelleront que, si une définition des biens d'Etat a été adoptée, il est apparu à l'évidence que la question demandait à être étudiée plus avant. La définition des biens d'Etat n'est pas tout à fait la même dans le contexte de la succession d'Etats et dans le contexte des immunités des Etats et de leurs biens. Peut-être le critère à adopter pour déterminer s'il convient, dans un cas donné, d'accorder l'immunité de juridiction ou, selon le cas, l'immunité de saisie ou d'exécution est-il de savoir si les biens en cause sont en la possession de l'Etat ou sous son contrôle. Aussi bien la Commission que l'Assemblée générale ont toutefois indiqué que la question des biens et de l'immunité d'exécution pouvait être examinée plus tard.

4. Le Rapporteur spécial est particulièrement reconnaissant envers sir Francis Vallat, qui lui a fourni de précieuses indications pour les projets d'articles 1 et 6. La Commission voudra peut-être supprimer ultérieurement du projet d'article 1^{er} les mots « aux questions relatives », qui sont peut-être superflus, mais de l'avis du Rapporteur spécial il y a intérêt à les garder tant que la portée du sujet des immunités des Etats n'aura pas été déterminée. Dans son projet d'article 6⁵, le Rapporteur spécial avait employé, faute de mieux, les expressions « Etat étranger » et « Etat territorial », mais il est sans doute préférable de dire simplement « tout Etat » et « un autre Etat ». En effet, l'expression « Etat territorial » risque d'induire en erreur, vu que le projet d'articles vise l'Etat du for, et pas nécessairement l'Etat territorial proprement dit, et que si l'on n'emploie pas l'expression « Etat territorial » il n'est pas non plus nécessaire de lui opposer l'expression « Etat étranger ».

5. Le Président a soulevé une question très importante, qui a également été débattue à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, à savoir s'il convient de traiter le sujet des immunités juridictionnelles des Etats comme un principe général du droit international ou comme une exception au principe fondamental de la souveraineté territoriale. Le Rapporteur spécial est convaincu que la Commission se prononcera sur cette question et que le commentaire relatif au rapport rendra fidèlement compte de ses discussions.

¹ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie).

² Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 169 et suiv., par. 179 et suiv.

³ Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 243, doc. A/CN.4/323.

⁴ Voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 135, par. 112. Pour le texte des deux articles adoptés par la Commission, voir *ibid.*, p. 138 et 139.

⁵ Pour le texte des articles 1 à 6 présentés par le Rapporteur spécial, voir *Annuaire... 1980*, vol. I, p. 183 et 184, 1622^e séance, par. 4, et p. 187, 1623^e séance, par. 2.

6. Quant au paragraphe 2 du projet d'article 6, dont M. Tsuruoka a dit, à la session précédente de la Commission, qu'il était peut-être superflu, le Rapporteur spécial considère qu'il sert de lien avec le projet d'article 7 et qu'il représente, d'une certaine manière, un compromis entre des opinions divergentes. A cet égard, le représentant du Royaume-Uni à la Sixième Commission a déclaré que, s'il restait encore à faire de l'immunité des Etats un principe établi du droit international, il serait particulièrement difficile de prouver qu'il peut y être fait exception⁶. Ainsi, ce qui est en cause, c'est la charge de la preuve, qui peut être déplacée selon que l'immunité des Etats est ou non considérée comme un principe établi.

7. Dans son deuxième rapport, le Rapporteur spécial a indiqué quelle était la pratique des Etats, qui semble corroborer sans conteste l'existence d'une règle générale ou d'un principe général de l'immunité des Etats. Les avis diffèrent toutefois quelque peu sur la manière de formuler ce principe dans le projet d'article 6. Les membres de la Commission ont estimé dans leur majorité qu'un Etat était exempt de la juridiction d'un autre Etat, mais certains ont jugé que ce principe n'était pas assez normatif. Il a donc été assorti de la précision suivante : « conformément aux dispositions des présents articles ». Mais on ne sait rien encore de la teneur de ces articles.

8. Le troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/340 et Add.1) contient cinq autres projets d'articles, qui traitent des principes généraux de l'immunité des Etats découlant du principe formulé dans le projet d'article 6, à savoir : l'article 7, intitulé « Règles de compétence et immunité juridictionnelle » (*ibid.*, par. 44), et les projets d'articles 8, 9, 10 et 11 (*ibid.*, par. 58, 71, 81 et 92), qui traitent respectivement du consentement de l'Etat, de la soumission volontaire à la juridiction, des demandes reconventionnelles et de la renonciation à l'immunité.

9. Le projet d'article 6, qui consacre le droit à l'immunité, a pour corollaire le projet d'article 7, qui impose à un Etat l'obligation de s'abstenir d'exercer sa juridiction à l'égard d'un autre Etat. Une telle obligation est reconnue par la législation de nombreux pays, bien qu'elle soit formulée de façons très diverses. Par exemple, le paragraphe 1 de l'article 86 du Code indien de procédure civile dispose qu'aucun dirigeant d'un Etat étranger ne peut être poursuivi en justice si ce n'est avec l'assentiment écrit du gouvernement central⁷. L'article 61, alinéa 1, de la loi intitulée « Principes de la procédure civile de l'Union soviétique et des Républiques de l'Union, 1961 » prévoit une obligation analogue, de façon légèrement différente, en disposant qu'une action ne peut être engagée contre un Etat étranger « sans le consentement des organes compétents de l'Etat intéressé⁸ ».

⁶ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-cinquième session, Sixième Commission*, 51^e séance, par. 17 ; et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif.

⁷ Inde, *The Code of Civil Procedure, 1908 (as modified up to the 1st May 1977)*, Ministry of Law, Justice and Company Affairs, p. 32.

⁸ URSS, *Sbornik Zakonov SSSR i oukazov Prezidiouma Verkhovnogo Soveta SSSR 1938-1975* [Recueil des lois de l'URSS et des décrets du Praesidium du Soviet suprême de l'URSS, 1938-1975],

10. C'est là qu'intervient la question de la compétence du tribunal. Si le tribunal appelé à exercer sa juridiction n'est pas compétent – en d'autres termes, si l'affaire n'est pas de son ressort en vertu de ses propres règles –, de l'avis du Rapporteur spécial, la question de l'immunité ne se pose pas : étant donné qu'il n'y a pas juridiction, il ne saurait y avoir immunité de juridiction. Les deux notions – compétence et immunité – sont interdépendantes, puisque le tribunal peut ne pas connaître d'une affaire, soit parce qu'il n'est pas compétent, soit parce que l'Etat est exempt de juridiction.

11. Il y a, par ailleurs, plusieurs notions qui sont étroitement interdépendantes en vertu du droit interne de différents pays. Par exemple, il a été dit récemment que l'immunité souveraine était un aspect de la doctrine de « l'acte de gouvernement » – cette expression s'entendant comme un moyen de se protéger contre une action en responsabilité. Il y a lieu d'établir une nette distinction entre l'immunité juridictionnelle due au fait que le défendeur est un Etat souverain – alors que le tribunal serait autrement compétent – et d'autres situations dans lesquelles le tribunal n'est pas compétent, soit parce que l'affaire échappe à sa juridiction territoriale, soit parce qu'elle ne relève pas de ses attributions, soit parce que, pour quelque autre raison, elle ne peut donner lieu à poursuites devant le tribunal ou ne peut être jugée par l'autorité judiciaire.

12. Lorsque la notion d'immunité juridictionnelle a été formulée pour la première fois dans des affaires aussi classiques que celle du *Schooner « Exchange » c. McFaddon and others* (1812)⁹, il y a eu concurrence de deux types de souveraineté : la souveraineté territoriale et la souveraineté nationale. Ainsi, la présence d'un Etat sur le territoire d'un autre, sous forme, par exemple, de la présence de troupes, du souverain en personne, d'ambassadeurs ou d'autres représentants, a donné naissance à un conflit de juridictions. Une juridiction a alors cédé la place à l'autre, si bien que l'immunité juridictionnelle a vu le jour. Toutefois, à mesure que la pratique des Etats s'est développée et que les Etats ont commencé à fixer les limites de la compétence de leurs propres tribunaux, il a été généralement admis, semble-t-il, que l'Etat pouvait avoir compétence même hors de toute question de territoire. Par exemple, s'il est convenu d'accepter la juridiction ou s'il y a un accord sur le choix du droit applicable, la loi de certains Etats leur permettra d'exercer leur compétence – qui pourrait peut-être être considérée comme extra-territoriale – en matière de nationalité comme à l'égard d'aéronefs et d'engins spatiaux, ainsi que de régions échappant à la souveraineté nationale mais relevant de la juridiction nationale.

13. Dans la plupart des cas, il est possible de dire quand il y a défaut de compétence pour des raisons autres que l'immunité juridictionnelle. Par exemple, il peut y avoir un vice technique, comme l'absence de personnalité juridique ou de capacité d'ester en justice. Le Rapporteur spécial a évoqué dans son troisième rapport une affaire

Moscou, *Izvestia Sovetov Depoutatov Troudiachtchikhsia SSSR*, 1976, vol. 4, p. 53. [Tr. du Secrétariat.]

⁹ W. Cranch, *Reports of Cases argued and adjudged in the Supreme Court of the United States*, New York, Banks Law Publishing, 1911, vol. VII, 3^e éd., p. 116.

dont la Cour suprême de Thaïlande a été saisie et dans laquelle elle a considéré que le Gouvernement thaïlandais ne pouvait être poursuivi en vertu du droit thaï parce qu'il était dépourvu de personnalité juridique¹⁰. Dans certaines juridictions, les étrangers ne peuvent ni ester en justice, ni être poursuivis, et cela est particulièrement vrai en temps de guerre.

14. En ce qui concerne la doctrine de l'« acte de gouvernement », il importe d'établir une distinction entre l'impossibilité d'exercer des poursuites contre les actes d'un gouvernement étranger et l'impossibilité de rendre la justice par défaut de compétence et en raison de l'immunité juridictionnelle, car, si le tribunal refuse de connaître d'une affaire pour ce dernier motif, il peut y être remédié soit par le consentement de l'Etat, soit par son comportement, soit par la renonciation à l'immunité. Mais si le tribunal se récuse faute de compétence, ni la renonciation à l'immunité ni le consentement ne peuvent y remédier.

15. Un autre aspect du principe général selon lequel un Etat a le devoir de s'abstenir d'exercer sa juridiction sur un autre Etat est l'absence de juridiction obligatoire. Même la juridiction de la CIJ n'est pas obligatoire au départ. De même, en droit interne, on ne saurait s'attendre que la juridiction d'un tribunal national soit obligatoire pour un autre Etat. Cette question est étroitement liée à l'élément d'obligation : là où il y a consentement, il n'y a pas obligation ; là où il y a acceptation, il n'y a pas soumission.

16. Il a été dit que des dispositions interprétatives pour indiquer ce que l'on entend par « Etat » ne s'imposaient pas. Si la Commission souscrit à cet avis, il faudra peut-être préciser dans quelles circonstances un Etat est considéré comme « mis en cause ». C'est pourquoi le Rapporteur spécial a énuméré dans son troisième rapport (A/CN.4/340 et Add.1, par. 27 et suiv.) certaines actions susceptibles d'être considérées comme mettant en cause un Etat étranger : action intentée contre un Etat étranger, actions intentées contre le gouvernement central ou le chef d'un Etat étranger, actions intentées contre des subdivisions politiques d'un Etat étranger, actions contre des organes, des organismes ou des mécanismes d'un Etat étranger. Il a aussi mentionné les agents de l'Etat ou les représentants de gouvernements étrangers, et notamment les souverains, ambassadeurs, agents diplomatiques, fonctionnaires consulaires et autres types de représentants de gouvernements étrangers participant à des réunions, dont le statut et les immunités sont en partie régis par d'autres conventions. Il a signalé aussi les actions contre des biens d'Etat ou des biens en la possession ou sous le contrôle d'un Etat étranger. Il semble ressortir de la pratique des Etats qu'un Etat est mis en cause si un navire en sa possession ou sous son contrôle est saisi sans que le type d'activité auquel il se livre soit dûment pris en considération aux fins de déterminer l'étendue des immunités dont jouit ledit Etat ainsi que la mesure dans laquelle il est justiciable des tribunaux locaux.

17. Enfin, le Rapporteur spécial signale qu'il a soumis deux variantes du paragraphe 2 du projet d'article 7 à

l'examen de la Commission, et rappelle que les projets d'articles 8 à 11 ont un caractère essentiellement procédural et subsidiaire par rapport à la règle principale énoncée au projet d'article 6.

ARTICLE 7 (Règles de compétence et immunité juridictionnelle)

18. Le PRÉSIDENT invite la Commission à passer à l'examen du projet d'article 7 (A/CN.4/340 et Add.1, par. 44), dont le texte est libellé comme suit.

Article 7. – Règles de compétence et immunité juridictionnelle

1. Tout Etat donne effet à l'immunité des Etats visée à l'article 6 en s'abstenant de soumettre un autre Etat à sa juridiction, nonobstant le pouvoir que lui confèrent ses règles de compétence de connaître d'une affaire donnée.

VARIANTE A

2. Une action en justice est considérée comme étant dirigée contre un autre Etat, que celui-ci soit ou non désigné comme l'une des parties, dans la mesure où ladite action met en fait en cause cet autre Etat.

VARIANTE B

2. En particulier, un Etat ne permet pas qu'une action en justice soit exercée contre un autre Etat ou contre l'un quelconque de ses organes, organismes ou mécanismes agissant en qualité d'autorité souveraine, ou contre l'un de ses représentants en raison de faits accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions officielles, et ne permet pas non plus l'exercice d'une action visant à priver un autre Etat de ses biens ou de l'usage de biens en sa possession ou sous son contrôle.

19. M. RIPHAGEN dit que, le rapport clair et complet du Rapporteur spécial et la présentation qu'il en a faite forçant la réflexion par la densité de leur contenu sur un sujet très complexe, il ne peut pour le moment qu'exprimer ses premières réactions.

20. L'une des principales caractéristiques du sujet est l'interaction entre les trois « niveaux » des relations entre Etats : le niveau intergouvernemental, ou niveau des relations entre Etats souverains ; le niveau des relations entre systèmes juridiques nationaux ou « juridictions » ; et le niveau du commerce international, s'entendant, au sens large du terme, du mouvement des biens et des personnes à travers les frontières nationales et de l'interaction des règlements nationaux et internationaux auxquels donne lieu une telle utilisation du territoire étranger. La même interaction, mais en sens inverse, apparaît dans le cas de la règle interdisant l'utilisation par un Etat du territoire d'un autre Etat pour l'exécution d'actes publics. Les deux principes contenus dans cette règle et dans la notion d'immunité des Etats sont fondés sur la notion de l'égalité et de la séparation des Etats et, dans chaque cas, l'application du principe peut être aménagée par consentement.

21. Dans le cas de l'immunité des Etats, le consentement, comme l'interaction des relations entre Etats, peut prendre trois formes : le consentement exprès de l'Etat accréditaire à l'établissement sur son territoire de missions diplomatiques, consulaires ou autres, d'un Etat étranger, le consentement de l'Etat « accréditant », donné par une renonciation expresse ou tacite à l'immunité, à l'exercice de la juridiction par l'Etat « accréditaire », et le consentement qui découle implicitement

¹⁰ Voir A/CN.4/340 et Add.1, note infrapaginale relative au paragraphe 20.

d'une relation juridique volontairement établie en vertu du droit national, sur un pied d'égalité, avec des entités qui ne sont pas des Etats. Cette dernière forme de consentement peut se manifester par la conclusion d'un contrat, par un comportement qui cause un préjudice à une autre partie, ou même par l'acquisition de ce que l'on appelle généralement « statut ». Il doit être tenu compte de ces trois formes de consentement lorsqu'on examine la question de l'immunité des Etats, et M. Riphagen constate avec satisfaction que le Rapporteur spécial a déjà plus ou moins orienté ses travaux dans ce sens.

22. Les autres éléments dont il y a lieu de tenir compte sont la juridiction de l'Etat et les manifestations concrètes d'un Etat. Les diverses sortes de juridiction comprennent : la juridiction telle qu'elle est énoncée dans les règles abstraites, la détermination souveraine, dans des situations précises, des droits concrets et des obligations concrètes, et l'exercice effectif du pouvoir. Les manifestations concrètes de l'Etat comprennent ses représentants ou « organismes », son comportement, et les objets ou biens d'un Etat qui se trouveraient sur le territoire d'un autre Etat.

23. M. Riphagen a été frappé, en lisant le projet d'article 7, par la souplesse de la méthode adoptée par le Rapporteur spécial. Cette souplesse est apparente dans les trois éléments de l'article, à savoir la notion d'action par une partie contre un autre Etat, la notion de mise en cause, et la notion de l'« autre Etat » lui-même. Il faudra, bien entendu, définir plus clairement ces notions, mais, pour le moment, leur imprécision devrait faciliter la suite de l'étude du sujet. On pourrait considérer que la notion d'action en justice a déjà pour base une relation juridique, qui prend généralement la forme d'une demande de réparation. La notion de mise en cause est suffisamment souple pour tenir compte des diverses formes sous lesquelles un Etat étranger peut être impliqué dans une action en justice.

24. A propos de la future définition de cette notion, le Rapporteur spécial a déjà indiqué dans son rapport que la question de la non-recevabilité d'une action en justice contre les subdivisions politiques et les autres organismes des Etats devait être clarifiée, et que, la pratique des Etats étant loin d'être uniforme en la matière, la Commission aurait à choisir entre plusieurs options. Dans la variante A du paragraphe 2 de l'article 7, le Rapporteur spécial a posé en principe que la mise en cause d'un autre Etat allait de soi. Il est certainement dans la bonne voie, mais il sera probablement nécessaire de préciser, juridiquement parlant, le genre de situations dans lesquelles un autre Etat est « en fait » mis en cause. Le Rapporteur spécial a raison de dire que la jurisprudence a souvent considéré que c'était le fait qu'un Etat ait des biens en sa possession ou sous son contrôle, et non sa relation juridique à l'égard de ces biens, qui comptait à cet égard, mais M. Riphagen se demande si la relation juridique n'a pas aussi son importance. Dans la variante B, le Rapporteur spécial a tenu compte du fait qu'un autre Etat ne pouvait toujours être considéré comme agissant dans la même qualité par rapport à des entités non étatiques ; ces dernières sont parfois sous sa souveraineté et parfois ne le sont pas. Dans ce dernier cas, la seule possibilité d'établir une relation juridique entre l'Etat étranger et l'entité est de le faire sur la base de l'égalité – ce qui

relève aussi, naturellement, de la question de l'immunité des Etats.

25. M. TABIBI félicite le Rapporteur spécial, dont le travail facilitera considérablement l'étude d'un sujet complexe relevant d'un domaine que l'on peut considérer comme étant nouveau en droit international. En étudiant le sujet, la Commission devra prendre garde de ne pas glisser du domaine du droit international public dans celui du droit international privé et elle ne devra jamais perdre de vue la très délicate question de la souveraineté des Etats et de l'égalité souveraine des Etats.

26. Un aspect de la question qui l'intéresse tout particulièrement est la protection des intérêts des Etats, surtout des petits Etats. Par exemple, tout Etat a le droit de mettre en valeur ses ressources naturelles comme il l'entend, mais les petits Etats sont souvent incapables de le faire sans l'aide des grands pays. Le projet d'articles doit sauvegarder les intérêts de l'Etat territorial aussi bien que ceux de l'Etat étranger dans les situations de ce genre ; c'est avec les plus grandes précautions qu'il faut tenter de régler leurs éventuels conflits d'intérêts, mais le Rapporteur spécial a déjà montré que cette nécessité ne lui avait pas échappé, il a habilement équilibré les divers éléments en cause et donné la preuve de son intention de s'inspirer de la pratique des Etats aussi bien que des décisions des tribunaux nationaux et internationaux.

27. M. TABIBI considère le projet d'article 7 avec le même esprit de prudence et le même désir d'éviter le chevauchement entre droit international public et droit international privé que celui dont la Commission était animée à la session précédente lorsqu'elle a examiné la question de la portée du sujet. Vu de cette manière, il estime que l'article est souple et fait naturellement suite au projet d'article 6. Il n'a pas encore d'opinion arrêtée sur les variantes proposées pour le paragraphe 2 de l'article 7, mais il trouve la variante A plus simple et plus claire.

28. Sir Francis VALLAT dit que le sujet dont la Commission est saisie est de ceux qui exigent beaucoup de réflexion – exigence à laquelle le Rapporteur spécial a pleinement satisfait dans son troisième et si remarquable rapport ainsi que dans sa présentation orale du projet d'article 7. Toutefois, le sujet est si complexe qu'il est impossible d'analyser à fond ce projet d'article tant que les dispositions suivantes ne seront pas connues.

29. Si sir Francis comprend bien, le Rapporteur spécial conçoit essentiellement le projet d'article 7 comme faisant une distinction entre la compétence et l'immunité. Sir Francis reconnaît tout à fait que cette distinction existe, mais il n'est pas convaincu qu'il soit nécessairement juste de dire que la compétence doit précéder l'immunité. Il est exact que c'est le cas du point de vue purement juridique – car en l'absence de compétence, la question de l'immunité ne peut se poser –, mais sir Francis doute fort qu'il en soit nécessairement ainsi du point de vue pratique et procédural. Ce n'est pas un problème abstrait, mais un problème bien réel : l'une des premières questions que tout avocat représentant un Etat contre lequel une action est intentée devant un tribunal étranger se verra poser sera de savoir si l'Etat, en la personne d'un représentant de son gouvernement, devra ou non comparaître. Il sera très difficile de répondre à

cette question si la question de la compétence doit être débattue par les tribunaux de l'Etat étranger avant que la question de l'immunité se pose. C'est pourquoi sir Francis estime que la Commission ne doit pas considérer la question de la compétence et de l'immunité comme une « question préalable », au sens où la question de la juridiction pourrait être considérée comme telle devant la CIJ, par exemple.

30. Il est une question procédurale connexe que sir Francis espère également voir étudier en temps utile par le Rapporteur spécial – celle de savoir si un Etat qui revendique l'immunité souveraine doit ou non être tenu de participer à une procédure devant les tribunaux d'un autre Etat. Pour l'Etat qui revendique l'immunité, le parti le plus sage – sinon toujours le plus avantageux – consiste souvent à ne pas comparaître. Le projet d'articles pourrait offrir à la Commission la possibilité d'examiner ce problème très difficile, et peut-être même de contribuer à sa solution.

31. Une autre question de procédure est celle des dispositions que le pouvoir exécutif d'un Etat prend en matière d'immunité. Les membres de la Commission savent que, dans certains Etats, l'immunité n'est normalement pas accordée sans que certaines dispositions – comme, au Royaume-Uni, la délivrance d'une attestation du Foreign Office – soient prises par l'exécutif, c'est-à-dire le gouvernement. La Commission devrait par conséquent étudier les attributions pertinentes du gouvernement d'un Etat où une action du type considéré est intentée et leur relation avec la revendication de l'immunité souveraine.

32. Une autre question bien plus fondamentale (qui est, de l'avis de sir Francis, à l'origine même de l'étude du sujet par la Commission) est celle de la nature des activités d'un Etat qui revendique l'immunité souveraine et des conditions dans lesquelles ces activités sont menées. Faut-il appliquer la même règle – voire le même principe – aux activités qu'un Etat exerce par l'intermédiaire de ses organes, activités qui relèvent tantôt directement du domaine public et tantôt du domaine d'activités comme les activités commerciales qui sont normalement le fait d'entreprises privées ? Sir Francis songe à l'Affaire *Mighell c. Sultan of Johore*¹¹, à propos de laquelle il est permis de se demander sérieusement si même un chef d'Etat peut, en toutes circonstances, être assimilé à l'Etat même en matière d'immunité. Est-il raisonnable qu'au regard d'une activité privée, comme la conclusion d'un contrat de mariage, un souverain doive toujours pouvoir s'abriter derrière l'immunité de l'Etat ? Le soutenir, c'est, de l'avis de sir Francis, une interprétation très abusive de la notion d'immunité de l'Etat. La question de savoir quels organes de l'Etat peuvent être considérés comme assimilés, aux fins de l'immunité, à l'Etat dont ils relèvent et dans quelles circonstances ils peuvent être considérés comme tels doit faire l'objet d'une étude approfondie, et le résultat de cette étude influera sur l'attitude que la Commission adoptera à l'égard des principes énoncés dans le projet d'article 7.

¹¹ Royaume-Uni, *The Law Reports of the Incorporated Council of Law Reporting, Queen's Bench Division, 1894*, Londres, vol. I, p. 149.

33. Reste la question très délicate du sens de l'expression « mettre en cause ». Sir Francis approuve, en principe, l'emploi que le Rapporteur spécial fait, dans la variante A du paragraphe 2 de l'article 7, des mots « met en fait en cause », dans la mesure où il n'est pas nécessaire qu'un Etat soit nommément mis en cause pour être effectivement impliqué dans une action. Compte tenu toutefois des affaires dont la CIJ a été saisie récemment, sir Francis est d'avis que la Commission doit trouver un libellé plus précis pour indiquer qu'une procédure juridique sera considérée comme engagée « contre un autre Etat » dès lors que les intérêts juridiques de cet Etat sont en cause au point d'être juridiquement affectés par le jugement rendu en l'espèce.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/339 et Add.1 à 5, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

34. M. PINTO appelle l'attention sur le document ILC (XXXII)/Conf.Room Doc.5, dans lequel il a indiqué les dispositions du projet de convention sur le droit de la mer¹² et de l'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base¹³ qui se rapportent à la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

35. Il espère que ce document permettra aux membres de la Commission de se reporter plus aisément aux deux importants et volumineux documents considérés.

La séance est levée à 17 h 40.

¹² « Projet de convention sur le droit de la mer (texte officieux) » [A/CONF.62/WP.10/Rev.3 (et Corr.1, 3, 6, 7 et 8)].

¹³ *Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.81.II.D.8), p. 1.

1654^e SÉANCE

Mardi 19 mai 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.

**Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens
(suite) [A/CN.4/331 et Add.1¹, A/CN.4/340 et
Add.1, A/CN.4/343 et Add.1 à 4]**

[Point 7 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 7 (Règles de compétence et immunité juridictionnelle)² [suite]

1. M. CALLE Y CALLE dit que le sujet à l'étude est, à certains égards, délicat, mais qu'il revêt un caractère d'extrême urgence. La notion selon laquelle l'immunité est une conséquence de la souveraineté est une notion ancienne, qui est reconnue et appliquée par les Etats, mais dont l'application est de plus en plus difficile dans le monde contemporain. Il se dessine actuellement une tendance en faveur des pouvoirs de l'Etat territorial, qui était jusqu'à présent très respectueux de la souveraineté des autres Etats en matière d'immunité, en ce qui concerne, par exemple, aussi bien les chefs d'Etat étrangers que les biens appartenant à des Etats étrangers. Actuellement, les Etats ont tendance à soumettre à leur juridiction non pas à proprement parler d'autres Etats, mais des situations dans lesquelles d'autres Etats sont directement ou indirectement impliqués.

2. Dans son troisième rapport (A/CN.4/340 et Add.1), le Rapporteur spécial a essayé d'énoncer la règle de l'immunité en se fondant sur une autre règle générale, plus fondamentale : celle de la compétence ou de la souveraineté territoriale. Il est permis de se demander si une règle générale peut vraiment être plus fondamentale qu'une autre. Peut-être y-a-t-il plutôt primauté d'une règle par rapport à l'autre. Il est évident que la souveraineté territoriale prime logiquement l'immunité, puisqu'il ne peut y avoir d'immunité sans souveraineté ou compétence territoriale préalable. La souveraineté et la compétence constituent en quelque sorte le point de départ, la situation normale, tandis que l'immunité constitue l'exception. A l'intérieur des Etats, aucune question d'immunité ne se pose. Pour qu'une question d'immunité se pose, il faut qu'un Etat soit impliqué dans le ressort d'un autre Etat du fait de la présence du souverain, du chef d'Etat, d'agents diplomatiques ou de biens dans ce ressort. Il peut alors y avoir assimilation ou non à la situation des sujets de l'Etat où se trouvent lesdites personnes ou biens. De toute évidence, la présence d'un Etat dans le ressort d'un autre Etat présuppose le respect des lois de ce dernier, au moins jusqu'à un certain point.

3. Lorsqu'il compare les notions de compétence et d'immunité, le Rapporteur spécial mentionne l'existence d'une règle générale de compétence. La notion de compétence est ainsi prise dans son sens le plus large, englobant non seulement le pouvoir juridictionnel des tribunaux, mais aussi le pouvoir de l'Etat d'agir d'une certaine manière et son obligation de s'abstenir d'exercer sa compétence. C'est là que réside l'essence de l'immunité. A ce propos, M. Calle y Calle relève que les articles

en voie d'élaboration reposent sur l'idée de compétence judiciaire ; ils visent l'immunité juridictionnelle du point de vue des tribunaux judiciaires, à l'exclusion de tout ce qui concerne l'immunité directe ou objective. L'Etat qui s'abstient de pénétrer dans une ambassade étrangère respecte une immunité objective, qui n'a pas besoin d'être établie devant les tribunaux. Par contre, une immunité invoquée par un Etat devant un tribunal doit être débattue et faire l'objet d'une décision de celui-ci. A ce sujet, M. Calle y Calle fait observer que la simple notification par un Etat à un autre Etat d'une action judiciaire intentée dans le premier Etat signifie déjà que le premier soumet le second à sa juridiction.

4. Le rapport à l'examen contient un exposé très bien ordonné, dont les divers éléments sont articulés de manière à conduire progressivement à l'énoncé du projet d'article 7. Cette disposition se fonde sur la compétence territoriale des Etats pour énoncer la règle selon laquelle cette compétence ne peut pas s'exercer dans certaines circonstances. Le Rapporteur spécial précise qu'il n'est pas nécessaire de désigner nommément l'Etat contre lequel une action en justice est intentée lorsque cette action concerne des personnes, des entités ou des biens liés à cet Etat. Les tribunaux des Etats-Unis d'Amérique ont récemment été saisis de demandes d'indemnisation à raison d'un décès dû au comportement d'agents de police d'un Etat étranger, et l'action était intentée non seulement contre les auteurs de l'acte mais aussi contre l'Etat dont ils étaient ressortissants.

5. Le principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 7 est tout à fait acceptable quant au fond. Pour ce qui est de la forme, il serait préférable que le dernier membre de phrase de la version espagnole se lise comme suit : « aunque con arreglo a sus reglas de competencia esté en general facultado para iniciar un procedimiento jurisdiccional en una materia determinada ». Quant aux variantes A et B du paragraphe 2, la variante B est préférable parce qu'elle est plus explicite et contient tous les éléments pertinents. Dans la version espagnole de ces deux variantes, le mot « acción » est qualifié de « judicial » alors qu'il devrait être qualifié de « jurisdiccional ».

6. M. OUCHAKOV fait observer que la Commission en est au tout début de ses travaux sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, et qu'elle se trouve dans une situation d'incertitude, notamment à cause des deux articles adoptés l'année précédente³.

7. En fait, l'article 6 n'est qu'une répétition de l'article 1^{er}, et ni l'un ni l'autre n'énonce de règles de fond. Selon l'article 1^{er}, les articles du projet concernent l'immunité des Etats et de leurs biens à l'égard de la juridiction des autres Etats. Selon le paragraphe 1 de l'article 6,

Tout Etat est exempt de la juridiction d'un autre Etat conformément aux dispositions des présents articles,

ce qui signifie que les articles du projet vont préciser le contenu des immunités juridictionnelles. Comme l'article 6 dispose que les Etats sont exempts de la juridiction des autres Etats conformément aux articles du projet, et que l'article 1^{er} se borne à préciser que ces articles s'appliquent aux questions d'immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, il faudrait rédiger des articles

¹ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie).

² Pour texte, voir 1653^e séance, par. 18.

³ Voir 1653^e séance, note 4.

indiquant quelles sont les immunités en question et dans quels cas elles doivent être accordées. La Commission devrait alors élaborer des dispositions semblables à celles de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques⁴.

8. Cette tâche est possible en principe, mais il faudrait examiner séparément chaque situation imaginable, préciser quels sont les organes d'un Etat qui peuvent agir dans les limites de la juridiction d'un autre Etat, et indiquer, pour chaque cas, quelles immunités l'Etat territorial doit accorder. Toutefois, en pratique, une telle tâche ne semble pas possible. Il faudrait d'abord définir les cas dans lesquels un Etat est représenté d'une manière ou d'une autre dans les limites de la juridiction d'un autre Etat, représentation qui se différencie à plus d'un égard de la représentation par une mission diplomatique, et dégager, pour chaque cas, les immunités à accorder. En effet, la Convention de Vienne de 1961 n'énonce aucune règle générale sur la jouissance des privilèges et immunités ; elle indique concrètement quels sont ces privilèges et immunités. Pour M. Ouchakov, il n'est sans doute pas possible d'énumérer de la même manière les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens. Or, il ressort de l'article 1^{er} et de l'article 6 que ces immunités seront énumérées par la suite. L'article 7, selon lequel l'Etat territorial doit s'abstenir d'exercer sa juridiction dans certains cas, n'ajoute rien aux articles 1 et 6, étant donné que ces cas n'ont pas été précisés.

9. C'est pour les raisons qu'il vient d'indiquer que M. Ouchakov n'avait pas été en faveur des articles 1^{er} et 6 à la session précédente. La situation est désormais d'autant plus claire que le Rapporteur spécial fait maintenant découler l'article 7 de l'article 6 en se fondant sur l'article 6 comme s'il énonçait une règle. Pour le Rapporteur spécial, prévoir à l'article 6 qu'un Etat est « exempt de la juridiction d'un autre Etat » revient à réaffirmer l'immunité juridictionnelle en tant que règle ou principe général (A/CN.4/340 et Add.1, par. 7). Or, l'article 6 n'énonce pas une règle générale, mais se borne à préciser qu'un Etat est exempt de la juridiction d'un autre Etat « conformément aux dispositions des présents articles », ce qui ne signifie pas qu'il est exempt, d'une manière générale, de la juridiction d'un autre Etat. Le Rapporteur spécial part donc d'une règle générale qui n'existe pas pour énoncer, à l'article 7, la règle selon laquelle l'Etat territorial doit s'abstenir d'exercer sa juridiction en présence d'immunités juridictionnelles, alors que l'article 6 n'indique pas quand de telles immunités existent.

10. Comme la Commission n'en est qu'au début de ses travaux et qu'il découle des deux articles adoptés provisoirement que le contenu des immunités juridictionnelles et les cas dans lesquels elles doivent s'appliquer seront précisés dans d'autres articles, il importe de faire la lumière sur quelques notions fondamentales.

11. La Commission doit, par exemple, préciser le sens de l'expression « juridiction de l'Etat ». Cette expression vise-t-elle la puissance étatique, l'autorité étatique et la souveraineté de l'Etat, dans leur ensemble, ou seulement

la juridiction judiciaire ? Lorsqu'on dit d'un territoire qu'il est placé sous la juridiction d'un Etat, cela signifie qu'il est sous la puissance, l'autorité ou la souveraineté de cet Etat. C'est bien dans ce sens que devrait être comprise la notion de juridiction aux fins du projet d'articles. Si l'on n'a en vue que les cours et les tribunaux, il faut évidemment faire une distinction, d'une part, entre les affaires civiles et pénales et, de l'autre, entre les tribunaux administratifs et cours constitutionnelles qui peuvent exister dans certains Etats. Cependant, en l'occurrence, il ne peut s'agir que d'affaires civiles : il est en effet manifeste qu'un Etat ne peut pas être soumis à une juridiction pénale, pas plus qu'à la juridiction d'un tribunal administratif ou d'une cour constitutionnelle. Or, cette précision ne semble pas avoir été apportée par le Rapporteur spécial lorsqu'il parle de tribunaux.

12. Par ailleurs, il faut éviter d'employer le terme « compétence » au lieu de « juridiction ». Il se peut que ces termes soient parfois synonymes, mais il serait très dangereux, en l'occurrence, de les utiliser indifféremment. Selon la théorie de la compétence mise au point par les normativistes, en particulier par Kelsen, la compétence des Etats n'existe que dans les limites où elle leur est accordée par le droit international. Dès lors, l'emploi du terme « compétence » dans le projet soulèverait immanquablement la question de savoir qui accorde cette compétence. Il est donc clair que la Commission ne doit pas prendre le terme « juridiction » au sens restreint de « juridiction judiciaire », expression nécessairement limitée à la procédure civile et qui exclurait certaines mesures coercitives. A ce sujet, M. Ouchakov fait observer que la Convention de Vienne de 1961 ne s'applique pas seulement aux immunités judiciaires, ainsi qu'il ressort de son article 22, relatif à l'inviolabilité des locaux de la mission diplomatique, ou de son article 24, relatif à l'inviolabilité des archives et documents de la mission.

13. Cette situation aurait pu être reflétée à l'article 1^{er} s'il y avait été stipulé que les articles s'appliquent aux immunités d'un Etat à l'égard de la juridiction d'un autre Etat ou d'autres Etats. A cet égard, il convient de faire une distinction entre la notion de juridiction au sens étroit et au sens large. Au sens étroit, elle ne vise que les immunités à accorder dans les limites de la juridiction d'un Etat. Au sens large, elle vise aussi les immunités à accorder dans la sphère d'administration ou de contrôle d'un Etat, selon qu'il s'agit d'un territoire dépendant relevant de l'administration d'un Etat ou d'un territoire temporairement occupé relevant du contrôle d'un Etat. Il importe donc que la Commission s'entende sur le sens exact à attribuer au terme « juridiction ».

14. Il ne paraît pas douteux qu'il existe un principe de droit international selon lequel tout Etat jouit de l'immunité de la juridiction d'un autre Etat. La Commission ne peut pas se borner à indiquer dans quels cas un Etat ne jouit pas de cette immunité. Elle ne peut élaborer des dispositions sur les exceptions au principe sans avoir au préalable énoncé le principe. Or, pour l'instant, il est dit à l'article 6 qu'un Etat est exempt de la juridiction d'un autre Etat « conformément aux dispositions des présents articles », ce qui signifie qu'il n'existe pas de principe général, mais que la Commission va indiquer quand existent des immunités juridictionnelles et comment elles s'appliquent.

⁴ Pour texte, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95. La convention est ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1961 ».

15. L'expression « souveraineté absolue », que le Rapporteur spécial emploie dans ses explications relatives à la justification des immunités juridictionnelles des Etats (A/CN.4/340 et Add.1, par. 7), n'est pas satisfaisante. Certes, ces immunités résultent de la souveraineté des Etats, de même que tout le droit international repose sur la notion de souveraineté. On peut considérer que les immunités juridictionnelles constituent une limitation de la souveraineté étatique, mais alors c'est le droit international tout entier qui y apporte des limitations. Comme il n'existe pas sur la planète un seul Etat qui jouisse d'une souveraineté absolue, le droit international peut être considéré comme imposant des limites à la souveraineté absolue de tous les Etats. Il en va d'ailleurs de même du droit interne : les limites à la liberté de l'individu ont pour corollaire les limites à la liberté des autres individus. C'est donc toujours à l'égard de tous les individus ou de tous les Etats que des limites sont fixées à la liberté ou à la souveraineté. L'Etat qui accorde des immunités juridictionnelles consent sans doute à limiter sa souveraineté, mais, dans cette optique, tout le droit international aurait pour effet de limiter sa souveraineté. En fait, les immunités qu'accorde un Etat sauvegardent la souveraineté de tous les autres Etats, mais aussi la sienne, puisqu'en vertu du principe de la réciprocité il n'accorde lesdites immunités que parce que les autres Etats doivent les lui accorder. A défaut d'une telle règle de réciprocité imposée par le droit international, l'égalité souveraine des Etats n'existerait plus. La règle de l'octroi des immunités juridictionnelles est en définitive le corollaire de la règle fondamentale de l'égalité souveraine des Etats.

16. C'est de leur plein gré que les Etats accordent des immunités juridictionnelles à d'autres Etats. Certes, le droit international les oblige à en accorder dans certaines situations, mais ces situations ne se produisent que si l'Etat territorial le veut bien. La présence d'un Etat dans les limites de la juridiction d'un autre Etat est toujours pleinement acceptée par ce dernier, ainsi que M. Riphagen l'a fait observer à la séance précédente. Il en va de même des biens d'un Etat : rien n'empêche un Etat de ne pas accepter les biens d'un autre Etat dans les limites de sa juridiction. Il n'y a donc aucune limitation, mais un consentement généralement donné sur la base de la réciprocité. L'Etat qui admet la présence d'un autre Etat ou des biens d'un autre Etat dans les limites de sa juridiction en accepte les conséquences qui en découlent en matière d'immunités.

17. Le droit interne de l'Etat territorial doit évidemment être respecté par les Etats au bénéfice d'immunités juridictionnelles, et il conviendrait peut-être d'introduire dans le projet d'articles une disposition correspondant à l'article 41 de la Convention de Vienne de 1961.

18. M. TSURUOKA constate que les travaux de la Commission sur la question des immunités juridictionnelles en sont restées au stade préliminaire, et rappelle qu'il a déjà pu exposer son opinion sur le sujet, en particulier pour ce qui concerne la méthode⁵.

19. Il observe que les principes de l'immunité juridictionnelle des Etats subissent une évolution considérable,

partant de la prétendue « doctrine de l'immunité absolue » pour se rapprocher de celle de l'immunité restrictive ou limitée. Ce phénomène est largement répandu, mais laisse pourtant subsister à bien des égards de profondes divergences entre les Etats — et même d'incontestables incohérences dans tel ou tel d'entre eux.

20. Par ailleurs, chacun s'accorde à reconnaître que l'immunité juridictionnelle touche à la question de la souveraineté des Etats, et donc à un aspect capital des relations juridiques internationales. La Commission doit donc faire preuve de la plus grande prudence.

21. Les débats qui ont lieu à la session en cours témoignent des divergences doctrinales et de la diversité des pratiques selon les Etats et les systèmes juridiques. Pour faire œuvre utile dans le domaine qu'elle étudie, la Commission doit donc faire preuve de réalisme et éviter de s'écarter exagérément de la pratique afin d'assurer le plus grand nombre de ratifications à un éventuel projet de convention. La méthode inductive s'impose en effet : la Commission doit s'attacher à rechercher précisément quel est l'état de la pratique actuelle des Etats en matière d'immunités juridictionnelles dans le monde entier. Néanmoins, la nécessité d'un compromis entre les positions différentes appellera une certaine mesure de développement progressif du droit. La contradiction entre ces deux affirmations n'est qu'apparente, puisqu'il convient de rester aussi proche que possible de la pratique actuelle, mais de faire preuve d'un esprit de compromis pour harmoniser les positions divergentes.

22. M. Tsuruoka rappelle ensuite la position du Japon, qu'il a déjà eu l'occasion d'exposer précédemment. En 1928, la Cour suprême s'était déclarée résolument favorable à la doctrine de l'immunité absolue. Cette attitude reste la base de la jurisprudence ultérieure, qui a été toutefois marquée d'une évolution en faveur de la restriction, principalement durant les années de l'après-guerre. Il estime qu'il ne serait pas juste de dire que la jurisprudence japonaise contemporaine reste en faveur de l'immunité absolue.

23. Par contraste, la pratique du gouvernement a résolument adopté la doctrine de l'immunité relative, comme l'attestent le traité de commerce conclu avec l'URSS en 1957 et celui qui a été conclu avec les Etats-Unis d'Amérique en 1953. Il semble donc que la pratique japonaise s'éloigne peu à peu de l'école strictement conservatrice pour adopter une attitude plus restrictive. Cette tendance s'observe d'ailleurs dans beaucoup d'autres pays, et peut même être qualifiée de générale.

24. M. Tsuruoka voit dans le projet d'article 7 du Rapporteur spécial une disposition préliminaire, qui a le grand mérite d'être suffisamment souple et dont l'ambiguïté indéniable est délibérément voulue. Cet article se présente comme une porte d'entrée par laquelle tout le monde peut passer et qui doit permettre à la Commission de dépasser le stade préliminaire de ses travaux. Il recommande à chacun de franchir ce seuil sans crainte.

25. M. PINTO dit que la leçon à dégager des judicieuses observations de M. Tsuruoka est que la Commission n'a pas à exposer une doctrine, mais plutôt à rendre compte de la pratique en vigueur, notamment de l'évolution de la pratique en matière d'immunité des Etats. C'est

⁵ Voir *Annuaire... 1980*, vol. I, p. 192, 1624^e séance, par. 19 et suiv.

avec pragmatisme qu'elle doit aborder le sujet en vue de dire quelle est la position juridique et, au besoin, ce qu'elle devrait être.

26. En étudiant les rapports du Rapporteur spécial, M. Pinto s'est efforcé de déterminer quelle était la raison d'être de la règle connue sous le nom de règle de l'immunité des Etats. L'idée, lui semble-t-il, est qu'un certain équilibre doit être réalisé entre les divers intérêts en présence. Ces intérêts sont notamment les intérêts des particuliers qui se livrent à des opérations commerciales avec un Etat étranger, l'intérêt qu'ont les gouvernements à promouvoir ces opérations et à créer la confiance sur la base de laquelle elles doivent être fondées, l'intérêt de l'Etat territorial à conserver sa juridiction sur toute l'étendue de son territoire ainsi que dans les régions où il juge ce maintien indispensable à la protection de ses intérêts indirects, et, enfin, l'intérêt de l'Etat étranger à ne pas tolérer que ses droits soient subordonnés aux décisions de tribunaux étrangers, ce qui pourrait avoir pour effet de réduire l'efficacité de ses activités, et même l'empêcher d'appliquer sa politique. Pour équilibrer ces intérêts, il faut fixer certaines règles et, comme M. Tsuruoka l'a souligné, c'est une attitude pragmatique plus qu'une attitude doctrinaire qui s'impose. La Commission devrait étudier la situation et s'efforcer d'exprimer en termes concrets quelles sont, à son avis, les règles, et ce qu'elles devraient être.

27. C'est exactement ce qu'a fait le Rapporteur spécial en élaborant ses rapports et les projets d'articles 1, 6 et 7. Il a invité la Commission à étudier les relations entre la compétence et l'immunité, la compétence s'entendant de celle d'une instance judiciaire ou administrative, les autres acceptions du terme n'étant manifestement pas prises en considération. Il a indiqué qu'en l'absence de compétence la Commission n'a pas à se préoccuper d'immunité de juridiction, et, au paragraphe 2 du projet d'article 6, il a précisé encore, à l'intention de la Commission, le type d'immunité auquel il songe. Bien qu'on puisse soutenir que ni le projet d'article 1^{er} ni le projet d'article 6 n'énoncent un principe, M. Pinto est d'avis pour sa part que le Rapporteur spécial en a effectivement énoncé un – le fait qu'il s'agisse de la mise au point d'une doctrine nuancée n'en fait pas moins un principe. Et le fait que le Rapporteur spécial n'ait pas encore exposé toutes ses idées en ce qui concerne ces nuances n'empêchera pas la Commission de poursuivre ses travaux selon les modalités indiquées par le Rapporteur spécial, même si elle se réserve le droit de revenir sur l'ensemble de la question après avoir achevé le projet et de décider si celui-ci est ou non suffisamment représentatif de la pratique.

28. Le Rapporteur spécial a ensuite entrepris de distinguer les cas qui ne sont pas des cas d'immunité proprement dite, mais des cas de défaut de compétence ne découlant pas de l'immunité juridictionnelle. Il a formulé le principe selon lequel un Etat ne doit pas imposer sa juridiction à un Etat étranger ; en d'autres termes, il doit s'abstenir de mettre en cause cet Etat. L'expression « mettre en cause », telle que M. Pinto la conçoit, sous-entend des poursuites et signifie – dès lors qu'elle est employée dans ce sens – que l'Etat territorial ne doit pas contraindre un Etat étranger à se soumettre à sa juridiction. Le Rapporteur spécial a décrit ce qui constitue un

Etat étranger ainsi que les diverses subdivisions de l'Etat ; il a indiqué aussi en quoi consistent les biens d'Etat aux fins de son exposé, et a souligné que l'Etat étranger devrait pouvoir se prévaloir sur l'immunité non seulement s'il peut justifier d'un droit ou d'un titre de propriété sur les biens considérés mais également si les biens en question se trouvent en sa possession ou sous son contrôle.

29. Le projet d'article 7 est la suite logique du projet d'article 6. Le verbe « soumettre », au paragraphe 1 de l'article 7, est toutefois quelque peu succinct : il est possible qu'on entende par là « assujettir » ou « autoriser l'assujettissement de ». Dans la variante A du paragraphe 2, il ressort de l'emploi des mots « met en cause » qu'une action peut être envisagée, mais que l'Etat étranger n'est pas de ce fait obligatoirement soumis à la juridiction de l'autre Etat. La variante B traite des circonstances dans lesquelles un Etat étranger pourrait tomber sous le coup de la juridiction d'un autre Etat, et indique le genre d'organismes et de biens qui bénéficieraient de l'immunité. M. Pinto est d'avis que la variante B est le prolongement nécessaire de la variante A, et n'en constitue pas une alternative.

30. M. Pinto ne verrait pas d'objections à ce que le projet d'article 7 soit renvoyé au Comité de rédaction, mais il estime que certains points demandent à être étudiés plus à fond. En particulier, le membre de phrase « dans la mesure où ladite action met en fait en cause cet autre Etat », qui figure dans la variante A, n'est peut-être pas assez explicite. Il est indispensable d'introduire l'idée d'une relation juridique mettant en jeu les intérêts de l'Etat étranger qui a besoin d'être protégé par l'immunité.

La séance est levée à 12 h 35.

1655^e SÉANCE

Mercredi 20 mai 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.

Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (suite) [A/CN.4/331 et Add.1¹, A/CN.4/340 et Add.1, A/CN.4/343 et Add.1 à 4]

[Point 7 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 7 (Règles de compétence et immunité juridictionnelle)² [suite]

¹ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie).

² Pour texte, voir 1653^e séance, par. 18.

1. M. FRANCIS dit que M. Tabibi a fait observer à la 1653^e séance que le Rapporteur spécial avait en fait pour tâche de développer une nouvelle branche du droit international. Cela est parfaitement vrai ; en effet, la Convention de Vienne de 1961³ et la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires⁴ ne traitent que des aspects des relations interétatiques qui ont trait à la représentation, tandis que le travail qu'a entrepris la Commission est de portée beaucoup plus large parce qu'il s'étend à tous les aspects de ces relations auxquels est susceptible d'être appliquée l'immunité des Etats.

2. M. Tabibi a dit aussi que les travaux entrepris par la CDI auraient notamment l'avantage de contribuer à protéger la souveraineté permanente des pays du tiers monde sur leurs ressources naturelles, ce qui aurait pour effet d'encourager la protection des investissements étrangers dans le cadre plus vaste du commerce international. Mais ces travaux ont encore une autre dimension : ils contribueront aussi à promouvoir les relations amicales et la coopération entre les Etats et à éviter les différends et les dissensions. Cela est important si l'on tient compte de ce qu'a dit M. Tsuruoka (1654^e séance), à savoir que la doctrine de l'immunité absolue des Etats n'est plus de règle au Japon – et la pratique des Etats montre qu'il en va de même dans d'autres pays. Par conséquent, puisque le nombre des Etats qui tendent à adopter une attitude plus restrictive à l'égard de l'immunité des Etats augmente, il est tout indiqué que la Commission s'efforce de codifier le droit en conséquence. M. Francis est convaincu qu'elle sera à la hauteur de la tâche.

3. En ce qui concerne la méthode de travail de la CDI, M. Tsuruoka a souligné l'importance d'une méthode inductive, d'une compréhension réaliste du monde contemporain et des développements progressifs, ainsi que d'une volonté de compromis. Tels sont les éléments essentiels pour que la Commission mène à bien ses travaux. A cet égard, elle devra tenir dûment compte de l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 47 de la Convention de Vienne de 1961, qui prévoit que les Etats peuvent se faire mutuellement bénéficier « d'un traitement plus favorable que ne le requièrent les dispositions » de la convention. Cette disposition pourrait être utile à la Commission lorsqu'elle devra régler des questions de compromis.

4. Les observations que M. Francis va faire sur le projet d'article 7 seront nécessairement limitées, car, comme l'a dit sir Francis Vallat (1653^e séance), il n'est pas possible de prendre position sur cet article sans avoir d'abord examiné les articles 8 à 11. Le projet d'article 7 est, bien entendu, la conséquence logique du projet d'article 6. A cet égard, M. Ouchakov, parlant à la précédente séance de la question générale de l'importance relative de l'immunité et de la souveraineté territoriale, a dit qu'il n'y avait pas de souveraineté absolue et que l'immunité n'était pas une limite à la souveraineté en soi, mais qu'elle était fondée sur le consentement mutuel général des Etats. De même, le défaut de juridiction n'a

rien d'absolu dans le contexte de l'application de l'immunité des Etats. Si le défaut de juridiction était absolu, il s'ensuivrait que, si le consentement était donné ou s'il y avait renonciation à l'immunité, l'Etat territorial ne pourrait exercer sa juridiction.

5. A propos du droit indien, le Rapporteur spécial a mentionné les cas dans lesquels le principe de l'immunité était appliqué même lorsque, dans des circonstances normales, l'Etat aurait été compétent. De l'avis de M. Francis, la situation est que, lorsque l'immunité joue, la juridiction est suspendue par l'effet du consentement mutuel général des Etats. Cela veut dire que, dans des cas précis et sur la base de la réciprocité, il peut être renoncé à l'immunité et l'Etat intéressé peut exercer sa juridiction. Il y a donc dans l'immunité un important élément de discrétion du point de vue tant de l'Etat qui revendique l'immunité que de l'Etat qui l'accorde, ce qui permet à ce dernier d'exercer sa juridiction lorsque l'Etat en cause consent à s'y soumettre ou renonce à l'immunité.

6. Pour que les observations relatives au projet d'article 7 aient un sens, il y a lieu de se reporter aux définitions données à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 2 (A/CN.4/331 et Add.1, par. 33) et au sous-alinéa *iv* de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 3 (*ibid.*, par. 48)⁵, qui se réfèrent respectivement aux « autorités [...] administratives » et aux « pouvoirs administratifs ». Il est donc clair que l'exercice du pouvoir administratif est à considérer en dehors d'un contexte judiciaire. D'ailleurs, au paragraphe 13 de son rapport (A/CN.4/340 et Add.1), le Rapporteur spécial reconnaît que la juridiction d'un Etat peut ne pas être exclusivement territoriale. Il semble pourtant à M. Francis – sous réserve du contenu qui sera donné aux projets d'articles 8 à 11 – que l'article 7 a été conçu dans une optique exclusivement territoriale, l'accent étant mis sur les poursuites et décisions judiciaires. Il est toutefois possible que le Rapporteur spécial ait l'intention de régler dans un autre contexte la question soulevée au paragraphe 13 de son rapport.

7. Enfin, M. Francis exprime sa préférence pour la variante A du paragraphe 2 de l'article 7, et recommande que le projet d'article soit renvoyé au Comité de rédaction.

8. M. ŠAHOVIĆ pense, comme sir Francis Vallat, qu'il serait bon d'avoir une vue plus précise des intentions du Rapporteur spécial quant aux articles qui feront suite à l'article 7. Il aurait peut-être été souhaitable qu'il soumette à la Commission un plan général de l'ensemble du projet, car son troisième rapport ne se borne pas à l'exposé des principes généraux, mais soulève aussi certaines questions qui ne peuvent être réglées qu'au prix d'une analyse précise de la pratique et des diverses sources qui doivent être à la base des travaux de la Commission.

9. Ainsi qu'il ressort des renseignements communiqués par les gouvernements (A/CN.4/343 et Add.1 à 4), la Commission doit tenir compte de la diversité croissante des systèmes juridiques. Bien plus que de la doctrine, c'est assurément de la pratique et de la législation contemporaines des Etats qu'elle doit tirer des règles

³ Voir 1654^e séance, note 4.

⁴ Pour texte, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, p. 261. La convention est ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1963 ».

⁵ Voir aussi 1653^e séance, note 5.

nouvelles, sans négliger toutefois les règles plus anciennes qu'il convient d'adapter à la situation actuelle.

10. Dans son rapport, le Rapporteur spécial s'attache encore largement aux bases générales et à la nature des immunités juridictionnelles des Etats, alors que cet aspect n'est plus fondamental au stade atteint par les travaux de la Commission, qui doivent s'orienter désormais résolument vers la pratique. Au surplus, pour intéressantes qu'elles puissent être, les questions théoriques suscitent des positions inévitablement divergentes, qui transparaissent dans les débats de la Commission, alors même qu'il s'agit d'établir un projet orienté d'abord vers la solution de problèmes concrets. Il serait donc souhaitable que le Rapporteur spécial concentre son analyse sur la pratique des Etats et propose à la Commission des articles susceptibles d'entraîner ses travaux au-delà du stade préliminaire.

11. M. Šahović a relevé, dans le texte du rapport, les expressions « conception plus fondamentale [...] de la souveraineté » et « principe de souveraineté plus fondamental » (A/CN.4/340 et Add.1, par. 7 et 8), par lesquelles le Rapporteur spécial se réfère à la théorie de la souveraineté absolue. Il rappelle que la Commission a déjà constaté que cette théorie est incontestablement en recul, et fait observer que la souveraineté n'est jamais susceptible de degrés. Elle existe comme un fait et comme un attribut de chacun des Etats en présence dans le commerce juridique international. Pour M. Šahović, une analyse ainsi orientée mènera difficilement à l'élaboration de dispositions pratiques destinées à un projet d'articles.

12. Au sujet du « nouveau point de départ » mentionné au paragraphe 9 du rapport, M. Šahović estime que la base générale du projet devrait être plutôt le principe de la coopération entre Etats, qui devrait permettre de régler la question pratique de l'immunité juridictionnelle en tenant compte des intérêts réciproques des Etats en présence. Toute autre solution conduit inéluctablement à s'enfermer dans la contradiction de deux souverainetés rivales et de force égale. Le projet d'articles doit en effet régler tout un ensemble de problèmes concernant les droits et obligations des deux parties et les circonstances concrètes de l'immunité juridictionnelle des Etats. Faute de poursuivre délibérément un tel but, la Commission pourrait se borner à établir un projet d'une dizaine d'articles où elle tenterait de régler, en s'en tenant à la méthode traditionnelle, le problème de l'immunité juridictionnelle, qui n'occupe généralement que deux ou trois pages dans les traités de droit international. L'aspect primordial des travaux de la Commission réside dans les conclusions à tirer de la notion de consentement des Etats pour résoudre le problème de la réciprocité en partant d'une étude de la pratique.

13. Au sujet du projet d'article 7, M. Šahović rappelle l'opinion réservée qu'il a exprimée à la session précédente à l'occasion de l'adoption du projet d'article 6 en première lecture⁶, et pense qu'il pourrait être opportun de reformuler cette dernière disposition en tenant compte du libellé proposé pour le paragraphe 1 du projet d'arti-

cle 7. Une telle décision permettrait de clarifier la portée de la notion d'immunité juridictionnelle. Toutefois, le but visé par le paragraphe 1 du projet d'article 7 n'est pas totalement clair, en particulier à cause de la rédaction de la deuxième partie de la phrase, après le mot « nonobstant ». La règle est formulée de manière négative, et insiste peut-être exagérément sur la notion de compétence.

14. En ce qui concerne les variantes A et B du paragraphe 2, M. Šahović serait plutôt favorable à une formulation générale, mais claire. Il fait observer que la variante B exprime deux idées en une même disposition, et serait plutôt favorable à la variante A. Comme d'autres membres de la Commission, il estime cependant que la notion de mise en cause n'est pas suffisamment claire et devrait être précisée.

15. M. DÍAZ GONZÁLEZ rappelle que les débats de la session précédente ont déjà permis de mesurer l'étendue des difficultés soulevées par la question des immunités juridictionnelles des Etats. Deux possibilités se présentent : étudier en profondeur les principes généraux applicables en la matière, et prolonger ainsi la phase préliminaire des travaux, ou commencer à élaborer directement un projet d'articles pour éviter ce piétinement.

16. Le domaine des immunités juridictionnelles des Etats se prête largement au développement progressif du droit et appelle l'élaboration d'un droit nouveau. M. Díaz González estime, comme M. Šahović, que l'étude prolongée de la doctrine ne peut conduire à une solution satisfaisante. En effet, les positions des Etats et les pratiques qu'ils suivent ont toujours été très différentes à l'égard des immunités juridictionnelles, qui constituent un privilège dont l'étendue dépend de l'Etat qui l'accorde.

17. La souveraineté n'est pas susceptible de qualification ; elle est le fondement même de l'égalité juridique des Etats. M. Díaz González note que M. Ouchakov (1654^e séance) a déclaré que l'Etat qui accorde un privilège le fait dans l'attente d'une réciprocité à son profit, et donc en vue d'assurer ses propres intérêts.

18. Comme sir Francis Vallat (1653^e séance), M. Díaz González juge difficile de se prononcer valablement sur les projets d'articles approuvés à la session précédente comme sur le projet d'article 7 sans connaître les dispositions qui les compléteront ultérieurement. Au demeurant, le Rapporteur spécial s'est attaché à présenter un projet d'article 7 libellé de manière suffisamment souple pour lever les hésitations éventuelles et permettre à la Commission d'avancer dans ses travaux, sans attendre que toutes les difficultés préliminaires soient résolues.

19. Le principe de souveraineté est universellement reconnu en tant que source du pouvoir juridictionnel des Etats, et le projet d'articles vise à réglementer les exceptions à ce principe. La base de ce projet ne peut toutefois être une doctrine ni une définition fondamentale du droit international, mais doit, au contraire, résider dans la pratique des Etats, dont il convient de rechercher le dénominateur commun pour le traduire dans un ensemble de dispositions.

⁶ Voir *Annuaire... 1980*, vol. I, p. 193, 1624^e séance, par. 26 ; et p. 251, 1634^e séance, par. 54 à 56.

20. M. Díaz González peut accepter le projet d'article 7 présenté par le Rapporteur spécial, sous réserve que ce texte ainsi que celui des articles 1 et 6 soient considérés comme des jalons susceptibles d'être révisés. Il approuve en outre les modifications de forme proposées par M. Calle y Calle à la précédente séance.

21. Quant aux variantes A et B du paragraphe 2, il est favorable à la première, qui est aussi la plus générale et la plus propice à l'avancement des travaux.

22. Enfin, M. Díaz González pense, comme M. Tsuruoka (1654^e séance), qu'il convient de progresser en se référant à la pratique, et considère, comme sir Francis Vallat, que la Commission ne pourra se prononcer définitivement qu'après une étude plus approfondie des différentes sources utilisables.

23. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il comprend parfaitement pourquoi M. Ouchakov considère que les articles approuvés à la session précédente ne constituent pas une base solide pour la suite des travaux de la Commission. Toutefois, au stade préliminaire, l'absence de base solide pour la suite des travaux n'est pas une caractéristique propre au sujet à l'étude ; il est souvent très difficile d'établir une telle base avant d'avoir procédé à un échange de vues approfondi. M. Quentin-Baxter ne croit donc pas qu'il soit possible de revenir dans l'immédiat sur les projets d'articles 1 et 6, et il estime que la Commission devrait aller de l'avant, sur la base de ces dispositions, comme le Rapporteur spécial l'a suggéré.

24. D'autres membres de la CDI ont dit à juste titre qu'il n'était pas étonnant que la Commission ait des difficultés à trouver le fondement du sujet dont elle est saisie. Lorsque la Commission a étudié la question des relations et immunités diplomatiques, elle avait pu partir d'un principe universellement accepté : l'institution de la diplomatie était considérée comme inséparable des immunités qui en rendaient possible le fonctionnement. Toutefois, en ce qui concerne l'immunité souveraine, ou les immunités juridictionnelles d'Etats souverains et de leurs organes, la Commission doit tenir compte de toute une série d'incidents, allant de ceux qui peuvent se produire lors des déplacements d'un chef d'Etat à ceux qui touchent à des biens qui peuvent être ou non étroitement liés aux activités souveraines d'un Etat. Choisir dans ces données les facteurs propres à mener directement à l'élaboration d'articles bien ordonnés est extrêmement difficile.

25. Comme plusieurs autres membres de la Commission, M. Quentin-Baxter peut toutefois voir poindre une distinction en ce qui concerne la notion de consentement. Indépendamment de la question de savoir si l'immunité prime le consentement ou *vice versa*, la question de l'immunité ne se pose que lorsqu'un Etat accepte sur son territoire des émanations d'une souveraineté étrangère. Un tel échange d'immunité par consentement fait tellement partie de certains aspects de la vie internationale que l'immunité peut être considérée comme étant elle-même la règle de base. Cependant, au-delà des limites de cet élément incontestable, il y a lieu de se demander à quoi les Etats ont consenti dans leurs relations mutuelles. Il ressort clairement de la jurisprudence et de la doctrine qu'une distinction a été faite de tout temps entre le consentement exprès et le consentement implicite, entre

les activités — comme le passage en temps de paix des navires d'un Etat dans les eaux territoriales d'un autre Etat — dont l'exécution pouvait être considérée comme bénéficiant du consentement implicite et de l'immunité allant de pair avec ce consentement, et les activités pour lesquelles il ne peut y avoir d'immunité que moyennant consentement exprès.

26. Cela amène M. Quentin-Baxter à la question de la connaissance. Dans la complexité du monde moderne, il est courant que des émanations d'une souveraineté étrangère soient présentes sur le territoire d'un Etat sans que les autorités de celui-ci en aient particulièrement connaissance. Du point de vue juridique, de telles situations posent immédiatement la question de savoir à quoi les Etats territoriaux intéressés ont consenti : peuvent-ils, par exemple, être considérés comme ayant accepté que soient menées sur leurs territoires des opérations qui relèvent régulièrement de leurs propres autorités et qui bénéficieraient de l'immunité s'il apparaissait qu'elles étaient suffisamment associées à un autre Etat souverain ? De l'avis de M. Quentin-Baxter, ni la pratique ni la raison ne justifient une hypothèse aussi radicale.

27. Il existe néanmoins, en ce qui concerne l'octroi de l'immunité pour des activités d'ordre commercial, une tendance visible vers l'application non d'une distinction subtile et complexe entre des actes de souveraineté et d'autres actes, mais du critère simple et pratique consistant à demander si l'activité en cause est de caractère purement commercial et si le souverain dont les intérêts sont concernés est entré sur le marché de son propre gré. C'est dans la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë⁷ et dans la Convention sur la haute mer⁸, adoptées à Genève en 1958, que se trouvent les précédents les plus importants dans ce domaine, et il semble que les critères en question soient de plus en plus fréquemment appliqués dans le commerce international. M. Quentin-Baxter estime que des critères de ce genre sont plus fondamentaux que le critère de compétence, auquel le Rapporteur spécial a accordé une attention particulière dans son troisième rapport (A/CN.4/340 et Add.1).

28. M. Quentin-Baxter est parfaitement conscient qu'il existe une relation très subtile entre la compétence d'un Etat et l'octroi des immunités, et qu'il peut, par exemple, y avoir des cas dans lesquels il faudra déterminer si un organe se récusé pour des raisons d'immunité ou pour incompetence. Toutefois, l'attitude générale à l'égard des questions de droit international n'est pas de prendre en considération les arrangements internes adoptés par les Etats et de les accepter comme justification pour renoncer à appliquer des règles internationales. De plus, M. Quentin-Baxter se demande s'il est vraiment nécessaire de se préoccuper du problème de la compétence dans le cas du projet d'articles. En effet, si les organes de l'Etat n'ont pas la compétence voulue, il y a tout lieu de supposer qu'ils n'agiront pas, et il n'y aura pas besoin d'invoquer l'immunité ; par contre, s'il fallait invoquer l'immunité, la question de savoir si tel ou tel organe est

⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 516, p. 205.

⁸ *Ibid.*, vol. 450, p. 11.

ou non compétent ne serait pas un élément du problème. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial, la compétence est l'essence de la règle selon laquelle aucun Etat ne doit chercher à étendre sa juridiction au point de s'ingérer dans les activités d'autres Etats souverains à l'intérieur de leurs propres frontières. Toutefois, pour autant que M. Quentin-Baxter puisse en juger, ce genre de question ne se pose pas directement dans le projet d'articles.

29. M. Quentin-Baxter pense que, dans le projet d'article 7, le Rapporteur spécial a en fait présenté deux articles à la Commission ; en effet, il n'y a pas entre le paragraphe 1 et l'une ou l'autre des deux variantes du paragraphe 2 une telle communauté d'intérêts qu'il faille les grouper en une seule disposition. Le paragraphe 1 traite, en des termes aussi larges que possible, de la soumission d'un Etat à la juridiction d'un autre Etat. Il a pour objet de rappeler au lecteur le principe fondamental selon lequel les Etats agissent par l'intermédiaire de toutes les branches de leur gouvernement et leur obligation de respecter, dans les circonstances sur lesquelles porte le projet d'articles dans son ensemble, les obligations, quelles qu'elles soient, du droit régissant les immunités souveraines. Les deux variantes du paragraphe 2 sont axées sur la branche judiciaire du gouvernement, répondant par là à une nécessité à laquelle il fallait d'ailleurs satisfaire dès le début du projet d'articles.

30. En ce qui concerne la variante A, M. Quentin-Baxter n'est pas sûr de ce qu'il faut entendre par les mots « met en cause ». Au paragraphe 28 de son rapport, le Rapporteur spécial laisse entendre que ces mots supposent une contrainte, une action entreprise contre la volonté de quelqu'un. L'idée qu'un Etat souverain ne peut pas être mis en cause contre sa volonté est certainement très répandue dans le droit anglais relatif à l'immunité souveraine, mais dans ce contexte les mots sont utilisés au sens neutre. Il serait donc souhaitable de clarifier le sens dans lequel ces mots sont employés dans le projet d'articles : veulent-ils simplement dire que l'Etat intéressé doit être considéré comme partie à une action, ou ont-ils un sens plus large et veulent-ils dire que les intérêts juridiques de la partie sont en cause ?

31. Au paragraphe 29, le Rapporteur spécial a abordé la question de l'étendue de la notion d'« Etat ». A cet égard, il a rédigé la variante B du paragraphe 2 du projet d'article 7 en des termes très proches de ceux qu'avait utilisés lord Atkin lorsque, dans l'affaire du *Cristina* (1938)⁹, il avait posé en principe, en lui donnant le sens probablement le plus large jamais utilisé dans un tribunal anglais, l'idée que l'immunité s'applique non seulement lorsqu'un Etat devient partie à une action, mais aussi lorsque cette action a un effet quelconque sur le sort ou l'utilisation de biens dont il est propriétaire ou qu'il a en sa possession ou sous son contrôle. Cette opinion avait fortement influencé les jugements rendus sur des questions d'immunité par les tribunaux du Royaume-Uni et d'autres juridictions britanniques, et avait mené à une application de plus en plus absolue des règles de l'immunité. Par contre, les tribunaux avaient, pour leur part, exprimé des doutes au sujet de cette pratique, et l'autre

grand système de « common law », celui des Etats-Unis d'Amérique, s'en était très tôt éloigné. Un membre de la Cour suprême des Etats-Unis a même pris la peine de dire que le critère de la propriété, de la possession et du contrôle était impossible à appliquer systématiquement, et qu'il avait de telles ramifications qu'il ne pouvait servir de base à une distinction juridique appropriée. Cette opinion a d'ailleurs été confirmée par les événements, puisque le système de la « common law » a lui-même rejeté la distinction par voie législative. L'une des plus grandes difficultés à laquelle se heurte le Rapporteur spécial dans son étude des règles régissant l'immunité souveraine est, en fait, qu'il est amené à le faire au moment même où les Etats procèdent à un réexamen de ces questions et annulent parfois les effets de très nombreux précédents.

32. Compte tenu de ces considérations, M. Quentin-Baxter pense que les deux variantes proposées pour le paragraphe 2 de l'article 7, en particulier la variante B, vont trop loin. La Commission commencera au moins à voir quel devrait être le fondement du projet d'articles si elle suit le processus naturel de la différenciation par le consentement, la connaissance et l'application du critère des activités commerciales ou non commerciales, alors que si elle donne trop de poids à des critères comme la propriété, la possession et le contrôle, elle se trouvera aux prises avec les mêmes difficultés que celles auxquelles se sont heurtés les systèmes juridiques qui les ont conçus.

33. Sir Francis VALLAT est bien d'accord avec M. Quentin-Baxter pour dire que la solution de la question du consentement est presque au cœur du sujet, mais il estime qu'il est plus fondamental encore de réaliser un juste équilibre entre la souveraineté de chacun des deux Etats qui pourraient être parties à une action. Il faut se garder d'avantager l'Etat territorial aux dépens des intérêts de l'Etat « d'envoi », et *vice versa*. De plus, cet équilibre doit être recherché dans le contexte des besoins de la fin du xx^e siècle, et non des circonstances très différentes qui prévalaient aux xviii^e et xix^e siècles.

34. M. Ouchakov (1654^e séance) a clairement exposé une considération liée à l'idée de la nécessité d'équilibrer les intérêts d'Etats souverains, à savoir le fait que la souveraineté n'est pas une notion absolue. Comme l'a dit lord McNair, l'un des attributs de la souveraineté est de pouvoir accepter des limites à son exercice ; de même, l'un des attributs d'un Etat souverain est d'être capable de vivre dans le contexte du droit international public, ce qui suppose nécessairement des limites à l'exercice de la souveraineté. Par conséquent, la question de savoir si un Etat doit se soumettre à la juridiction d'un autre Etat ou si ce dernier doit d'abord accorder l'immunité est essentiellement un problème pratique lié à la nature de la souveraineté. Telle est la position à partir de laquelle sir Francis Vallat aborde le projet d'articles.

35. Cela étant, il considère avec réserve nombre des précédents que constituent les décisions de tribunaux nationaux. Le Rapporteur spécial a relevé à juste titre dans les décisions des tribunaux du Royaume-Uni, en particulier des tribunaux anglais, une tendance constante à accorder l'immunité aux souverains étrangers. Il ne faut toutefois pas oublier à cet égard que cette tendance a pris naissance au Royaume-Uni au moment de l'époque impériale. Il y a lieu de voir aussi dans quelle mesure les

⁹ *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1938-1940*, Londres, 1942, affaire n° 86, p. 250.

tribunaux anglais se sont, au cours de l'histoire, considérés comme liés par les décisions de leurs prédécesseurs. Ce n'est que depuis une dizaine d'années que la cour d'appel suprême du Royaume-Uni, la Chambre des lords, a été dispensée d'appliquer strictement la doctrine *stare decisis*. Il est donc vrai que les tribunaux du Royaume-Uni ont adopté et appliqué la pratique consistant à accorder l'immunité souveraine absolue aux Etats comme à leurs biens, mais sir Francis Vallat espère que la Commission sera guidée non par cet exemple, mais par la législation actuelle du Royaume-Uni, en particulier par la *State Immunity Act 1978* (loi de 1978 relative à l'immunité des Etats)¹⁰, qui montre clairement que la politique précédente a été abandonnée. Au sujet de cette politique, qu'il lui soit permis de souligner l'absence notable de précédents juridiques internationaux énonçant le moindre principe d'immunité absolue des Etats étrangers et de leurs biens.

36. En ce qui concerne le projet d'article 7, sir Francis Vallat fait siennes, en particulier, les observations de M. Tsuruoka et de M. Pinto (1654^e séance). Il persiste à croire qu'il serait nécessaire de voir les articles suivants avant de prendre définitivement position sur le libellé de l'article 7, mais, après avoir entendu le débat à la Commission, il ne voit pas d'objection à ce que l'article, tel qu'il figure au paragraphe 44 du troisième rapport du Rapporteur spécial, soit renvoyé au Comité de rédaction. La seule observation qu'il tient à faire est qu'il trouve la variante B beaucoup trop détaillée et, par conséquent, beaucoup moins conforme à la méthode progressive si justement adoptée par le Rapporteur spécial.

La séance est levée à 12 h 40.

¹⁰ Royaume-Uni, *The Public General Acts, 1978*, Londres, H. M. Stationery Office, I^{re} partie, chap. 33, p. 715. Texte de la loi reproduit dans : American Society of International Law, *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. XVII, n^o 5, septembre 1978, p. 1123. Pour une traduction française de la loi, voir A/CN.4/343/Add.1, p. 3 et suiv.

1656^e SÉANCE

Judi 21 mai 1981, à 10 heures

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.

Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (suite) [A/CN.4/331 et Add.1¹, A/CN.4/340 et Add.1, A/CN.4/343 et Add.1 à 4]

[Point 7 de l'ordre du jour]

¹ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie).

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 7 (Règles de compétence et immunité juridictionnelle)² [*fin*]

1. M. JAGOTA, se référant aux projets d'articles provisoirement adoptés par la Commission à sa précédente session³, dit que sa seule réserve au sujet de l'article 1^{er} concerne les mots « aux questions relatives à » l'immunité des Etats, étant donné qu'on ne saura ce que sont ces questions que lorsqu'on aura vu les articles qui suivront. De même, les règles énoncées dans les deux paragraphes de l'article 6 sont subordonnées à la réserve exprimée par les mots « conformément aux dispositions des présents articles » ; or, la plupart de ces articles n'ont pas encore été débattus ni définis.

2. Au paragraphe 1 de l'article 7, le Rapporteur spécial part de la règle énoncée à l'article 6 et précise comment il lui sera donné effet. Les variantes A et B du paragraphe 2 donnent, respectivement, des précisions sur la portée de l'expression « action en justice » et sur la définition du terme « autre Etat ».

3. Aux paragraphes 7 à 23 de son troisième rapport (A/CN.4/340 et Add.1), le Rapporteur spécial développe la notion de juridiction, qu'il a jugé opportun de distinguer de la notion de compétence du tribunal. Il a conclu que la compétence était une question de droit interne, et que la question de l'immunité ne se posait que si le tribunal était compétent. Cette conclusion est juste et, comme le Rapporteur spécial semble l'avoir lui-même reconnu dans la cinquième phrase du paragraphe 19 de son rapport, la question de la compétence n'a donc rien à voir avec l'immunité des Etats, et il est inutile de s'en préoccuper davantage.

4. Parmi les questions examinées dans les paragraphes 20 à 24 du rapport, la seule qui ait trait au sujet à l'étude est la doctrine de l'« acte de gouvernement » (« act of State »). Le Rapporteur spécial a fait une distinction entre la nature relative de l'immunité des Etats, qui est à son avis relative en ce sens qu'un Etat peut ne pas revendiquer l'immunité à laquelle il a droit, et la nature absolue de la doctrine de « l'acte de gouvernement » telle que l'appliquent les Etats-Unis d'Amérique, selon laquelle un acte bénéficie de l'immunité et ne peut faire l'objet de poursuites dès l'instant où il est établi qu'il s'agit d'un acte souverain d'un Etat étranger. Pour M. Jagota, cette distinction est fautive ; même dans les cas d'immunité souveraine, la Commission doit tenir compte de la pratique des Etats, dont la tendance est aujourd'hui de diviser les actes des Etats en actes souverains et en actes non souverains ou de nature commerciale.

5. Le Rapporteur spécial se propose de traiter, dans le projet d'article 8 (A/CN.4/340 et Add.1, par. 58)⁴, la question de savoir si le consentement est ou non nécessaire aux fins de l'exercice de la juridiction. Si le consentement est nécessaire pour les actes souverains, il

² Pour texte, voir 1653^e séance, par. 18.

³ Voir 1653^e séance, note 4.

⁴ Texte reproduit dans 1657^e séance, par. 1.

va de soi qu'il doit aussi être nécessaire pour les « actes de gouvernement » tels que les entend la doctrine des Etats-Unis. Or, avec la promulgation de la *Foreign Sovereign Immunities Act of 1976* (loi de 1976 sur l'immunité souveraine des Etats étrangers)⁵, cette doctrine est vouée à disparaître sous peu, même aux Etats-Unis. En bref, la Commission devrait laisser de côté l'étude des paragraphes 7 à 24 du rapport et examiner en détail les paragraphes 27 à 42, qui contiennent la substance de ce qui, de l'avis de M. Jagota, devrait être un article séparé, à savoir l'actuelle variante B du paragraphe 2 de l'article 7.

6. Pour M. Jagota, l'essence de l'article 7 se trouve dans les paragraphes 25 et 26 du rapport, en particulier dans le passage qui se lit comme suit :

Comme « [un] Etat est exempt de la juridiction d'un autre Etat », il s'ensuit qu'aucun Etat n'a le pouvoir de soumettre un autre Etat à sa juridiction. Cette absence de pouvoir pourrait également être exprimée comme une obligation de la part d'un Etat de ne pas exercer son autorité souveraine ou comme un devoir pour lui de suspendre l'exercice de sa juridiction sur un autre Etat si elle est imposée à ce dernier contre son gré.

En d'autres termes, avant qu'un Etat puisse être poursuivi devant les tribunaux d'un autre Etat, il faut qu'il y consente selon l'une des manières qui seront prévues dans les articles 8 à 11.

7. L'énoncé de l'article 7 est exact pour ce qui est du droit qui était en vigueur avant 1970. Il ne l'est plus tout à fait pour ce qui est de la période 1970-1980, le monde ayant alors été divisé, *grosso modo*, en deux parties, composées, d'une part, des Etats-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni et d'une grande partie de l'Europe et, d'autre part, des Etats socialistes et des pays en développement. Les Etats compris dans le premier groupe ont considéré la question de l'immunité des Etats d'un point de vue positif, en distinguant les actes souverains et les actes non souverains, c'est-à-dire les actes de nature purement commerciale, et, vers la fin des années 1970, ils ont décidé d'exercer leur juridiction si l'Etat en cause ne pouvait prouver que l'acte en question était de nature souveraine. Au nombre des exemples concrets de l'application de cette politique figurent : la saisie de biens militaires appartenant à un Etat, mais qui se trouvaient alors entre les mains d'un particulier qui avait conclu un contrat de sous-traitance pour leur réparation ; l'application de la loi de l'Etat territorial aux employés – en particulier aux employés recrutés localement – de missions étrangères et aux locaux et véhicules diplomatiques ; et le retrait de l'immunité aux représentations commerciales d'Etat et autres organismes analogues par la loi américaine de 1976 sur l'immunité souveraine des Etats étrangers, déjà citée, et la *State Immunity Act 1978* (loi de 1978 relative à l'immunité des Etats) du Royaume-Uni⁶. Avant 1970, la distinction entre les actes souverains et non souverains était faite, dans les Etats du

premier groupe, par le ministère des affaires étrangères ou son équivalent. Désormais, les Etats étrangers sont tenus de comparaître devant les tribunaux et de plaider l'immunité, et ce sont les tribunaux qui décident de quelle catégorie un acte relève.

8. Par suite de ces deux changements – l'introduction dans le droit positif d'une distinction entre les actes souverains et les actes non souverains et la modification de la procédure régissant la revendication de l'immunité –, l'exécution du même acte peut entraîner la comparution d'un Etat devant les tribunaux locaux dans une partie du monde, mais pas dans l'autre. En Inde, par exemple, aucun Etat étranger ne peut être poursuivi en justice sans le consentement du gouvernement central, et ce consentement a été donné pour la première fois en 1981. Ce qui a amené le Gouvernement indien à changer de pratique, c'est l'existence des deux systèmes parallèles dont M. Jagota vient de parler et le souci d'éviter les abus d'immunité. Une attitude analogue vient d'être adoptée par les Etats socialistes, qui n'appliquent la distinction entre actes souverains et actes non souverains qu'aux actes d'un Etat étranger qui classifie leurs propres activités de la même manière.

9. Reste à savoir quel régime appliqueront les Etats dans les années 80. Pour M. Jagota, il faut s'attendre à une décennie troublée, étant donné qu'un nombre de plus en plus grand d'Etats réagissent au facteur qui, à son avis, a amené les Etats-Unis et le Royaume-Uni à modifier leurs lois – à savoir l'augmentation du nombre des Etats et l'augmentation qui en résulte de l'abus des privilèges –, et étant donné aussi que le changement de mentalité qui a eu pour conséquence que la règle selon laquelle le souverain est au-dessus de la loi a été supprimée du droit interne s'implante dans les relations internationales. On s'achemine vers un changement d'habitudes, né du désir de parvenir à la réciprocité de traitement, et vers un changement de mentalité fondé sur l'idée qu'il devrait y avoir une règle de droit international applicable à tous. De l'avis de M. Jagota, les exceptions à cette règle ne seront autorisées que sur la base d'accords précis prévoyant que certains actes ou certains biens seront exempts de juridiction.

10. L'article 7 devrait servir de modèle à ces accords, mais il est actuellement rédigé en des termes trop absolus et trop catégoriques pour que ce soit possible. Toutefois, il ne s'agit là que d'une appréciation provisoire sur laquelle M. Jagota reviendra compte tenu de la suite des débats et des projets d'articles ultérieurs.

11. M. ALDRICH, prenant la parole pour la première fois devant la Commission, tient à remercier tous ses membres de l'avoir élu. Il considère comme un honneur insigne d'avoir été choisi pour pourvoir un poste précédemment occupé par M. Schwebel et par M. Kearney, et il mettra tout en œuvre pour justifier ce choix.

12. Abordant le sujet à l'étude, M. Aldrich dit qu'il peut accepter sans difficulté les projets d'articles 1 et 6. S'il peut accepter sans difficulté l'article 6, c'est parce que le membre de phrase « conformément aux dispositions des présents articles » y figure. Le fait qu'il ait des réticences au sujet de l'article 7 est peut-être dû en grande partie à ce que ce texte ne contient pas d'expression analogue.

⁵ Etats-Unis d'Amérique, *United States Code, 1976 Edition*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1977, vol. 8, titre 28, art. 1330. Texte de la loi reproduit dans : American Society of International Law, *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. XV, n° 6, novembre 1976, p. 1388. Pour une traduction française de la loi, voir A/CN.4/343/Add.1, p. 20 et suiv.

⁶ Voir 1655^e séance, note 10.

13. M. Aldrich pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il y a une différence entre compétence et immunité, mais que l'ordre dans lequel ces deux notions sont examinées n'a pas d'importance, comme l'ont dit aussi d'autres membres de la Commission. L'important est de ne pas se laisser entraîner dans un examen détaillé de questions de compétence : il serait en effet tout à fait inapproprié et très risqué d'essayer de régler de telles questions par voie d'accord international. C'est une tâche qu'il ne faudrait pas entreprendre en ce qui concerne, par exemple, la doctrine de « l'acte de gouvernement » (« act of State »), qui n'a cessé d'être modifiée dans le cadre du droit des Etats-Unis d'Amérique. Malgré l'ampleur du changement qui s'est produit au cours des dix dernières années, M. Aldrich n'est pas sûr de pouvoir affirmer, comme M. Jagota, que les Etats-Unis vont abandonner complètement cette doctrine.

14. Dans un sens, le paragraphe 1 de l'article 7 évite d'entrer dans des questions de compétence, mais M. Aldrich se demande alors quelle en est l'utilité. Il interprète les mots « donne effet à l'immunité des Etats visée à l'article 6 » non comme une déclaration d'immunité absolue, dont la reconnaissance n'est qu'un aspect de la pratique contemporaine, mais, en raison du renvoi à l'article 6, comme une référence à l'immunité, quelle qu'elle soit, qui sera finalement prévue par le projet d'articles. Dire, comme le fait le paragraphe 1 de l'article 7, qu'un Etat ne peut déroger à la règle de base formulée à l'article 6 en vertu du pouvoir que lui confèrent ses règles de compétence propres revient à énoncer une évidence, et pourrait donc être considéré comme superflu. Toutefois, si cette déclaration est jugée utile, peut-être vaudrait-il mieux ne pas limiter l'interdiction aux règles de compétence, mais dire qu'il ne peut y avoir de dérogation par le recours aux règles de compétence ou de toute autre manière.

15. M. Aldrich pense, comme M. Quentin-Baxter (1655^e séance), que les deux variantes du paragraphe 2 de l'article 7 traitent de questions qui diffèrent de celle qui fait l'objet du paragraphe 1, et que, si l'une ou l'autre d'entre elles est retenue, il faudrait probablement en faire un article séparé. Il suppose que, dans la version anglaise, les expressions « legal proceeding » (variante A) et « legal action » (variante B) signifient « judicial action ». C'est précisément parce qu'elles concernent les actions en justice que ces dispositions diffèrent du paragraphe 1, qui, comme l'article 6, a trait à la question plus vaste de l'action de l'Etat. De plus, la variante A vise à définir ce qui constitue une action en justice contre un Etat, et la variante B vise à identifier les personnes et les biens contre lesquels des actions seraient considérées comme des actions contre un Etat.

16. M. Aldrich n'est pas entièrement satisfait de l'expression « met en cause », employée dans la variante A, mais il comprend bien qu'il y a avantage à utiliser une tournure simple lorsqu'on en trouve une qui convient. Comme la variante A, la variante B vise un but difficile à atteindre ; en effet, le rapport montre amplement les problèmes auxquels on se heurte lorsqu'on veut donner fût-ce une brève description de ce que recouvre ce paragraphe. Cela mis à part, si la variante B était retenue sous sa forme actuelle — et M. Aldrich n'est pas certain qu'elle devrait l'être —, il faudrait qu'elle

contienne soit un renvoi à l'article 6 soit une réserve de la nature de celle qui figure dans les deux paragraphes de cet article, si l'on ne veut pas donner l'impression qu'elle énonce une règle d'immunité absolue.

17. Au nombre des autres questions à régler en ce qui concerne la variante B figure la question de savoir si les mots « agissant en qualité d'autorité souveraine » suffisent à exprimer ce qu'on a voulu dire, et la question de savoir si les mots « faits accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions officielles » couvrent les actes qui relèvent du pouvoir apparent des personnes ou entités intéressées, mais sont en fait *ultra vires*, des actes accomplis pour le compte de l'Etat, etc.

18. En résumé, M. Aldrich pense que le paragraphe 1 de l'article 7 peut certainement être renvoyé au Comité de rédaction, mais il n'est pas certain qu'il en aille de même des deux variantes du paragraphe 2.

19. Exposant son attitude générale à l'égard du sujet à l'étude et ce qu'il pense de l'orientation que pourraient prendre les travaux futurs de la Commission le concernant, M. Aldrich souligne que les modifications rapides de la pratique obligeront la Commission à faire preuve de beaucoup de discernement si elle veut réussir à fixer le droit régissant les immunités juridictionnelles des Etats. A cet égard, il y a au moins un parallèle entre le sujet à l'étude et le droit de la mer : dans chaque cas, on essaie de figer à une époque particulière un domaine du droit en développement rapide. Dans chaque cas, aussi, il faut s'attendre que les Etats hésitent à se laisser lier les mains, à moins de pouvoir démontrer que les liens seront suffisamment souples pour tenir compte de futurs développements imprévisibles.

20. A cet égard, il se pose plusieurs questions auxquelles M. Aldrich espère que la suite des débats de la Commission apportera des réponses. Les changements considérables qui se sont produits dans le droit au cours des vingt dernières années sont-ils aujourd'hui terminés ? Sinon, est-ce pour cause d'inertie ou pour de bonnes raisons qu'ils se poursuivent ? La Commission peut-elle élaborer des règles qui seront suffisamment souples et de nature procédurale pour donner aux Etats l'assurance qu'elles seront encore valables au-delà de la date à laquelle elles auront été proposées ?

21. M. OUCHAKOV tient à apporter deux précisions. Se référant à ce qu'a dit M. Jagota, il souligne d'abord que les changements intervenus dans la législation et la pratique de certains Etats en ce qui concerne le principe de l'immunité juridictionnelle ne concernent que les relations commerciales. Plus précisément, ces changements ont trait aux actions judiciaires portant sur des relations commerciales. La Commission n'a pas à s'en soucier, puisqu'ils sont sans effet sur les autres catégories de relations interétatiques et qu'ils n'ébranlent pas le principe de l'immunité juridictionnelle des Etats. La règle générale de l'immunité, que la Commission s'est efforcée d'énoncer jusqu'à présent, vise non seulement les relations commerciales, mais toutes les relations possibles entre les Etats. D'ailleurs, en matière commerciale, il ne suffirait pas de s'en tenir aux seules actions judiciaires de droit civil, sans prendre en considération les actes administratifs et les problèmes d'exécution des jugements qui peuvent en relever.

22. Ensuite, M. Ouchakov précise que l'Union soviétique, en tant qu'Etat, ne mène pas d'activités de commerce extérieur. Ces activités sont conduites par des personnes morales de droit privé qui sont dûment habilitées à cet effet et qui ne bénéficient évidemment pas de l'immunité juridictionnelle des Etats. Les contrats que concluent ces personnes morales sont des contrats de droit privé soumis au droit interne du pays intéressé. Par l'intermédiaire de ses représentations commerciales, qui sont des organes de l'Etat, l'URSS garantit parfois ces contrats. A ce propos, il convient de relever que, selon l'annexe du traité de commerce de 1957 entre l'Union soviétique et le Japon, lorsqu'une représentation commerciale de l'URSS garantit un tel contrat, l'Etat soviétique renonce à l'immunité juridictionnelle en ce qui concerne ce contrat.

23. Sir Francis VALLAT, se référant à une observation de M. Jagota, tient à dissiper un malentendu auquel semble donner lieu ce qu'il a dit à la 1653^e séance. Il n'a certainement pas été dans ses intentions de laisser entendre que les certificats délivrés par le Foreign Office, auxquels il s'est référé, pouvaient décider de questions d'immunité. La position du Royaume-Uni a toujours été que ces certificats décidaient de questions de fait. Les matières sur lesquelles portent aujourd'hui ces certificats sont énumérées à l'article 21 de la *State Immunity Act 1978*.

24. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial), répondant aux questions soulevées, dit que le débat riche et constructif qui a eu lieu à la Commission l'aidera beaucoup dans la suite de ses travaux. Le sujet à l'étude est un sujet difficile, et ce n'est pas dû à une négligence de sa part si le rapport a été soumis par bribes ou s'il n'a pas été présenté davantage de projets d'articles. Toutefois, l'Assemblée générale a de nouveau donné pour instructions que le Rapporteur spécial se concentre sur les principes généraux des immunités juridictionnelles et laisse certaines questions de côté pour le moment. C'est pourquoi M. Sucharitkul a commencé par le commencement.

25. Il ne pense pas être trop optimiste en constatant qu'il se dégage un consensus sur le contenu du principe général de l'immunité des Etats, et il est désormais clair que l'immunité des Etats est une exception à la question plus fondamentale de la souveraineté. A cet égard, M. Ouchakov (1654^e séance) a fait observer que toute règle de droit international était, dans une certaine mesure, une limite à la souveraineté.

26. En ce qui concerne la portée de l'étude, la question du sens plus large à donner au mot « juridiction » a été posée. Vingt ans d'expérience permettent à M. Sucharitkul de confirmer que presque rien dans la pratique des Etats n'autorise à élargir la notion de juridiction ou d'immunité de juridiction ; il lui serait difficile de partir de si peu et, ce faisant, d'adopter la méthode inductive préconisée par M. Tsuruoka (*ibid.*).

27. Le plan des travaux futurs a été exposé dans le rapport exploratoire du Groupe de travail⁷ et dans le rapport préliminaire⁸ ainsi que dans le deuxième rapport

(A/CN.4/331 et Add.1) du Rapporteur spécial. M. Sucharitkul a examiné l'emploi des termes « immunités juridictionnelles » et « juridiction », et les projets d'articles 8, 9, 10 et 11 traitent respectivement du consentement de l'Etat, de la soumission volontaire, des demandes reconventionnelles et de la renonciation à l'immunité.

28. Le troisième rapport a donné lieu à des débats sur la relativité de la compétence et de l'immunité juridictionnelle. Peut-être M. Sucharitkul a-t-il trop insisté sur ce point dans sa présentation orale (1653^e séance) en laissant entendre que la compétence pourrait avoir une certaine priorité, dans le temps ou du point de vue logique, sur l'immunité. Toutefois, sir Francis Vallat (*ibid.*) a fait observer qu'un avocat représentant un Etat invoquerait l'immunité juridictionnelle indépendamment de la question de savoir s'il y avait ou non compétence – opinion que M. Sucharitkul, en tant que Rapporteur spécial, fait entièrement sienne. S'il a soulevé la question de la compétence, c'est simplement à l'intention des membres de la Commission qui ont reçu leur formation dans les juridictions de « common law ». Pour les membres formés dans les juridictions de droit romain, la question de la compétence est extrêmement importante, et n'est pas du tout sans rapport avec le sujet à l'étude. Il ressort des réponses des gouvernements au questionnaire (A/CN.4/343 et A/CN.4/343/Add.3 et 4), en particulier de celles des Gouvernements marocain et tunisien que, dans ces juridictions, c'est le tribunal qui doit décider de sa propre compétence, bien que, dans la pratique, il puisse tenir compte de divers motifs pour ne pas exercer sa juridiction dans un cas particulier.

29. Lorsqu'il a rédigé la partie pertinente de son troisième rapport, le Rapporteur spécial a eu présente à l'esprit l'affaire *Libyan American Oil Company c. Jama-hiriya arabe libyenne populaire et socialiste*, sur laquelle la Cour d'appel pour le « circuit » du District of Columbia s'est prononcée en 1980⁹. Il y avait eu renonciation à l'immunité juridictionnelle pour permettre à la Cour de connaître de l'affaire, mais en l'espèce elle avait décidé de ne pas exercer sa juridiction parce qu'il s'agissait d'un acte de gouvernement. Le Rapporteur spécial cite cet exemple non pour prouver que la compétence est sans objet, mais parce que la compétence d'un Etat est en soi un sujet de droit international.

30. Le Rapporteur spécial s'est efforcé de souligner que le sujet des immunités juridictionnelles dérivait en grande partie de décisions judiciaires, sans pour autant négliger dans son rapport la pratique des Etats et les législations nationales. Les tribunaux sont les premiers à décider de leur propre compétence, et, pour ce faire, ils se réfèrent à leurs règles de compétence. Peut-être la terminologie ne convient-elle pas parce qu'elle dérive du droit international privé, et peut-être vaudrait-il mieux l'éviter. Toutefois, le droit interne relatif à la compétence, y compris le droit international privé, est soumis au régime supérieur du droit international public. Les membres de la Commission qui ont souligné la nécessité d'équilibrer les divers intérêts en jeu l'ont clairement fait ressortir.

⁷ Voir 1653^e séance, note 2.

⁸ *Ibid.*, note 3.

⁹ American Society of International Law, *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. XX, n° 1, janvier 1981, p. 161.

31. Le débat a fait apparaître de nombreux nouveaux critères. Il a été dit à juste titre que la Commission avait affaire à une nouvelle branche du droit international. Il a été dit aussi que la Commission devait être guidée par le principe des relations amicales et de la coopération entre les Etats. Or, l'idée des relations amicales et de la coopération a déjà fait son apparition au moment de l'affaire *The Schooner « Exchange » c. McFaddon and others* (1812)¹⁰. Les idées exprimées dans ce jugement ne sont guère éloignées des idées de bonne entente, de réciprocité, de consentement et de renonciation à la souveraineté. Le Rapporteur spécial a été très encouragé d'entendre M. Ouchakov dire qu'il n'y avait pas d'absolutisme, et que la notion de souveraineté n'était pas sacrosainte.

32. La Commission examinera certainement encore le champ d'application du projet d'articles, et certaines questions relatives aux immunités juridictionnelles devront rester en suspens pendant quelque temps. Ainsi, le Rapporteur spécial s'est délibérément abstenu d'examiner les changements intervenus dans le droit, mais il est reconnaissant à M. Tsuruoka d'avoir brièvement exposé à la 1654^e séance l'évolution qui s'est produite au Japon entre 1926 et la période de l'après-guerre, dont on ne peut pas ne pas tenir compte. Sir Francis Vallat a, de son côté, mentionné l'évolution rapide du droit anglais. Le Rapporteur spécial a décidé de ne pas employer les termes « immunité restreinte » et « immunité absolue », mais rien n'empêche les membres de la Commission de les utiliser, ce qui laisse la voie ouverte au compromis et à une solution plus largement acceptable. Sir Francis Vallat a mentionné plusieurs affaires intéressantes, indiquant que les tribunaux ne portaient plus uniquement du principe que les biens appartenaient aux souverains étrangers et leur demandait désormais de justifier de leurs titres de propriété.

33. Un autre thème qui est revenu à plusieurs reprises dans le débat a été celui des activités commerciales, au sujet duquel des observations très encourageantes ont été formulées à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Ce qu'a dit M. Ouchakov est très utile, mais la Commission doit tenir compte de la déclaration faite dans l'affaire du *Swift* (1813), selon laquelle si le souverain effectue des opérations commerciales et s'il a le monopole de certaines marchandises, il doit alors se conformer aux règles générales régissant les opérations commerciales¹¹.

34. Le Rapporteur spécial est également reconnaissant à M. Jagota d'avoir projeté la Commission dans l'avenir et d'avoir ainsi préparé le terrain à ses réalisations futures. La Commission peut être sûre qu'il ira à l'encontre du but recherché s'il tentait de réintroduire une doctrine quelconque d'absolutisme dans de futurs rapports ou de futurs projets d'articles. M. Sucharitkul rappelle aux membres de la Commission que les exceptions éventuelles à la règle générale de l'immunité des Etats indiquées dans le rapport préliminaire de 1979 étaient les suivantes : transactions commerciales,

contrats de travail, dommages aux personnes et aux biens, propriété, possession et usage des biens, brevets, marques et autres objets de propriété intellectuelle, obligations fiscales et droits de douane, participation à des personnes morales en qualité d'actionnaire, d'associé ou de membre, navires employés à des fins commerciales, et arbitrage. Ces questions ont été inventoriées sans faire l'objet d'une étude plus poussée parce que le droit les concernant est en cours d'évolution. Le Rapporteur spécial a cherché à dégager les principes généraux dans l'espoir de pouvoir présenter quelques articles fondamentaux à la prochaine session. Il n'est pas dans ses intentions d'imposer par là ses vues à la Commission : ces articles seront le fruit d'une étude minutieuse de la pratique des Etats, et en particulier de leur pratique en matière de traités et en matière judiciaire.

35. Se référant expressément au projet d'article 7, le Rapporteur spécial dit qu'il est la conséquence logique du projet d'article 6, et a essentiellement pour objet l'obligation de s'abstenir d'exercer sa juridiction. La référence au pouvoir que confèrent les règles de compétence ne signifie pas, comme M. Aldrich semble l'avoir compris, que l'Etat peut se soustraire à la responsabilité qui lui incombe s'il n'a pas rempli une obligation en ayant recours à ses règles de compétence propres. Cela s'applique en particulier aux pays de droit romain, parce que les règles de compétence sont des règles primaires auxquelles on ne peut se soustraire. Dans le projet d'articles, les mots « juridiction » et « compétence » ont été utilisés dans le même sens ; mais dans la pratique italienne, par exemple, la compétence d'un tribunal donné est restreinte par rapport à la juridiction nationale. Il a été décrit dans des rapports antérieurs comment le droit régissant l'immunité des Etats avait été établi dans les juridictions de droit romain : c'était essentiellement une exception à la règle de compétence.

36. Une distinction très théorique a été faite par la Cour de cassation française entre la théorie de « l'incompétence d'attribution » et celle de « l'immunité de juridiction ». En ayant recours à deux théories, les tribunaux ont pu limiter l'application de l'immunité juridictionnelle, soit en se référant à la qualité en laquelle l'Etat ou l'organe de l'Etat avait agi, conformément à la théorie de « l'incompétence d'attribution », soit en se référant à la nature des activités, conformément à la théorie de « l'immunité de juridiction ». C'est là une distinction très subtile, et le Rapporteur spécial demande donc aux membres de la Commission de ne pas écarter trop légèrement l'idée que la compétence du tribunal peut être pertinente. A cet égard, il est reconnaissant à M. Calle y Calle (1654^e séance) et à M. Díaz González (1655^e séance) d'avoir proposé d'employer les termes « action en justice » au paragraphe 1 de l'article 7.

37. En ce qui concerne la pertinence de la compétence, la doctrine de « l'acte de gouvernement » (« act of State ») n'est que l'un des nombreux motifs sur lesquels un tribunal peut se fonder pour décider qu'il n'est pas compétent en vertu des règles de conflit normales. Il doit y avoir un lien suffisant : même lorsqu'il a été choisi, le tribunal n'est pas tenu d'exercer sa juridiction si la question à trancher est trop étrangère à son ressort, indépendamment de la question de savoir si l'une des parties est ou non un souverain étranger.

¹⁰ Voir 1653^e séance, note 9.

¹¹ J. Dodson, *Reports of Cases argued and determined in the High Court of Admiralty*, vol. 1, Londres, Butterworth, 1815, p. 339.

38. Plusieurs membres de la Commission ont contesté l'emploi du mot « implead » dans le texte anglais du projet d'article 7. L'un des sens attribués à ce mot est d'intenter une action ou d'engager des poursuites, ce qui dénote une certaine mauvaise volonté de la part de l'autre partie. Toutefois, le terme français équivalent, « mettre en cause », ne recouvre pas ces mêmes notions. Le Rapporteur spécial n'est pas le seul à utiliser le mot « implead » : lord Atkin l'a fait dans l'affaire du *Cristina*¹², mais peut-être le Comité de rédaction pourra-t-il trouver un meilleur terme.

39. Les variantes A et B du paragraphe 2 du projet d'article 7 ne sont pas vraiment des variantes. L'idée qui inspire la variante A est de préciser ce que veut dire « mettre en cause », à savoir intenter une action contre quelqu'un ou quelque chose qui porte atteinte aux intérêts de l'Etat intéressé. Peut-être pourrait-on demander au Comité de rédaction de trouver une formule appropriée. Dans la variante B, le Rapporteur spécial n'a nullement eu l'intention de réintroduire la doctrine de l'absolutisme, mais, comme il ressort clairement du titre du sujet, il faudra aborder la question des biens à un moment quelconque. Il a été entendu que, selon la définition, les immunités juridictionnelles s'entendaient de l'immunité de juridiction, non du droit positif. Un ambassadeur doit respecter la loi locale ; il n'en est pas exempt. Il est responsable au regard de la loi, mais il ne peut faire l'objet de poursuites parce qu'il bénéficie de l'immunité diplomatique, qui peut être levée soit par renonciation soit par une autre manière d'exprimer son consentement.

40. M. Quentin-Baxter a posé à la précédente séance la question des biens qui se trouvent en la possession ou sous le contrôle de l'Etat. Il y a lieu de noter que la pratique américaine s'appuie davantage sur le critère de la possession effective et du contrôle que sur la propriété aux fins de l'octroi de l'immunité. Le Rapporteur spécial ne cherche pas à prévoir l'immunité absolue, mais tient seulement à souligner qu'il existe deux tendances opposées : d'une part, le nombre des bénéficiaires de l'immunité des Etats augmente et, d'autre part, l'étendue des immunités se rétrécit.

41. M. Ouchakov a comparé l'immunité diplomatique et l'immunité de juridiction à laquelle il est fait allusion dans la Convention de Vienne de 1961¹³. Il est toutefois nécessaire de faire preuve de souplesse dans ce domaine. Dans la plupart des cas, la juridiction concernée est la juridiction civile, mais il ne faut pas exclure les juridictions pénale et militaire. Si la juridiction pénale est possible, l'immunité à son égard est alors possible aussi. Il se peut que l'organe d'un Etat – une ambassade par exemple – viole les lois pénales d'un autre pays ; la question de savoir dans quelle mesure ces violations sont susceptibles d'immunité entre dans le cadre de l'étude de la Commission. Dans certains pays, en Allemagne et en Autriche, par exemple, c'est la cour constitutionnelle, et non les tribunaux civils ordinaires, qui se prononce sur les questions d'immunité. Tous ces points devront être examinés en détail en temps utile. La Commission devra

aussi se pencher sur les différents types d'immunité dont a parlé M. Ouchakov.

42. Sous réserve de ces observations, le Rapporteur spécial propose que la Commission renvoie le projet d'article 7 au Comité de rédaction.

43. M. OUCHAKOV, précisant sa position, dit que, du point de vue d'un seul Etat, le droit international peut être considéré comme un ensemble de limitations à sa souveraineté ou à sa capacité. C'est ce que l'on peut appeler l'approche métaphysique. Par contre, pour la communauté des Etats, le droit international représente un moyen de sauvegarde de la souveraineté. Il en va de même pour les immunités, qui, envisagées du point de vue d'un seul Etat, et plus particulièrement de celui de l'Etat bénéficiaire, constituent une restriction de la souveraineté. Par contre, du point de vue de la communauté des Etats, les règles de l'immunité juridictionnelle ont l'effet d'une sauvegarde de la souveraineté.

44. M. Ouchakov indique que, s'il refuse la notion de souveraineté absolue, il n'en considère pas moins qu'un Etat jouit, en tant que tel, d'une pleine souveraineté. Là encore, il en va de même des immunités, et, s'il ne peut exister d'immunité absolue, un Etat peut, en revanche, jouir d'une pleine immunité.

45. M. CALLE Y CALLE rappelle que le projet d'article 7 porte sur l'immunité de poursuites judiciaires, et que son domaine se limite donc à l'action des juridictions d'un Etat. Il constate cependant que le projet d'article 2¹⁴ définit les immunités juridictionnelles comme les immunités à l'égard de la juridiction des autorités judiciaires ou administratives d'un Etat territorial, et que l'article 31 de la Convention de Vienne de 1961 attribue aussi à l'agent diplomatique l'immunité de la juridiction pénale, civile et administrative de l'Etat accréditaire.

46. M. Calle y Calle souhaite que la Commission tienne compte de ces dispositions dans le texte du projet d'article 7, et n'y mentionne pas seulement l'immunité de juridiction.

47. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer le projet d'article 7 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

¹⁴ Voir 1653^e séance, note 5.

1657^e SÉANCE

Vendredi 22 mai 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yankov.

¹² Voir 1655^e séance, note 9.

¹³ Voir 1654^e séance, note 4.

Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens
(suite) [A/CN.4/331 et Add.1¹, A/CN.4/340 et
Add.1, A/CN.4/343 et Add.1 à 4]

[Point 7 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 8 (Consentement de l'Etat),
ARTICLE 9 (Soumission volontaire),
ARTICLE 10 (Demandes reconventionnelles), et
ARTICLE 11 (Renonciation)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter ses projets d'articles 8, 9, 10 et 11 (A/CN.4/340 et Add.1, par. 58, 71, 81 et 92), qui sont libellés comme suit :

Article 8. — Consentement de l'Etat

1. Un Etat n'exerce pas sa juridiction contre un autre Etat si celui-ci n'y consent pas conformément aux dispositions des présents articles.

2. La juridiction peut être exercée contre un Etat qui y consent.

3. Un Etat peut donner son consentement à l'exercice de la juridiction du tribunal d'un autre Etat aux termes du paragraphe 2

a) par écrit, expressément dans un cas d'espèce, après que le différend est né, ou

b) antérieurement à tout différend, par une disposition expresse d'un traité ou d'un accord international ou dans un contrat passé par écrit, pour un ou plusieurs types d'affaires, ou

c) par l'Etat lui-même, par l'intermédiaire d'un représentant dûment autorisé qui comparait devant le tribunal pour contester une demande au fond sans opposer une exception au titre de l'immunité des Etats.

Article 9. — Soumission volontaire

1. La juridiction peut être exercée contre un Etat qui s'est volontairement soumis à la juridiction d'un tribunal d'un autre Etat

a) en intentant lui-même une action devant ce tribunal ou en intervenant dans une action intentée devant ce tribunal ; ou

b) en comparaisant devant le tribunal de son plein gré ou en accomplissant un acte se rapportant à l'action intentée devant ce tribunal, sans invoquer l'immunité des Etats ; ou

c) en indiquant expressément d'une autre manière sa volonté de se soumettre à cette juridiction et de faire trancher un différend ou une question par ledit tribunal.

2. Le simple défaut de comparution d'un Etat dans une action intentée devant un tribunal d'un autre Etat ne doit pas être interprété comme une soumission volontaire.

3. La comparution ou l'intervention d'un Etat ou pour le compte d'un Etat dans une action intentée devant le tribunal d'un autre Etat afin de plaider l'exemption de juridiction en raison de l'immunité des Etats, ou de faire valoir un intérêt à l'égard d'un bien en cause, ne constitue pas une soumission volontaire aux fins du paragraphe 1.

Article 10. — Demandes reconventionnelles

1. Dans toute action qu'un Etat intente, ou dans laquelle un Etat intervient, devant le tribunal d'un autre Etat, la juridiction peut être exercée contre cet Etat en ce qui concerne toute demande reconventionnelle

a) pour laquelle, conformément aux dispositions des présents articles, la juridiction pourrait être exercée si une procédure distincte avait été intentée devant le même tribunal ;

b) qui dérive du même rapport de droit ou des mêmes faits que la demande principale ; et

c) dans la mesure où la réparation que cette demande reconventionnelle tend à obtenir n'est pas d'un montant supérieur à celui de la réparation demandée par l'Etat qui a introduit la demande principale ou n'est pas d'une autre nature que cette réparation.

2. Toute demande reconventionnelle allant au-delà de ce qui est prévu au paragraphe 1, c, ne peut avoir d'autre effet que de compenser l'effet de la demande principale.

3. Nonobstant la soumission volontaire d'un Etat prévue à l'article 9, la juridiction ne peut être exercée contre cet Etat en ce qui concerne toute demande reconventionnelle tendant à obtenir une réparation d'un montant supérieur à celui de la réparation demandée par l'Etat qui a introduit la demande principale ou d'une autre nature que cette réparation.

4. L'Etat qui introduit une demande reconventionnelle devant un tribunal d'un autre Etat se soumet volontairement à la juridiction des tribunaux de cet autre Etat en ce qui concerne non seulement la demande reconventionnelle, mais aussi la demande principale.

Article 11. — Renonciation

1. Un Etat peut renoncer à l'immunité de juridiction à tout moment avant le début d'une action en justice intentée devant un tribunal d'un autre Etat ou à n'importe quel stade de la procédure.

2. Un Etat ou un représentant dûment autorisé de cet Etat peut faire acte de renonciation

a) expressément *in facie curiae*, ou

b) en prenant l'engagement exprès de se soumettre à la juridiction d'un tribunal de cet autre Etat, que cet engagement soit contenu dans un traité, dans un accord international ou dans un contrat passé par écrit, ou qu'il soit pris dans un cas d'espèce après qu'un différend est né entre les parties.

3. Un Etat ne peut plus se prévaloir de l'immunité de juridiction à l'égard d'un tribunal d'un autre Etat lorsqu'il a accompli un acte dans la procédure portant sur le fond, à moins qu'il ne puisse établir devant le tribunal qu'il ne pouvait avoir eu connaissance des faits sur la base desquels l'immunité pouvait être invoquée qu'après avoir accompli cet acte, auquel cas il peut se prévaloir de l'immunité fondée sur ces faits s'il le fait aussitôt que possible.

4. Un Etat étranger n'est pas réputé renoncer à l'immunité s'il comparait devant un tribunal d'un autre Etat précisément pour faire valoir son immunité ou ses droits sur des biens.

2. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) dit que les projets d'articles 8 à 11 sont la suite logique des projets d'articles 6² et 7, et qu'ils énoncent sous forme détaillée des principes généraux et de procédure. Il appelle l'attention de la Commission sur les informations et documents présentés par les gouvernements, notamment sur le résumé du rapport soumis par C.C.A. Voskuil à l'Association néerlandaise de droit international (A/CN.4/343/Add.1, p. 48), qui se rapporte directement aux travaux de la Commission. Il renvoie aussi les membres de la Commission aux réponses des gouvernements au questionnaire (*ibid.*, I^{re} partie), en particulier aux réponses aux questions 9 et 10.

3. Le consentement d'un Etat, dans l'éventualité où une action serait intentée contre lui, est du plus grand intérêt. Dans la plupart des cas, l'immunité est reconnue et accordée sur la présomption qu'il y a absence de consentement et que l'absence de consentement est un élément essentiel de la formulation du principe de l'immunité des Etats. Lorsqu'il y a consentement, il ne

¹ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie).

² Voir 1653^e séance, note 4.

saurait être question d'immunité juridictionnelle, et, après avoir consenti à l'exercice de la juridiction, un Etat ne peut ensuite revendiquer l'immunité juridictionnelle. L'expression du consentement n'est de caractère discrétionnaire que dans la mesure où il se peut que le tribunal saisi de la plainte exerce ou n'exerce pas sa juridiction. Le consentement de l'Etat peut parfois servir de fondement à la juridiction ou, pour reprendre la terminologie du droit romain, à la compétence du tribunal, mais, dans la plupart des cas, la question de la juridiction – ou de la compétence – est prévue par le droit interne, et en particulier par les règlements régissant l'organisation des tribunaux. Par conséquent, un tribunal n'est pas tenu d'exercer sa juridiction si une affaire n'est pas de son ressort, même s'il y a consentement, et, s'il est compétent, l'expression du consentement l'autoriserait, mais ne l'obligerait pas, à exercer sa juridiction, puisqu'en dernière analyse c'est au tribunal de décider s'il est approprié et opportun de le faire.

4. Les projets d'articles 8, 9, 10 et 11 ont des effets très analogues, et si le Rapporteur spécial a préféré en faire des dispositions distinctes, c'est uniquement pour faire ressortir certaines nuances. La Commission voudra donc peut-être changer la présentation. Par exemple, les quatre projets d'articles pourraient être regroupés en un seul article intitulé « Consentement », ou l'objet sur lequel ils portent pourrait être couvert par trois articles intitulés respectivement « Consentement et soumission volontaire », « Demandes reconventionnelles » et « Renonciation », ou bien il pourrait y avoir deux articles intitulés respectivement « Consentement, soumission volontaire et renonciation à l'immunité » et « Demandes reconventionnelles ».

5. Au sujet du projet d'article 8, le Rapporteur spécial dit qu'il est désormais plus ou moins généralement accepté dans la pratique des Etats, comme dans la pratique législative et conventionnelle, que le consentement peut être donné dans toutes sortes de circonstances. C'est pourquoi le projet d'article prévoit que le consentement peut être donné de trois manières. Premièrement, il peut être donné spécialement dans un cas d'espèce lorsqu'un différend est né, auquel cas il doit généralement être donné par écrit pour respecter l'obligation selon laquelle le consentement doit être donné par l'organe de l'Etat habilité à cet effet. Deuxièmement, le consentement peut être donné préalablement dans un accord écrit, qui peut prendre la forme d'un traité ou d'un accord international ou intergouvernemental, ou il peut être donné dans un contrat conclu par écrit. La question de savoir si un contrat conclu par écrit peut ou non être reconnu comme un moyen d'exprimer le consentement qui lie un Etat dépend des normes juridiques fixées par le tribunal saisi. Dans le cas d'un traité, les règles des liens contractuels entreraient en jeu ; la partie qui invoque l'obligation découlant du traité devra donc être un Etat partie au traité, bien qu'il puisse y avoir des traités conçus pour le bénéfice de tierces parties. La troisième manière d'exprimer le consentement est le comportement, qui doit exprimer le consentement d'une façon très explicite ; ainsi, la comparution de l'Etat qui s'oppose à la demande au fond peut être considérée comme un consentement. Cependant, le consentement à l'exercice de la juridiction est limité à la période comprise entre le moment où une

action en justice est intentée et le moment où le jugement est prononcé. Il doit toujours être donné à part dans le cas de mesures de répression ou d'exécution.

6. Le projet d'article 9 traite de la soumission volontaire. Le consentement est plus passif que la soumission volontaire, qui exige que l'Etat prenne l'initiative. Le rapport indique trois exemples de soumission volontaire : l'introduction d'une procédure ou l'intervention dans une procédure, lorsqu'un Etat décide de son propre chef d'introduire une procédure devant le tribunal d'un autre Etat ou d'intervenir dans une procédure déjà introduite ; la comparution sur une base volontaire ; et d'autres manifestations de l'intention de se soumettre à la juridiction, comme le consentement donné sous forme d'un traité ou d'un accord international. L'effet de la soumission volontaire est analogue, et même identique, à celui du consentement : il enlève à l'Etat le droit d'invoquer l'immunité juridictionnelle. Toutefois, il doit toujours être présumé que le tribunal est compétent.

7. La relation entre compétence ou juridiction, d'une part, et immunité, d'autre part, est telle qu'il faut que l'une et l'autre (compétence et immunité) soient présentes, ou aucune des deux : là où il n'y a pas de juridiction, il ne saurait être question d'immunité. Il peut arriver, toutefois, qu'il n'y ait pas d'immunité, auquel cas il appartient au tribunal de se prononcer sur ce point avant d'examiner la question de la compétence. C'est la pratique la plus courante dans les pays de « common law », mais les pays de droit romain procèdent toujours sur la base d'un code de procédure civile, qui confère la juridiction. Enfin, le fait de comparaître pour faire valoir un droit sur des biens ne peut constituer une soumission volontaire lorsque l'Etat revendique un droit sur ces biens. Une telle revendication pourrait être assimilable à une revendication d'immunité juridictionnelle. C'est là un point subtil au sujet duquel la Commission devra se prononcer. En tant que Rapporteur spécial, M. Sucharitkul n'a pas de préférence, mais il faudra élaborer des règles pour guider les parties adverses – personnes physiques ou morales – de l'Etat.

8. Le projet d'article 10 a pour objet les demandes reconventionnelles. Celles-ci sont de deux sortes : les demandes reconventionnelles formées par un Etat et les demandes reconventionnelles formées contre un Etat. Ces dernières sont formées lorsque l'Etat s'est soumis volontairement à la juridiction en introduisant une action. Ce faisant, il s'expose à une demande reconventionnelle bien que, pour être recevable, celle-ci doive découler de la même opération ou du même rapport de droit ou des mêmes faits que la demande principale. Il en va de même des demandes reconventionnelles formées par un Etat. Lorsqu'il est défendeur, l'Etat peut aussi se soumettre à la juridiction en formant une demande reconventionnelle contre le plaignant. La différence est que, si l'Etat forme une demande reconventionnelle sur la base de la même opération ou du même rapport de droit ou des mêmes faits ou circonstances, il se soumet aussi à la juridiction en ce qui concerne la demande principale ; tel n'est pas le cas si la demande reconventionnelle est formée sur une base différente et indépendante. L'effet de cette différence est que l'Etat a légèrement avantage à être celui qui intente l'action, étant donné qu'une demande reconventionnelle formée contre

l'Etat, même si elle découle de la même opération ou du même rapport de droit ou des mêmes faits ou circonstances, aura un effet non pas offensif mais défensif, en tant qu'effet compensatoire, et n'aura pas pour effet de donner lieu à des réparations extrajudiciaires ou à des réparations d'un autre genre. En pratique, il pourrait y avoir avantage à inciter un Etat à se soumettre volontairement à la juridiction en intentant l'action, et non en formant une demande reconventionnelle une fois l'action engagée. Peut-être faudrait-il donc incorporer dans le paragraphe 4 de l'article 10 un avenant prévoyant qu'il est implicite que la demande principale doit découler de la même opération ou du même rapport de droit que la demande reconventionnelle.

9. Une autre manière d'exprimer le consentement est la renonciation, qui est traitée à l'article 11. En un sens, la renonciation à l'immunité implique l'exercice de l'autorité souveraine de l'Etat, car elle ne peut avoir lieu que moyennant l'autorité de l'Etat. D'après la législation de certains pays, la renonciation et la soumission volontaire ont le même type d'effet; la renonciation est cependant plus proche de l'abandon de l'immunité par l'Etat, tandis que la soumission volontaire suppose de la part de l'Etat une initiative plus active pour obtenir justice auprès du tribunal d'un autre Etat. Il est arrivé que des tribunaux locaux imposent une condition très stricte à l'expression de la renonciation, laquelle doit être faite expressément et *in facie curiae* par une partie ayant qualité à cet effet. Cependant, la tendance actuelle de la pratique des Etats est de ne pas insister sur une renonciation aussi formelle, mais de permettre de renoncer à l'immunité, par exemple dans une clause d'un traité, d'un accord international ou d'un contrat privé. La nuance, à supposer qu'il y en ait une, tient à ce que le terme « renonciation » est utilisé dans le traité lui-même. Ces cas sont nombreux, et la pratique en fournit toujours plus d'exemples. Les renonciations de ce genre comprennent en fait deux étapes. En effet, dans le traité, l'Etat s'engage à renoncer non seulement à l'immunité de juridiction mais encore à l'immunité d'exécution en ce qui concerne certains biens, qui sont parfois énumérés dans le traité. Or, la Commission n'a pas à s'occuper de la renonciation quand elle concerne des biens et l'immunité d'exécution : elle ne s'en occupe que quand elle a trait à la juridiction.

10. La renonciation doit toujours être expresse. Un compromis d'arbitrage ne constitue pas réellement un engagement à renoncer à l'immunité, l'arbitrage différant par sa nature de l'exercice de la juridiction. Un Etat peut faire acte de renonciation par son comportement ou de façon tacite dès lors qu'il a décidé de comparaître sans alléguer l'immunité. La pratique n'est pas uniforme : aux Pays-Bas, par exemple, dès qu'un Etat a comparu sans soulever la question de l'immunité juridictionnelle, il est réputé avoir renoncé par son comportement à cette immunité. L'effet est donc précisément le même que celui du consentement résultant du comportement ou de la soumission volontaire.

11. Les articles 8, 9, 10 et 11 sont clairs, et le rapport n'appelle pas d'autres développements. Le Rapporteur spécial répondra volontiers aux questions que les membres de la Commission pourront lui poser.

12. M. CALLE Y CALLE dit que les projets d'articles 8 à 11 tendent à préciser les conditions dans lesquelles la juridiction d'un Etat peut s'exercer à l'égard d'un autre Etat, c'est-à-dire les conditions d'application des règles posées aux articles 6 et 7. Il ressort de ces dispositions que le consentement est l'élément primordial qui ouvre la voie à la juridiction de l'autre Etat.

13. Par contraste, le régime de « l'immunité absolue » ne souffrait pas d'exception, l'immunité étant autonome et toujours respectée. Dans ce système, les tribunaux se soumettaient à la volonté du pouvoir exécutif d'exclure la juridiction de l'Etat sur les biens d'un Etat étranger. Il existe cependant une juridiction qui peut s'exercer contre la volonté de l'autre Etat en raison de la matière même en litige. Dans un tel cas, le tribunal compétent exerce sa juridiction et l'Etat y est soumis même en dehors de son consentement.

14. Comme le Rapporteur spécial l'indique au paragraphe 51 de son troisième rapport (A/CN.4/340 et Add.1), le consentement exprimé par l'Etat n'est pas une exception à l'immunité des Etats, qu'il fait au contraire disparaître. Dès lors, les exceptions ne peuvent avoir qu'une nature générale, l'Etat territorial devant appliquer normalement son droit interne — dont la portée est toutefois limitée par les principes du droit international dès lors que l'application concerne un Etat étranger.

15. Par ailleurs, un Etat qui consent formellement à accepter la juridiction d'un autre Etat n'agit ainsi que parce qu'il reconnaît que la matière sur laquelle la juridiction va s'exercer ne porte pas atteinte à sa souveraineté, à ses droits souverains. Il accepte donc la juridiction d'un autre Etat parce qu'elle s'applique en dehors du domaine des actes d'Etat ou de gouvernement. En outre, le principe du consentement est empreint de réciprocité, l'Etat d'accueil supposant l'existence d'un régime qui permet de déterminer les différentes activités, et l'autre Etat supposant, quant à lui, l'existence d'un consentement à se soumettre aux règles pertinentes. Concrètement, l'Etat qui envisage d'avoir des activités commerciales envisage aussi de respecter les règles qui les régissent.

16. Le projet d'article 7 énonce le principe selon lequel les Etats s'abstiennent d'exercer leur juridiction à l'égard des autres Etats. L'article 8 précise ensuite que cette juridiction ne s'exerce pas sans le consentement de l'autre Etat. Le paragraphe 1 de cette disposition indique les éléments définitifs du consentement. Il n'est toutefois pas clair s'il se réfère aux différentes formes de consentement ou aux différentes formes de l'exercice de la juridiction.

17. Le paragraphe 2 est rédigé sous forme affirmative, et indique à quelles conditions la juridiction peut être exercée. Il convient cependant de souligner que, une fois exprimé le consentement d'un Etat à se soumettre à la juridiction d'un autre Etat, il appartient au tribunal compétent de décider s'il exerce ou non sa juridiction. En ce qui concerne la forme de ce même paragraphe 2, M. Calle y Calle préférerait que l'expression « contre un Etat », qui suggère la confrontation, soit remplacée par les mots « à l'égard d'un Etat » ou « sur un Etat », cette dernière formule étant peut-être la plus appropriée puisque l'on parle de « soumission » à la juridiction.

18. Le paragraphe 3 de l'article 8 énumère certaines formes ou certains cas de consentement. Au sujet de l'alinéa *a*, M. Calle y Calle doute que le terme anglais « dispute » soit le plus approprié pour désigner un différend entre Etats soumis à un tribunal.

19. Au sujet de l'alinéa *b*, il suggère que la Commission suive la terminologie de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités³, qui définit un traité comme « un accord international », et retienne la formule « par une disposition expresse d'un accord international ».

20. A l'alinéa *c*, il suggère de supprimer les premiers mots, « par l'Etat lui-même », puisque les trois alinéas sont commandés par la formule liminaire du paragraphe 3. En outre, il constate que, dans la version anglaise, l'alinéa *c* contient la formule « raising a plea », tandis que l'article 9 emploie les mots « raising a claim », et propose que la Commission unifie la terminologie sur ce point.

21. M. ALDRICH dit que les articles 8 à 11 proposés par le Rapporteur spécial semblent contenir non seulement des « principes généraux », conformément au titre de la partie du projet d'articles dans laquelle ils figurent, mais aussi des modalités d'application. De plus, dans la mesure où ces articles proposent effectivement de tels principes généraux, ceux-ci paraissent constituer un ensemble dans lequel le seul fondement de la perte de l'immunité souveraine est le consentement. On peut certainement prendre pour fondement le consentement, pour autant qu'on veuille s'engager dans des fictions juridiques. M. Aldrich n'est toutefois pas certain que ces fictions fournissent une structure suffisamment souple pour faire place aux exceptions nécessaires. Sur ce point, il réserve son jugement jusqu'à ce qu'il sache quelles exceptions le Rapporteur spécial a en vue.

22. On peut trouver au moins une fiction dans les articles à l'examen. En effet, M. Aldrich doute qu'il y ait toujours consentement en cas de demande reconventionnelle. Certes, il n'est pas déraisonnable de considérer une demande reconventionnelle comme un consentement, mais il faut admettre que c'est une fiction juridique. Il se demande en outre s'il est opportun de limiter les demandes reconventionnelles formées contre un Etat à celles qui tendent à faire échec à la demande principale.

23. La rigidité du projet, qui est quelque peu préoccupante, oblige par exemple à prévoir une exception à la règle du consentement dans le cas d'Etats se livrant à des opérations commerciales. Peut-être sera-t-il difficile de concilier cette exception avec les termes très généraux du paragraphe 1 de l'article 8. Certes, cette disposition renferme le membre de phrase « conformément aux dispositions des présents articles », mais ces mots, dans le contexte, semblent se rapporter essentiellement aux modes d'expression du consentement. De plus, d'après le paragraphe 3 de cet article, il semble que le consentement ne peut être donné que de trois manières, alors que d'autres parties du document à l'examen mentionnent des procédures comme la soumission volontaire, les demandes reconventionnelles et la renonciation, procédures que le Rapporteur spécial a reconnues comme

pouvant être considérées comme d'autres formes possibles de consentement.

24. En faisant tout dépendre du consentement, on risque de rompre l'équilibre des intérêts vers lequel les articles devraient tendre. La situation dont traitent les articles est essentiellement une situation de conflit de souverainetés entre deux ou plusieurs Etats. Il ne s'agit pas simplement de faire de l'immunité la règle et du consentement un moyen de se soustraire à cette règle, puis de décrire les modalités de l'expression du consentement. La Commission devrait donc chercher un moyen rationnel de concilier des intérêts juridiques antagoniques.

25. Sir Francis VALLAT souligne que le résumé fait par le Rapporteur spécial à la précédente séance s'applique aux articles examinés aujourd'hui. Ce résumé a été extrêmement utile, et il devrait contribuer à calmer certaines appréhensions, comme celles de M. Aldrich.

26. On pourrait être tenté de considérer les articles 8 à 11 comme clairs et comme reflétant en grande partie la pratique des Etats, et de les renvoyer immédiatement au Comité de rédaction. Cependant, il est souhaitable d'examiner ces dispositions à la Commission, car elles soulèvent des questions de principe et contiennent des détails et subtilités qu'une discussion peut, comme cela a été souvent le cas, mettre en évidence dans l'intérêt du Comité de rédaction.

27. Sir Francis souscrit aux observations rédactionnelles formulées par M. Calle y Calle au sujet de l'article 8, et considère qu'elles s'appliquent aussi dans une certaine mesure aux articles qui suivent. Il déplore particulièrement l'emploi de l'expression « juridiction contre un autre Etat »; dans de nombreux cas, les actions qui mettent en jeu des intérêts d'Etat ne sont pas des actions *in personam*, mais *in rem*, de sorte que, pour des raisons purement techniques, l'expression « juridiction contre un Etat » n'est guère correcte. Il sera difficile de trouver le libellé qui convient, mais on trouvera peut-être une solution dans la loi du Royaume-Uni intitulée *State Immunity Act 1978*⁴, qui tourne la difficulté en parlant de situations dans lesquelles un Etat est « exempt » ou n'est « pas exempt » de la juridiction. Cette loi est d'autant plus susceptible de fournir une solution que, comme M. Aldrich l'a indiqué, la Commission se heurte, à l'article 8, au problème fondamental des immunités.

28. Après le résumé fait par le Rapporteur spécial à la séance précédente, sir Francis est assez satisfait de savoir qu'il n'envisage pas, en libellant comme il le fait le paragraphe 1 de l'article 8, d'exclure aucune des questions qui restent à examiner. Il n'en est pas moins vrai que cette disposition ne mentionne pas l'immunité des Etats, et que, en déclarant qu'« un Etat n'exerce pas sa juridiction contre un autre Etat si celui-ci n'y consent pas », elle semble énoncer une proposition sur laquelle tous les membres de la Commission ne sont certainement pas d'accord. Il se pourrait que les mots « conformément aux dispositions des présents articles » visent non seulement les questions de procédure examinées dans le restant de l'article 8 et dans les articles 9 à 11, mais aussi, par suite, la notion de la nature de l'immunité des Etats et

³ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

⁴ Voir 1655^e séance, note 10.

la question de son étendue ; cependant, grammaticalement, ces mots ne peuvent se rapporter qu'au membre de phrase « si celui-ci n'y consent pas ». C'est pourquoi il faut remanier le paragraphe 1 de manière qu'il cadre mieux avec l'esprit et la nature des articles 6 et 7.

29. Sir Francis comprend pourquoi, en l'espèce, le Rapporteur spécial n'a pas abordé les questions de fond avant les questions de procédure. Il paraît sage d'avoir commencé par une idée fondamentale, puis d'avoir abordé les questions sur lesquelles la pratique est généralement uniforme dans le monde entier, en laissant pour plus tard les questions de fond plus difficiles. Cependant, cette méthode ne doit être poursuivie que s'il est bien entendu que rien dans les articles relatifs à la procédure ne préjuge des conclusions auxquelles la Commission pourrait aboutir quand elle aura examiné ces questions de fond.

30. La question sous-jacente aux articles 8 à 11 est manifestement celle du consentement d'un Etat, dans le cas où cet Etat a droit à l'immunité en vertu du droit international, à ce qu'un autre Etat exerce sa juridiction. Il y a donc inévitablement un certain chevauchement des articles puisque tous expriment, en quelque sorte, différentes manières de signifier le consentement. Cette situation exige à son tour qu'on mette le plus grand soin à rédiger les articles, de façon qu'ils ne se contredisent pas. Dans cette optique, sir Francis demande instamment à la Commission de ne pas sacrifier la clarté au profit de la brièveté. Comme il l'a souvent déclaré, il y a avantage à produire en première lecture un texte trop long et à n'essayer de l'élaguer qu'après avoir pris connaissance des observations émanant notamment des gouvernements.

31. M. RIPHAGEN se déclare d'accord avec nombre des observations formulées par les orateurs précédents, notamment sir Francis Vallat.

32. A la lecture du document à l'examen, il a été frappé par la répétition de l'idée d'une présomption d'absence de consentement à la levée de son immunité par l'Etat contre lequel une action est envisagée. Il se demande pourquoi cette présomption devrait être faite. Après tout, la question des immunités juridictionnelles des Etats suppose un compromis entre deux principes du droit international : le principe *par in parem imperium non habet* et le principe selon lequel un Etat ne peut agir sur le territoire d'un autre. Ces deux principes reposent sur l'idée de la séparation des Etats, mais ils ont été atténués, notamment à l'époque moderne, par la coopération entre Etats. Le consentement relève effectivement de ce type de coopération ; il est par essence toujours bilatéral, et non unilatéral. Il paraît donc étrange et illogique de présumer dans le projet d'articles le consentement d'un Etat aux activités d'un autre sur son territoire, d'une part, et l'absence de consentement de la part de cet autre Etat à l'exercice de la juridiction, d'autre part. En raison de ce déséquilibre, M. Riphagen éprouve de la difficulté à se former une opinion sur les articles à l'examen et à en commenter le libellé.

33. Mieux vaudrait peut-être tenter de traiter simultanément des aspects de procédure et de fond du sujet, puis déterminer dans quels cas on doit induire un « consentement préalable au procès » des activités de l'Etat non

territorial dans l'Etat territorial ou en rapport avec l'Etat territorial, en particulier quand ces activités font appel au système juridique de ce dernier Etat. Une telle méthode obligerait certainement à traiter immédiatement la question au fond, mais M. Riphagen craint que l'examen préalable des aspects de procédure ne porte préjudice au problème dit des limites de l'immunité des Etats.

34. Ces constatations intéressent peut-être certaines questions particulières examinées dans le document à l'étude, notamment celle des demandes reconventionnelles, qui illustre le lien de réciprocité en jeu dans les cas de ce genre. M. Riphagen se demande si les limitations énoncées à l'article 10 sont toujours pleinement applicables aux demandes reconventionnelles. Par exemple, dans une célèbre affaire portée devant la Cour suprême des Pays-Bas, qui opposait les Etats-Unis d'Amérique à une banque néerlandaise, la demande reconventionnelle formée par la banque n'a pas compensé l'effet de la demande principale formée par les Etats-Unis.

35. M. Riphagen trouve en outre la différence mentionnée par le Rapporteur spécial dans la première phrase du paragraphe 80 de son rapport tellement surprenante qu'il se demande si le lien de réciprocité inhérent aux questions auxquelles se rapporte cette phrase n'est pas parfois négligé. A son avis, la création d'un bureau de représentation dans un Etat étranger, qui a fait l'objet du dernier avis consultatif de la CIJ⁵, présente aussi un aspect de réciprocité. En résumé, toutes les affaires dans lesquelles un Etat agit sur le territoire d'un autre Etat comportent une part de réciprocité, de coopération, ou l'échange d'avantages, qui ne peut pas toujours se décomposer en « éléments constitutifs », au sens d'actes unilatéraux de l'un ou l'autre des Etats en cause. La Commission devrait réfléchir à cet aspect de réciprocité de l'immunité.

36. M. OUCHAKOV dit qu'il se bornera à présenter des observations générales sur les articles à l'examen, car il estime que tous les articles de la deuxième partie du projet demandent à être étudiés à fond, et qu'il serait prématuré de s'attarder sur leur rédaction.

37. L'article 8, de même que les articles suivants, ne se fonde pas sur des présomptions, dans l'optique du Rapporteur spécial, puisque celui-ci croit avoir énoncé la règle de l'immunité à l'article 6 et pouvoir formuler ensuite des exceptions à cette règle, comme il ressort clairement de la première phrase de sa présentation écrite de l'article 8 (A/CN.4/340 et Add.1 par. 45). Or, l'article 6 n'énonce pas la règle de l'immunité, puisque aux termes de cette disposition tout Etat est exempt de la juridiction d'un autre Etat « conformément aux dispositions des présents articles ». Cette règle n'est pas énoncée dans l'absolu, mais par rapport aux articles du projet. Tous les articles proposés, à partir de l'article 7, se fondent donc sur un principe général qui n'est pas énoncé. Si ce principe est énoncé, il s'applique avec des exceptions, tandis que s'il n'est pas énoncé ce n'est que sur des présomptions que peuvent se fonder tant les articles à l'examen que les articles suivants. Ces articles n'ont pas de raison d'être si la règle de l'immunité n'est

⁵ Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1980, p. 73.

pas dûment formulée au début de la deuxième partie du projet.

38. En ce qui concerne les actions civiles qui peuvent être intentées, M. Ouchakov fait observer qu'elles ne sont pas nécessairement liées au territoire de l'Etat de réception ou à son domaine de juridiction. Enfin, il estime que l'expression « soumission volontaire » n'est pas satisfaisante. Elle peut être en usage dans la doctrine, mais paraît un peu trop forte dans le cas d'un projet d'article visant la situation d'un Etat par rapport à un autre.

39. Le PRÉSIDENT, constatant que la Commission n'a pas pu achever l'étude du rapport du Rapporteur spécial sur le point 7 dans le délai qu'elle s'était fixé⁶, propose de reprendre le débat plus tard au cours de la session.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 45.

⁶ Voir 1650^e séance, par. 39 et 43.

1658^e SÉANCE

Lundi 25 mai 1981, à 15 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Expression de condoléances au Gouvernement et au peuple équatoriens

1. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission s'associe à la communauté internationale tout entière pour présenter au Gouvernement et au peuple équatoriens ses sincères condoléances à l'occasion du tragique accident d'avion qui a coûté la vie au Président de l'Equateur et à de nombreuses personnalités du Gouvernement équatorien.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (A/CN.4/338 et Add.1 à 3, A/CN.4/345)

[Point 2 de l'ordre du jour]

EXPOSÉ LIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

2. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son treizième rapport sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités (A/CN.4/345), établi en vue de la deuxième lecture par la CDI des

projets d'articles dont elle a achevé l'examen en première lecture à sa précédente session¹.

3. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que le sujet de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités est à l'examen devant la Commission depuis treize ans, et que, vu l'immensité du champ d'investigation, celle-ci a dû se limiter aux biens, archives et dettes d'Etat. Un des gouvernements qui ont présenté des observations sur le projet d'articles a déploré que la masse de renseignements ainsi accumulés n'ait en définitive donné lieu qu'à l'élaboration d'un nombre restreint d'articles. Pour le Rapporteur spécial, qui considère que le projet n'est pas le résultat de ses propres recherches, mais le fruit de l'œuvre commune de la Commission, l'ensemble d'articles constitue assurément un produit de valeur. La CDI l'a mis au point en visant la rectitude juridique et en s'efforçant de faire une œuvre dont les Etats puissent se servir pour régler leurs problèmes.

4. Peu d'Etats ont formulé des observations écrites sur le projet d'articles, ce qui est assez décevant, mais qui pourrait signifier que les Etats l'ont jugé en général acceptable et n'ont pas éprouvé le besoin de le critiquer. Dans le rapport à l'examen, le Rapporteur spécial a complété les rares observations écrites par les observations qui ont été formulées à la Sixième Commission en 1979 et 1980, aux trente-quatrième et trente-cinquième sessions de l'Assemblée générale.

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE

ARTICLE 1^{er} (Portée des présents articles) ET TITRE DU PROJET

5. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) donne lecture du texte de l'article 1^{er} du projet (première partie : Introduction) :

Article premier. – Portée des présents articles

Les présents articles s'appliquent aux effets de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités.

6. A propos de cet article, M. Bedjaoui rappelle qu'en 1979 déjà un représentant a indiqué, à la Sixième Commission, qu'il fallait s'en tenir aux « effets » d'une succession d'Etats, c'est-à-dire aux conséquences juridiques de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un certain territoire. C'est ce point de vue que la Commission a toujours adopté. D'autres représentants ont fait observer que l'expression « matières autres que les traités » ne permettait pas de comprendre d'emblée quelles étaient les matières visées. Cette expression pourrait même laisser entendre que le projet vise toutes les matières autres que les traités, ce qui n'est pas le cas, puisque la Commission a dû restreindre le champ de ses travaux.

7. Quatre Etats ont présenté des observations écrites sur l'article 1^{er}. La République démocratique allemande (A/CN.4/338) approuve cet article, mais souhaiterait

¹ *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 8 et suiv.

que la Commission recherche, en deuxième lecture, une définition plus précise du champ d'application du projet, et qu'elle en modifie par conséquent le titre. Elle suggère de mentionner expressément les biens d'Etat, les archives d'Etat et les dettes d'Etat. L'Italie (A/CN.4/338/Add.1) propose de modifier le titre du projet et l'article 1^{er} dans le même sens, et souligne que la partie du projet sur les archives d'Etat devrait être distincte des deux autres et faire l'objet d'un ensemble autonome de règles. L'Autriche (A/CN.4/338/Add.3) préférerait que le titre du projet soit plus explicite ; un instrument international ne lui paraît pas pouvoir s'accommoder d'un titre vague. La Tchécoslovaquie (A/CN.4/338/Add.2) considère elle aussi que le titre du projet et la rédaction de l'article 1^{er} peuvent prêter à erreur sur le contenu du projet. Le souci d'harmoniser le projet avec la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités² devrait inspirer à la Commission une formule qui reflète aussi exactement que possible la matière traitée dans le projet. La Convention de Vienne de 1978 vise les traités entre Etats, tandis que le projet vise trois autres matières bien déterminées qui ne peuvent pas être définies par rapport à ces traités.

8. La Commission a sans doute déjà fait un effort dans le sens indiqué par ces quatre Etats lorsqu'elle a décidé de remplacer l'expression « dans les matières autres que les traités » par « dans des matières autres que les traités », afin d'indiquer que le projet n'a traité qu'à certaines matières autres que les traités. Ce dernier libellé n'indique cependant pas quelles sont ces matières. Le parallélisme à établir entre le projet et la Convention de Vienne de 1978 a d'abord conduit la Commission à intituler le projet par référence au titre de cet instrument, mais maintenant qu'elle a limité son champ d'action, ce même parallélisme la contraint à préciser les matières traitées.

9. C'est alors que se pose le problème des archives d'Etat. D'aucuns estiment que ce sont des biens d'Etat ayant des caractères tellement spécifiques qu'il faut en fait les distinguer des biens d'Etat. Au contraire, pour le Rapporteur spécial, si les archives sont certes une catégorie particulière de biens d'Etat, elles relèvent fondamentalement des biens d'Etat. C'est pourquoi il a proposé de rédiger des articles spécialement consacrés aux archives d'Etat, et la Commission l'a suivi sur ce point. Si les biens, archives et dettes d'Etat sont spécifiquement mentionnés dans le titre du projet et dans l'article 1^{er}, les archives d'Etat risquent d'apparaître comme une catégorie totalement indépendante de celle des biens d'Etat. On peut en déduire qu'elles sont régies par des règles propres, à l'exclusion des règles applicables aux biens d'Etat. Toutefois, ce risque n'est pas très grand, et la Commission peut l'éviter en précisant, dans une des dispositions relatives aux archives d'Etat, que celles-ci constituent une catégorie de biens d'Etat.

10. Pour cette raison, le Rapporteur spécial suggère d'intituler le projet « Projet d'articles sur la succession

d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat », et de modifier en conséquence la formulation de l'article 1^{er} (A/CN.4/345, par.12). En français, il n'est pas nécessaire de préciser que les matières visées sont les « biens d'Etat, archives d'Etat et dettes d'Etat ».

11. La Tchécoslovaquie a formulé une observation concernant à la fois l'article 1^{er} et l'article 16 (A/CN.4/338/Add.2). Elle craint une contradiction entre l'article 1^{er}, rédigé ainsi que le propose le Rapporteur spécial, et l'article 16, en particulier l'alinéa *b* de cette disposition. S'agissant de la succession d'Etats, c'est-à-dire de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire, il y a nécessairement relation d'Etat à Etat. De ce fait, l'alinéa *b* de l'article 16 serait superflu. Il y aurait contradiction entre la mention des biens, archives et dettes d'Etat à l'article 1^{er} et cette disposition. C'est un point que la Commission pourra trancher lorsqu'elle abordera l'article 16.

12. Le PRÉSIDENT félicite le Rapporteur spécial de son rapport, qui porte non seulement la marque de son érudition, mais aussi celle de son expérience dans un domaine d'une importance toute particulière pour les pays en développement.

13. M. JAGOTA, se référant aux modifications proposées par le Rapporteur spécial au titre du projet et à l'article 1^{er}, rappelle qu'une ligne de conduite systématiquement suivie jusqu'à présent a conduit à séparer la question de la succession d'Etats de celle du droit des traités, à scinder cette question en deux — succession en matière de traités et succession en matière de droits et devoirs découlant de sources autres que les traités —, et finalement à adopter le titre actuel. En proposant la modification de ce titre, le Rapporteur spécial a déclaré que son imprécision actuelle pouvait donner l'impression que les règles énoncées dans le projet d'articles étaient purement supplétives, couvrant tout ce qui n'est pas couvert par le droit applicable à la succession en matière de traités, et conduire ainsi à l'application des articles à des sujets autres que les sujets précis des biens, archives et dettes d'Etat. M. Jagota est personnellement convaincu que ce risque est pratiquement inexistant, car la présentation du projet, divisé en trois sections renfermant chacune une définition de la matière traitée, devrait suffire à dissiper toute fausse impression que pourrait susciter le titre du projet quant à sa portée. Dans ces conditions, toute éventuelle extension de l'application du projet d'articles à des questions autres que les biens, archives et dettes d'Etat ne peut guère reposer que sur un raisonnement par analogie : le texte ne donne pas matière à assimilation. De plus, la subdivision du sujet de la succession d'Etats à laquelle correspond le titre actuel étant devenue tout à fait familière aux Etats, ceux-ci pourraient être déroutés par une modification de ce titre, en particulier si cette modification ne s'accompagne pas d'un changement des articles quant au fond.

14. C'est pourquoi, et bien qu'il n'ait pas personnellement d'objections à l'encontre des modifications proposées, M. Jagota estime que la Commission doit faire preuve de prudence et attendre pour prendre une décision à ce sujet d'avoir l'avis des gouvernements et de la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

15. M. ŠAHOVIĆ souscrit, en principe, à la proposi-

² Pour le texte de la convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités*, vol. III, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.79.V.10), p. 197. La convention est ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1978 ».

tion du Rapporteur spécial de modifier le titre du projet et le libellé de l'article 1^{er}.

16. C'est avec raison que d'aucuns ont demandé à la Commission d'être plus précise dans l'indication des matières traitées. Avant de se prononcer, la Commission pourrait poursuivre sa deuxième lecture afin de voir quels seraient les avantages du maintien du titre du projet et du texte de l'article 1^{er}, ainsi que M. Jagota l'a proposé. Il semble cependant évident que la formule actuelle risque de donner l'impression que les règles énoncées dans le projet ne s'appliquent pas aux seuls biens, archives et dettes d'Etat, mais à toutes les matières autres que les traités. Si l'expression « dans des matières autres que les traités » était maintenue, il faudrait expliquer, par exemple dans des dispositions spéciales figurant à la fin du projet, quelles seraient les possibilités d'application des règles du projet à d'autres matières relevant de la succession d'Etats. Telle paraît être la conséquence logique de la suggestion de M. Jagota. Etant donné que les trois grandes parties dont se compose le projet commencent chacune par un article qui en définit la portée, la Commission pourrait aussi répondre au souci de M. Jagota en apportant les précisions voulues dans ces articles. Cependant, M. Šahović préférerait voir adopter le libellé proposé par le Rapporteur spécial.

17. M. TABIBI constate que sur le sujet à l'examen, qui – tout comme celui des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens – peut être considéré comme un domaine nouveau du droit international, le Rapporteur spécial a su prévoir des articles qui satisfont tous les intérêts en présence, et dont les Etats du tiers monde peuvent s'enorgueillir qu'ils aient été rédigés par le représentant de l'un d'eux.

18. Tout en approuvant les modifications proposées par le Rapporteur spécial au titre du projet et à l'article 1^{er}, M. Tabibi pense, comme M. Jagota et M. Šahović, que ces modifications ne doivent pas être apportées immédiatement. Etant donné que la plupart des cas de succession d'Etats se produisent dans le tiers monde, c'est là que les questions traitées par le projet d'articles présentent le plus grand intérêt pratique et que l'expérience en la matière est la plus vaste. Cela étant – et les observations reçues jusqu'à présent émanant seulement d'Etats européens –, la Commission devrait laisser aux nations du tiers monde le temps de faire connaître leur position.

19. Pour M. OUCHAKOV, le fait que peu d'Etats ont formulé des observations sur le projet signifie probablement que celui-ci a été généralement jugé satisfaisant.

20. Pour ce qui est de l'article 1^{er}, il lui paraît indispensable d'apporter la précision suggérée par le Rapporteur spécial, étant donné que les articles qui suivent concernent exclusivement les biens, archives et dettes d'Etat. Quant au titre du projet, il pourrait aussi bien être laissé sous sa forme actuelle que modifié comme le propose le Rapporteur spécial. Cette question pourrait être tranchée ultérieurement.

21. M. FRANCIS fait observer que les versions anglaise et espagnole du titre et de l'article 1^{er} peuvent être interprétées comme ayant une portée plus vaste que l'original français. Etant donné que les modifications proposées par le Rapporteur spécial auraient le double

avantage de supprimer cette ambiguïté et d'indiquer, par une formule concise, sur quoi porte le projet, il serait, à première vue, tout à fait disposé à les approuver. Cependant, il admet qu'une décision en la matière puisse être reportée jusqu'à ce que la deuxième lecture du projet soit terminée.

22. M. SUCHARITKUL dit qu'il se félicite, pour sa part, de la suggestion faite par le Rapporteur spécial tendant à modifier le titre du projet, et qu'il souhaite que la Commission la retienne, tout en tenant compte cependant des observations de certains de ses membres, et notamment de M. Jagota. Comme M. Šahović et M. Francis, M. Sucharitul pense que la modification proposée améliorera la compréhension du projet et évitera tout malentendu. Il rappelle que lui-même avait appelé l'attention sur la question des obligations nées en dehors des traités, qui se rapportent par conséquent à des situations non pas contractuelles, mais délictuelles ou pénales. On peut en effet considérer qu'il existe une succession d'Etats à cet égard. L'idée d'énumérer expressément les trois matières des biens, dettes et archives d'Etat sur lesquelles porte le projet, et qui sont toutes trois définies dans le texte, paraît s'imposer logiquement dans l'intérêt de la clarté.

23. M. Sucharitul approuve aussi la suggestion du Rapporteur spécial relative à l'article 1^{er}. Il note que la Commission n'a à s'occuper que des effets de la succession d'Etats, et non de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire.

24. M. YANKOV se déclare d'avis que le projet d'articles apportera une contribution politique et juridique fort importante au développement progressif du droit international. Encore qu'en principe il ne faudrait pas que la deuxième lecture permette de rouvrir le débat sur des questions fondamentales ou théoriques, M. Yankov pense qu'il est vrai de dire que « mieux vaut tard que jamais » lorsqu'il s'agit d'améliorer le texte. Il reconnaît par ailleurs que la Commission ne doit pas, à ce stade, apporter des changements hâtifs et qu'il lui faut, si possible, prendre le temps de réfléchir aux problèmes en cause.

25. S'agissant de la portée des traités internationaux, on peut présumer que, pour des considérations d'ordre purement pratique, les gouvernements préfèrent la précision, et, ne serait-ce que pour cette raison, il serait souhaitable de limiter la portée du projet aux trois principaux sujets des biens d'Etat, des archives d'Etat et des dettes d'Etat. A cet égard, les observations formulées par M. Jagota méritent de retenir l'attention. Il serait difficile de prévoir dans le projet d'autres matières – outre les biens, archives et dettes d'Etat –, et une disposition en ce sens risquerait de rendre le texte plutôt flou. C'est pourquoi M. Yankov appuie la proposition du Rapporteur spécial.

26. Peut-être sera-t-il néanmoins possible, à un stade ultérieur, de réarranger les projets d'article dans un ordre plus logique, conformément au titre modifié proposé par le Rapporteur spécial, les biens d'Etat et les archives d'Etat étant traités en premier et les dettes d'Etat en second.

27. En terminant, M. Yankov recommande vivement à la Commission d'examiner tous les aspects des problè-

mes en cause avant de prendre une décision finale sur ces différents points.

28. M. TSURUOKA pense qu'au stade de la seconde lecture la Commission doit s'attacher à construire un ensemble juridique cohérent et harmonieux, propre à assurer le règlement des problèmes concrets dans le domaine considéré.

29. Il approuve les propositions faites par le Rapporteur spécial, et ne voit aucune raison sérieuse de s'opposer au changement suggéré. Il souhaite que la Commission évite tout débat théorique au sujet du titre et parvienne à harmoniser, au fur et à mesure de l'examen de chaque article du projet, les différents courants d'idées qui coexistent.

30. Certains membres ont demandé que la Commission diffère sa décision quant au titre. M. Tsuruoka reconnaît le bien-fondé de cette position, qu'il juge cependant bon de nuancer en proposant d'adopter provisoirement le titre proposé par le Rapporteur spécial, sous réserve d'un réexamen ultérieur si la Commission le juge nécessaire.

31. M. RIPHAGEN dit qu'il approuve tout à fait la modification que le Rapporteur spécial a proposé d'apporter au titre du projet d'articles.

32. Cependant, il voit difficilement comment le projet pourrait être appliqué par analogie aux multiples autres questions qui se posent lors d'une succession d'Etats – par exemple aux questions touchant la nationalité, la modification de l'ordre juridique et la monnaie, ainsi qu'aux questions mentionnées par M. Sucharitkul. A cet égard, M. Riphagen dit qu'il saurait gré à M. Jagota de lui indiquer dans quelle mesure le projet d'articles pourrait être appliqué par analogie à des matières non traitées dans lesdits articles. Pour sa part, il a du mal à déceler la moindre possibilité d'analogie, si ce n'est avec des restrictions, lesquelles devraient alors être exprimées.

33. M. Riphagen reconnaît qu'il n'y a pas lieu de prendre des décisions hâtives, et il considère que, pour le moment, la voie tracée par le Rapporteur spécial est la meilleure. Il se demande toutefois si dans le projet d'article 1^{er} il ne conviendrait pas d'ajouter le mot « juridiques » après le mot « effets ». Il ressort, par exemple, du projet d'article 17³, qui prévoit l'extinction d'obligations, que des effets juridiques sont en cause. En revanche, les biens d'Etat sont définis dans le projet d'article 5 comme comprenant les « intérêts », ce qui n'est pas une notion strictement juridique. En outre, le projet d'articles mentionne fréquemment des effets à caractère plus économique que juridique, si bien qu'on est fondé à se demander si des effets juridiques sont ou non exclusivement en cause.

34. On a dit que le projet d'articles ne s'intéresse pas à la succession d'Etats en tant que telle, mais à ses seuls effets juridiques. Si, techniquement parlant, cela est exact, M. Riphagen se demande s'il est bien vrai, sur le plan juridique, que le projet ne s'intéresse pas aux origines de la succession d'Etats. Il considère, quant à lui, que le projet d'articles vise essentiellement le cas précis d'une

succession se présentant du fait de l'exercice du droit de libre détermination des peuples : c'est pourquoi l'expression « Etat nouvellement indépendant » a été introduite – et il trouve quelque peu étrange que le projet d'article 2 parle du « territoire » et non des « peuples », qui sont pourtant extrêmement importants à cet égard. Après tout, la principale raison d'être de règles de droit international dans ce domaine n'est-elle pas que ces règles permettent de porter un jugement de valeur sur la succession d'Etats ? – jugement qui peut être neutre (cas d'une modification territoriale mineure), ou négatif (cas d'une succession d'Etats découlant d'un fait illicite), ou encore positif (cas d'une succession d'Etats découlant du droit d'autodétermination). Par conséquent, s'il est possible d'établir, d'un point de vue technique, une distinction entre la succession d'Etats et ses effets, un lien important subsiste entre les deux notions, et ce lien constitue peut-être la raison d'être principale du projet d'articles.

35. M. VEROSTA rappelle que le titre actuel du projet d'articles n'a jamais été considéré comme définitif. A un certain stade de ses travaux, la Commission a très sagement décidé de limiter la portée de son étude aux trois grandes notions des biens d'Etat, des dettes d'Etat et des archives d'Etat, toutes trois définies dans le projet.

36. M. Verosta pense que le titre du projet doit être mis en accord avec le contenu au stade de la seconde lecture, et il approuve la proposition du Rapporteur spécial tendant à changer le titre du projet et à modifier en conséquence le libellé de l'article 1^{er}. Il n'a pas d'opinion arrêtée quant au moment le plus opportun pour opérer ce changement.

37. M. CALLE Y CALLE estime qu'il est logique d'adapter le titre du projet d'articles au contenu de ceux-ci et de remanier le texte de l'article 1^{er} de façon qu'il tienne compte des trois principales matières que sont les biens d'Etat, les archives d'Etat et les dettes d'Etat. Il ressort à l'évidence du libellé du projet d'article 1^{er} que d'autres matières, non prises en considération dans le projet, sont affectées par une succession d'Etats.

38. Peut-être conviendrait-il de préciser, dans le projet d'article 1^{er}, que les effets d'une succession dont il s'agit sont les effets juridiques. Dans le texte anglais, l'adjectif « juridical » pourrait être préférable à « legal », qui se rapporte à l'ordre interne d'un pays, alors que « juridical » se rapporte au type de relation existant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

39. Une deuxième lecture n'a pas tant pour objet d'innover et de créer que de perfectionner les formulations déjà adoptées, et, à cet égard, le silence d'un certain nombre de gouvernements doit être interprété comme un hommage rendu aux travaux de la CDI et de son rapporteur spécial. Il incombe maintenant à la Commission de mettre au point le résultat de ses travaux en vue de le présenter sous sa forme définitive. Il importe que la Commission achève la rédaction du projet à la session en cours, avant que le mandat de ses membres actuels ne vienne à expiration.

40. L'introduction dans le projet d'articles d'une section consacrée aux archives d'Etat ne constitue pas une anomalie. Les archives d'Etat font partie des biens d'Etat, mais elles constituent un type de biens particulier en ce qu'elles présentent des caractéristiques qui transcendent

³ Pour le texte des articles adoptés en première lecture par la Commission, voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 8 et suiv.

la simple valeur économique et sont étroitement liées à l'histoire et à la personnalité des Etats. C'est pourquoi les membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale ont demandé qu'une section spéciale consacrée aux archives d'Etat soit introduite dans le projet.

41. Sir Francis VALLAT tient à exprimer son admiration au Rapporteur spécial, qui, après avoir présenté à la Commission une série de douze rapports d'un intérêt historique majeur, lui a soumis à la session en cours, dans un remarquable rapport, un projet d'articles bien pensé et équilibré.

42. Sir Francis estime, comme le Rapporteur spécial, qu'il convient de modifier le titre du projet d'articles ainsi que le texte de l'article 1^{er}. Toutefois, pour sa part, il inverserait l'ordre des choses. Ce qui importe, c'est que l'article 1^{er} indique exactement quelle est la portée des projets d'articles, lesquels traitent des biens d'Etat, des archives d'Etat et des dettes d'Etat, à l'exclusion des autres matières susceptibles d'être affectées par une succession d'Etats. Cela étant, le libellé de l'article 1^{er} doit correspondre à la teneur du projet d'articles, et le bon sens veut que le titre du projet soit rédigé en conséquence.

43. M. OUCHAKOV pense qu'il serait souhaitable de préparer la rédaction de la clause de sauvegarde à ce stade des travaux, et il soumet à la réflexion du Rapporteur spécial la formule ci-après, qui pourrait éventuellement servir de point de départ à l'élaboration de la disposition pertinente :

« Rien dans les présents articles n'est considéré comme préjugant en quoi que ce soit aucune question relative aux effets de la succession d'Etats dans des matières autres que celles qui sont prévues dans les présents articles. »

La séance est levée à 18 heures.

1659^e SÉANCE

Mardi 26 mai 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Scharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

**Succession d'Etats dans des matières
autres que les traités (suite)**
[A/CN.4/338 et Add.1 à 3, A/CN.4/345]
[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 1^{er} (Portée des présents articles)¹ ET TITRE DU PROJET (*fin*)

1. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit qu'il approuve sans réserve la modification que le Rapporteur spécial propose d'apporter au titre du projet d'articles (1658^e séance, par. 10). Il se demande toutefois si la Commission ne restreint pas trop le projet en le limitant aux trois matières des biens d'Etat, des archives d'Etat et des dettes d'Etat, ou si, à supposer qu'elle ne s'arrête pas là, la portée du projet ne serait pas au contraire trop vaste. Cependant, puisque au cours de la première lecture il a été bien précisé que le projet ne traiterait que ces trois matières et que, de surcroît, les observations présentées par les Etats vont dans le même sens, M. Díaz González considère que la Commission devrait accepter le titre ainsi modifié.

2. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il a été fort impressionné par la richesse de la documentation que le Rapporteur spécial a placée devant la Commission. Les modalités très diverses selon lesquelles les Etats organisent leurs affaires ont obligé le Rapporteur spécial à faire un important travail de synthèse pour ramener l'énorme volume de la pratique des Etats aux dimensions mesurables d'un ensemble de règles.

3. Pour ce qui est de la portée du projet d'articles, M. Quentin-Baxter partage le sentiment général selon lequel il convient de préciser que la Commission a traité trois subdivisions de ce qui peut être considéré comme un sujet unique, encore qu'extensible. Il va sans dire que les travaux effectués par la Commission à l'intérieur de ces subdivisions, seront utiles aux juristes confrontés à des problèmes dans d'autres domaines du sujet de la succession, mais c'est à eux et non à la Commission que doit incomber la responsabilité d'établir des analogies.

4. Pour ce qui est des archives, elles sont bien entendu, en dernière analyse, des biens d'Etat, mais le rapport entre leur valeur en tant qu'archives et leur valeur en tant que biens peut être comparé à celui qui existe entre la valeur nominale d'un timbre et la cote extrêmement élevée qu'il a atteint dans le monde de la philatélie. Les archives devront parfois être appréciées non pas en fonction de leur valeur commerciale, comme des timbres rares, mais en fonction de leur valeur intrinsèque, car l'intérêt qu'elles présentent pour les nations et les peuples est si éminent qu'il n'est que juste de les signaler tout particulièrement à l'attention et, ce faisant, de conférer au projet d'articles une dimension tout à fait spéciale.

5. M. Quentin-Baxter considère qu'en deuxième lecture la Commission devrait réfléchir quelque peu aux indications qui pourraient être données au lecteur quant à la relation entre les archives en tant qu'archives et les archives en tant que biens. Toutefois, l'essentiel est de souligner que les règles relatives aux archives en tant que telles l'emportent sur les règles supplétives touchant leur statut en tant que biens.

6. M. JAGOTA rappelle avoir indiqué à la séance précédente sa préférence pour le libellé actuel du titre du projet et de son article 1^{er}, en raison surtout de la tentative qui a été faite pour établir des catégories. Il ne s'agit toutefois que d'une préférence, et M. Jagota est prêt à se ranger à l'avis de la majorité.

¹ Pour texte, voir 1658^e séance, par. 5.

7. M. Riphagen lui ayant demandé (1658^e séance) ce qu'il voulait dire en évoquant la possibilité d'analogies, M. Jagota répond que les raisonnements par analogie sont, comme chacun sait, susceptibles d'abus. A cet égard, il rappelle que l'article 33 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités adopté par la CDI, qui prévoyait l'établissement d'une analogie entre un Etat formé par séparation de parties d'un autre Etat et un Etat nouvellement indépendant, n'a pas été adopté tel quel par la Conférence des Nations Unies². La Commission avait recommandé que, s'agissant d'un Etat né d'une telle séparation, les règles s'appliquent *mutatis mutandis* dès lors que cet Etat avait été dans la dépendance de celui dont il s'était séparé. En d'autres termes, elle avait cherché à étendre la notion d'Etat nouvellement indépendant à une autre catégorie de nouveaux Etats. La Conférence a été d'un avis différent, par crainte qu'il ne soit abusé de l'analogie : elle a considéré que les nouveaux Etats nés d'une séparation constituaient une catégorie entièrement distincte, et qu'il faudrait résoudre les difficultés éventuelles par quelque autre moyen qu'une analogie établie par voie de convention.

8. L'argumentation de M. Jagota est toutefois un peu différente : lorsqu'une règle de droit n'est peut-être pas directement applicable, les travaux de la Commission auront une certaine force de persuasion pour ce qui concerne les trois matières traitées dans le projet d'articles, quel que soit le libellé exact du titre – et cette force de persuasion pourra être invoquée par voie d'analogie. Deux exemples peuvent être cités à l'appui de cette façon de voir.

9. Le premier remonte à la seconde guerre mondiale, durant laquelle des prisonniers de guerre se trouvant aux mains de l'une des parties au conflit ont été envoyés en Inde – qui à l'époque n'était pas encore indépendante. Lors de l'accession de l'Inde à l'indépendance, la question s'est posée de savoir qui allait prendre en charge les frais d'entretien de ces prisonniers. L'Etat métropolitain a décliné toute responsabilité, soutenant que ces frais devaient être imputés sur le budget de la colonie. Celle-ci a fait valoir qu'elle n'avait même pas été partie au conflit. Elle était par la suite devenue un « Etat nouvellement indépendant ». En invoquant l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 11 du projet³, on pourrait maintenant soutenir que seuls passent à l'Etat successeur les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de celui-ci en relation avec le territoire. L'Etat métropolitain a toutefois fait valoir, comme il était en droit de le faire, qu'il avait laissé dans l'Etat prédécesseur les sommes d'argent dont il disposait sur le territoire de cet Etat, et qu'en conséquence les sommes qu'il était tenu de payer (pour autant qu'il y était tenu) étaient comprises dans les biens meubles auxquels l'Etat nouvellement indépendant avait succédé. Si, en revanche, on considère la question du point de vue du coût de l'entretien des prisonniers, qui est une dette, on peut invoquer les articles 16, 17 et 18, et soutenir que la dette, si dette il y a,

ne constitue pas une obligation financière d'un Etat envers un autre Etat, passant à l'Etat nouvellement indépendant.

10. Si l'article 11 ou les articles 16, 17 et 18 sont invoqués avec succès, la question de l'analogie ne se pose pas. Si toutefois on soutient que ce n'est pas la succession en soi qui est en cause, mais l'obligation de payer, alors, de l'avis de M. Jagota, les principes développés par la Commission ainsi que dans divers traités applicables à l'Etat nouvellement indépendant peuvent s'appliquer par voie d'analogie. Ces principes sont les suivants : un Etat nouvellement indépendant est un territoire précédemment dépendant ; les activités de l'Etat métropolitain en relation avec ce territoire ne se confondent pas avec les activités de ce territoire ; en cas de doute, c'est l'équité qui prévaut. En définitive, l'Etat métropolitain a accepté de régler les frais d'entretien des prisonniers.

11. Le deuxième exemple, plus récent, concerne la saisie en repréailles, par le pouvoir métropolitain, de biens appartenant à des étrangers dans une colonie. Cette colonie a ultérieurement accédé à l'indépendance et est devenue un Etat nouvellement indépendant. Si cette saisie de biens avant l'indépendance était un fait illicite, si les propriétaires des biens devaient être dédommages, et si, de surcroît, l'Etat dont ils étaient les ressortissants avait un motif d'agir, était-ce à l'Etat nouvellement indépendant ou à l'Etat métropolitain de régler la somme due ? Dans ce cas aussi, les articles pourraient être interprétés comme imposant une obligation à l'Etat nouvellement indépendant, mais il se pourrait également que le problème soit de savoir si la saisie était ou non illicite. L'Etat métropolitain pourrait soutenir que, encore qu'il ait saisi les biens d'étrangers, ces biens étaient passés à l'Etat nouvellement indépendant et qu'en conséquence celui-ci devait payer.

12. De l'avis de M. Jagota, si les principes régissant les droits et obligations d'un Etat nouvellement indépendant sont directement applicables, l'analogie pourrait ne pas jouer. Si toutefois ces principes ne sont pas directement applicables, ils auront une valeur par voie d'analogie. C'est dans ce sens que M. Jagota a employé le mot « analogie », encore qu'on pourrait également parler de l'effet de persuasion des travaux de la Commission par une interprétation libérale du projet d'articles. Toutefois, quelle que soit la valeur qui pourrait être attribuée à ces articles par voie d'analogie, le libellé du titre sera sans effet sur elle.

13. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que la Commission semble accepter à une large majorité sa suggestion de modifier le libellé de l'article 1^{er} en y énumérant les matières effectivement traitées dans le projet : biens d'Etat, archives d'Etat et dettes d'Etat.

14. En revanche, les membres sont moins unanimes au sujet du titre, puisque certains ont proposé de différer la décision et d'autres de modifier le titre de manière provisoire, et que l'on a même suggéré d'insérer entre parenthèses, dans le titre et dans l'article 1^{er}, l'énumération des matières traitées. Les observations qui ont été faites faciliteront certainement la tâche du Comité de rédaction.

15. Le Rapporteur spécial observe qu'il est toujours très difficile d'attribuer un titre à un projet. Il rappelle que

² Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités*, vol. III, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.79.V.10), p. 171 et 172, doc. A/CONF.80/30, par. 87 à 96.

³ Voir 1658^e séance, note 3.

la Commission a d'ailleurs longtemps hésité sur ce point, et que l'intitulé du sujet a été modifié une première fois dès 1968 pour changer à nouveau en 1979, lorsque la Commission a remplacé les mots « dans les matières » par « dans des matières »⁴. Le meilleur moment pour arrêter le titre d'un projet se situe aussi près que possible du terme des travaux, car c'est alors que l'on connaît vraiment le contenu à désigner. Or, la Commission est parvenue à ce stade final, et, puisqu'elle s'est déclarée favorable à une modification du libellé de l'article 1^{er}, il serait souhaitable d'éviter toute contradiction entre le titre définitif et le contenu. Dès lors, la décision de modifier le texte de l'article 1^{er} devrait emporter celle de changer aussi le titre.

16. Le maintien du titre sans modification pourrait, certes, présenter certains avantages. Il montrerait, tout d'abord, que les travaux de la Commission ne sont pas véritablement achevés, puisque le projet ne porte que sur les trois matières spécifiées. Par ailleurs, il offrirait à certains Etats la possibilité de procéder par analogie pour rechercher la solution de problèmes s'élevant dans des domaines autres que ceux qui font expressément l'objet du projet. Les arguments avancés par M. Jagota en ce sens ne sont pas dépourvus de force.

17. Toutefois, M. Šahović (1658^e séance) a souligné à juste titre que, pour imposer l'analogie, la Commission devrait rédiger des dispositions transitoires ou élargir l'introduction générale de manière à englober tous les cas de succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Or, elle ne dispose plus du temps nécessaire pour cela. En outre, le désir de suggérer l'analogie dans d'autres matières la conduirait à aller plus loin encore que ce que préconise M. Jagota et à modifier le titre du projet d'articles pour revenir au titre d'avant 1979 avec la formule « dans les matières ». Pour sa part, le Rapporteur spécial est néanmoins convaincu que les Etats qui auront à résoudre des problèmes de succession d'Etats dans des matières non prévues par le projet d'articles tiendront compte de cet ensemble de règles et procéderont par analogie en dehors même de toute obligation formelle d'agir ainsi. Il est évident que la Commission n'a pas épuisé dans son projet la question de la succession d'Etats dans toutes les matières autres que les traités, et que le raisonnement par analogie pourra et devra s'appliquer à tout un ensemble de matières nécessairement laissées de côté en raison de leur spécificité et de leur complexité extrêmes.

18. Notant que M. Ouchakov (*ibid.*), suivi par M. Díaz González, a proposé d'ajouter une clause de sauvegarde dès les premiers articles du projet, le Rapporteur spécial dit que le Comité de rédaction pourra étudier cette possibilité.

19. Le Rapporteur spécial estime justifié de rappeler, comme l'a fait M. Riphagen (*ibid.*), que la Commission s'intéresse aux effets de la succession et non pas à la succession elle-même. Il note que le projet d'article 3 précise que les cas de succession d'Etats visés par les articles sont ceux qui se produisent conformément au droit international, et plus particulièrement aux princi-

pes de la Charte. A cet égard, il est favorable à la proposition tendant à ajouter à l'article 1^{er} l'adjectif « juridiques » après le mot « effets », pour mieux préciser la portée des articles.

20. Quant à l'ordre dans lequel les trois matières devraient être citées, le Rapporteur spécial souhaiterait qu'après les biens soient mentionnées les archives, puis les dettes. Il relève que certains membres de la Commission ont fait observer que les archives constituent une sous-catégorie des biens d'Etat, et pense que, le moment venu, les articles relatifs aux archives devront être placés après ceux qui portent sur les biens.

21. Prenant note des observations de M. Quentin-Baxter, qui a rappelé que la valeur historique des archives est sans commune mesure avec leur valeur vénale, le Rapporteur spécial dit qu'il approuve cette position, que semble d'ailleurs partager l'ensemble des membres de la Commission. Il suggère que le Comité de rédaction étudie la possibilité de rédiger une disposition prévoyant que les règles concernant les archives ont, à leur égard, une certaine priorité sur les règles, en quelque sorte supplétives, dégagées pour les biens d'Etat.

22. Enfin, le Rapporteur spécial approuve la proposition faite par M. Tabibi (*ibid.*), tendant à ce que la Commission laisse aux Etats d'Afrique et d'Asie le temps nécessaire pour formuler des observations sur le projet d'articles avant la session suivante de la Commission. Ces observations seront les bienvenues, et pourront certainement servir à la mise au point définitive du projet avant sa soumission éventuelle à une conférence internationale.

23. M. TABIBI dit que, afin d'aider le Rapporteur spécial dans ses travaux et la Sixième Commission dans ses débats à la trente-sixième session de l'Assemblée générale, il conviendrait d'inviter une nouvelle fois les Etats Membres à communiquer leurs observations.

24. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer le titre et l'article 1^{er} du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁵.

ARTICLE 2 (Expressions employées)

25. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 2, qui est ainsi libellé :

Article 2. - Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :
 - a) L'expression « succession d'Etats » s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire ;
 - b) L'expression « Etat prédécesseur » s'entend de l'Etat auquel un autre Etat s'est substitué à l'occasion d'une succession d'Etats ;
 - c) L'expression « Etat successeur » s'entend de l'Etat qui s'est substitué à un autre Etat à l'occasion d'une succession d'Etats ;
 - d) L'expression « date de la succession d'Etats » s'entend de la date à laquelle l'Etat successeur s'est substitué à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ;
 - e) L'expression « Etat nouvellement indépendant » s'entend d'un Etat successeur dont le territoire, immédiatement avant la date

⁴ Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 10 et 11, par. 21 ; et p. 16, art. 1^{er}, par. 3 du commentaire.

⁵ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 47 et 48, et par. 50 et 51.

de la succession d'Etats, était un territoire dépendant dont l'Etat prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales ;

f) L'expression « Etat tiers » s'entend de tout Etat autre que l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur.

2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjugent pas l'emploi de ces expressions ni le sens qui peut leur être donné dans le droit interne des Etats.

26. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que cette disposition a suscité de la part des gouvernements cinq observations d'importance égale.

27. On a tout d'abord demandé à la Commission de maintenir un parallélisme aussi strict que possible entre le projet à l'examen et la Convention de Vienne de 1978⁶. Le Rapporteur spécial souligne que tel a été le souci constant de la Commission.

28. On a suggéré aussi d'assimiler, pour les successions d'Etats considérées, le cas des nouveaux Etats nés d'une séparation à celui des Etats nouvellement indépendants. Le Rapporteur spécial n'est pas favorable à cette assimilation, et rappelle que la Commission elle-même a estimé que la situation des Etats nouvellement indépendants diffère de celle des Etats nés d'une séparation, étant essentiellement caractérisée par une dépendance antérieure qui, pendant toute sa durée, a créé une distorsion au détriment du nouvel Etat considéré. Un rapprochement semble par conséquent impossible.

29. La définition de l'expression « Etat tiers », qui figure à l'alinéa f du paragraphe 1, a été considérée comme insuffisamment claire, mais le Rapporteur spécial doute que l'on puisse sans risque la rendre plus précise. Il estime, de même, que la proposition de supprimer le paragraphe 2 de l'article 2, jugé superflu par certains, ne serait pas justifiée, car une telle disposition répond à une fonction précise et doit trouver place dans le projet.

30. Enfin, le Rapporteur spécial signale la proposition du Gouvernement tchécoslovaque tendant à faire figurer parmi les définitions données à l'article 2 celles des biens d'Etat, des archives d'Etat et des dettes d'Etat (A/CN.4/338/Add.2). Il souligne toutefois que l'article 2 groupe les définitions qui valent pour l'ensemble du projet, alors que les différentes parties consacrées aux biens, aux archives et aux dettes d'Etat contiennent, quant à elles, des définitions spécifiques applicables aux dispositions qui les composent et non à l'ensemble du projet. Il voit mal quels arguments pourraient justifier un regroupement de toutes les définitions dans l'article 2.

31. Sir Francis VALLAT dit qu'il souscrit, d'une manière générale, aux observations du Rapporteur spécial.

32. S'agissant de la définition de l'Etat nouvellement indépendant, telle qu'elle figure à l'alinéa e du paragraphe 1 du projet d'article, sir Francis précise que si la question s'était posée il y a cinq ans il aurait peut-être partagé l'avis selon lequel la définition devrait être différente, vu qu'il existe effectivement une analogie objective entre certains cas de formation d'Etats par séparation de parties d'un autre Etat et certains cas

d'accession à l'indépendance. Toutefois, comme M. Jagota l'a signalé, l'avis de la Commission sur ce point particulier n'a pas été retenu par la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités.

33. Il est difficile d'établir ce qui a plus précisément motivé la position de la Conférence, mais, de l'avis de sir Francis, celle-ci avait fondamentalement le sentiment que la communauté internationale, telle qu'elle s'exprimait par la voix de l'Assemblée générale, attachait une importance toute particulière à la situation des Etats nouvellement indépendants, qu'il ne devait pas y avoir de confusion au sujet de cette situation très particulière, et que l'introduction d'un autre aspect par analogie – en d'autres termes, l'assimilation de la séparation d'une partie d'un Etat à la situation d'un Etat nouvellement indépendant – était incompatible avec l'attitude générale adoptée à l'égard des Etats nouvellement indépendants. La Conférence a sans doute estimé aussi qu'à un risque d'abus venait s'ajouter la difficulté de déterminer les cas dans lesquels l'analogie devrait être appliquée. Aussi a-t-elle, par une décision claire et nette allant à l'encontre de la position adoptée par la Commission, refusé d'étendre les avantages spéciaux accordés aux Etats nouvellement indépendants aux parties d'un Etat qui accèdent à l'indépendance, quand même les circonstances seraient analogues.

34. Face à cette décision de la Conférence, la Commission va-t-elle modifier la position qu'elle a adoptée en première lecture et rouvrir le débat sur cette question controversée ? Sir Francis estime qu'il serait préférable que la Commission suive, sur ce point, la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁷ et ne prenne pas l'initiative, surtout à ce stade, de rouvrir le débat sur la question de l'application à d'autres cas, par analogie, de la notion d'Etat nouvellement indépendant. Bien qu'une extension de cette notion présente des avantages, il considère que, dans le contexte du projet, la Commission devrait s'en tenir à la définition donnée au paragraphe 1, al. e, de l'article 2.

35. Le paragraphe 2 du projet d'article, qui, de l'avis de sir Francis, a son utilité, devrait être conservé.

36. Enfin, il conviendrait de laisser les définitions des biens d'Etat, des archives d'Etat et des dettes d'Etat dans les parties du projet auxquelles elles se rapportent. On ne ferait que susciter des problèmes de rédaction, sinon créer la confusion, en les introduisant dans la définition générale. La question pourra toutefois être examinée par le Comité de rédaction.

37. M. CALLE Y CALLE note que l'indispensable parallélisme avec la Convention de Vienne de 1978 a dans une large mesure été respecté tout au long du projet, et notamment dans le projet d'article 2, où l'Etat nouvellement indépendant est défini dans les mêmes termes exactement que dans cette convention. Il faudrait garder ce libellé, car il importe de ne pas confondre les Etats nouvellement indépendants avec les nouveaux Etats. Au

⁶ Voir 1658^e séance, note 2.

⁷ Pour le texte de la convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309. La convention est ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1969 ».

fond, les premiers passent d'une situation de dépendance à l'acquisition d'un nouveau statut d'indépendance, qui les rend maîtres de leur propre destinée. Il ne résulte pas du fait qu'un nouvel Etat soit le fruit d'une unification que cet Etat accède à l'indépendance, encore qu'il soit doté d'une personnalité nouvelle. Il en est de même des Etats nés de la séparation d'un territoire qui précédemment faisait partie du territoire dépendant.

38. M. Calle y Calle note par ailleurs que la Convention de Vienne de 1978 ne donne pas de définition de l'Etat tiers, bien qu'elle définisse l'« autre Etat partie ». Il importe pour l'économie du projet d'articles que celui-ci contienne une définition de l'Etat tiers, car, en matière de biens, les Etats tiers – en d'autres termes les Etats qui ne sont pas dans le secret des relations particulières existant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur – peuvent avoir, et ont effectivement, des droits.

39. Le paragraphe 2 du projet d'article 2 est destiné à préserver le sens que le droit interne des Etats attribue aux expressions employées dans le projet d'articles. Toutefois, à la différence des expressions définies à l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978, celles qui sont définies dans le texte à l'examen se rencontrent généralement dans des traités internationaux et non dans le droit interne des Etats. C'est pourquoi M. Calle y Calle suggère d'ajouter, au paragraphe 2, les mots « dans les traités et » avant les mots « dans le droit interne des Etats ».

40. Enfin, le projet d'article 2 n'appelant aucune modification de fond, M. Calle y Calle recommande de le renvoyer au Comité de rédaction, afin que celui-ci y apporte les quelques modifications de forme qui pourraient être nécessaires.

41. M. ŠAHOVIĆ appuie les observations de M. Calle y Calle, et aimerait connaître la réaction du Rapporteur spécial à la proposition faite au sujet du paragraphe 2 de l'article 2.

42. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), résumant le débat, constate que les trois membres de la Commission qui se sont exprimés sur l'article 2 se sont bornés à faire des rappels et des précisions.

43. Sir Francis Vallat a fait bénéficier la Commission de l'expérience qu'il a acquise en tant que rapporteur spécial pour le sujet de la succession d'Etats en matière de traités ; il a fait l'historique de la question de la typologie en relation avec les Etats nouvellement indépendants et autres Etats nouveaux. La Commission pourrait ne pas s'attarder sur ce problème, puisqu'elle le retrouvera lorsqu'elle examinera les dispositions relatives aux Etats nouvellement indépendants, qu'il s'agisse de biens, d'archives ou de dettes d'Etat. Elle pourrait s'en remettre à une éventuelle conférence de plénipotentiaires du soin de voir comment trancher la question. Mais cette question pourrait aussi être débattue au Comité de rédaction ou à la Sixième Commission.

44. Aussi bien sir Francis Vallat que M. Calle y Calle ont estimé que le paragraphe 2 de l'article 2 présentait une utilité réelle et qu'il ne devait pas être supprimé. Quant à l'insertion dans ce paragraphe des mots « dans les traités et » avant les mots « dans le droit interne des Etats », le Rapporteur spécial n'y est pas opposé. En définitive, tout est affaire de convention, sous réserve des

questions de *jus cogens*. Deux Etats peuvent convenir de ce qu'ils veulent entre eux, étant entendu que leur accord n'est pas opposable aux tiers. Toute définition figurant dans un instrument international est par nature conventionnelle, et elle est fonction de l'objet de cet instrument. Si les définitions figurant dans l'article à l'examen devaient soulever des difficultés, ce serait dans un domaine voisin de l'objet même du projet d'articles. Comme ce projet relève de l'ordre international, ce n'est que dans l'ordre international qu'il pourrait y avoir risque de confusion ou de contradiction. Si l'existence de traités passés ou futurs contenant des définitions différentes présente vraiment un tel risque, la précision proposée pourrait être ajoutée au paragraphe 2 de l'article 2 afin que les Etats restent libres de donner dans des traités un sens différent aux définitions énoncées dans cet article.

45. Quant à la question des répercussions de ces définitions sur l'ordre interne des Etats, elle relève d'un problème plus général et qui pourrait être discuté sans fin : celui des rapports entre le droit international et le droit interne. A ce propos, le Rapporteur spécial fait observer qu'un instrument international, une fois ratifié par un Etat, est reçu dans l'ordre interne de cet Etat. La référence au droit interne qui figure au paragraphe 2 de l'article 2 vise donc les Etats qui n'auraient pas ratifié la convention à laquelle le projet d'articles pourrait donner lieu.

46. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 2 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

ARTICLE 3 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles)

47. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 3, qui est ainsi libellé :

Article 3. – Cas de succession d'Etats visés par les présents articles

Les présents articles s'appliquent uniquement aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

48. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que cet article ne semble pas poser de problèmes majeurs, étant calqué sur l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978. A la Sixième Commission, certains représentants se sont cependant demandé si le texte proposé ne remettait pas en cause les successions anciennes qui ne seraient pas conformes aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ou au droit international en général. Sur ce point, le Rapporteur spécial fait observer que la Commission légifère pour l'avenir, et que de telles situations ne devraient pas la préoccuper. Il a aussi été suggéré, à la Sixième Commission, de supprimer la référence aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations

⁸ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 52.

Unies, car la Charte serait un instrument essentiellement politique. Pour leur part, la République démocratique allemande (A/CN.4/338) et la Tchécoslovaquie (A/CN.4/338/Add.2) ont jugé l'article 3 acceptable dans leurs observations écrites.

49. Pour le Rapporteur spécial, la Commission devrait se garder de mutiler l'article à l'examen en supprimant la référence à la Charte, non seulement parce que le libellé de cet article est calqué sur l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978, mais aussi parce que la seule mention de la conformité au droit international serait insuffisante. Elle risquerait en outre de ressusciter la controverse à laquelle avait donné lieu la référence au droit international dans le projet de charte des droits et devoirs économiques des Etats. Les pays industrialisés avaient alors soutenu que les nationalisations devaient intervenir « conformément aux règles applicables du droit international⁹ », mais cette référence avait été jugée insuffisante par le Groupe des Soixante-Dix-Sept.

50. Le dernier membre de phrase de l'article à l'examen est donc conforme aux aspirations actuelles de la communauté internationale. Certes, la Charte est un instrument essentiellement politique, mais elle n'est pas dépourvue de caractère juridique. Ce ne serait d'ailleurs pas la première fois qu'un instrument juridique international ferait référence à la Charte. Il est à noter que toute référence aux principes incorporés dans cet instrument vise aussi les principes contenus dans les résolutions de l'Assemblée générale qui sont considérées comme interprétatives de la Charte, telle la résolution 2625 (XXV), contenant la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies.

51. M. OUCHAKOV dit que l'article à l'examen ne présente pas pour lui de difficulté, mais qu'il tient à mettre l'accent sur le lien entre l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978 et l'article suivant, qui concerne l'application de cet instrument dans le temps. Si la Commission devait proposer l'élaboration d'une convention sur la base de son projet d'articles, la question de l'application de cette convention dans le temps se poserait aussi. Selon le droit des traités, une convention ne s'applique en principe qu'aux situations postérieures à son entrée en vigueur. Or, un Etat nouvellement indépendant ou tout autre nouvel Etat ne peut devenir partie à une convention sur la succession d'Etats qu'une fois né. C'est pourquoi il a été prévu, à l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978, que les règles énoncées dans cet instrument peuvent s'appliquer rétroactivement à la date d'une succession d'Etats, avec le consentement des Etats parties intéressés. La rédaction d'un article semblable pourrait être laissée à la conférence de plénipotentiaires que l'Assemblée générale convoquera peut-être, mais il serait préférable que la Commission s'en charge.

52. M. TABIBI souscrit aux opinions exprimées par le Rapporteur spécial dans son rapport et dans son exposé au sujet de l'article 3, qui justifient pleinement le maintien de l'article sous sa forme actuelle. Il estime qu'il serait fort utile de discuter, à la Sixième Commission et à

l'éventuelle conférence de plénipotentiaires, de la nature du droit international applicable en la matière, car les principes en question comprennent non seulement ceux qui sont incorporés dans la Charte des Nations Unies, mais encore les règles qui sont apparues au fur et à mesure du développement de la communauté internationale depuis la rédaction de cet instrument.

53. M. CALLE Y CALLE est d'avis qu'aucun changement ne devrait être apporté au libellé actuel de l'article 3 : les rares Etats qui ont jugé nécessaire de formuler des observations à son sujet l'ont déclaré acceptable ; cette disposition reproduit du reste le texte de l'article correspondant de la Convention de Vienne de 1978.

54. De plus, en parlant de « succession d'Etats se produisant conformément au droit international », l'article sous-entend qu'une succession « irrégulière » (dans laquelle, comme dans le cas de la Namibie et de certaines autres régions d'Afrique australe, il n'y a guère qu'un transfert fictif à un territoire de la responsabilité de ses relations internationales) est illégale. M. Calle y Calle interprète en outre la référence au « droit international » comme signifiant le droit international actuellement en vigueur, opinion dans laquelle il est conforté par la mention particulière qui est faite des « principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ». Il relève dans le rapport à l'examen que le Rapporteur spécial estime que cette mention comprend les dispositions interprétatives de la Charte contenues dans diverses déclarations de l'ONU, comme la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale (A/CN.4/345, par. 30).

55. Il faudrait prévoir, entre l'article 3 et l'actuel article 4, l'insertion de clauses de sauvegarde et de dispositions relatives à la rétroactivité. La rédaction de ces articles sera une tâche complexe et délicate, qui conviendrait donc mieux à la Commission qu'à une conférence de plénipotentiaires.

56. Il est évident que la codification des règles relatives à la succession entraîne une certaine application rétroactive de ces règles si l'on veut que les Etats successeurs désireux d'y souscrire ne soient pas privés de nombre de leurs avantages : une succession pourrait fort bien produire ses effets pour un nouvel Etat avant sa naissance – ou au moment de sa naissance – et, par conséquent, avant qu'il ait eu la possibilité de devenir partie à l'instrument dont il souhaiterait qu'il régisse ses droits et obligations. La Convention de Vienne de 1978 prévoit, à propos de son application dans le temps, un système de déclarations et d'acceptation de déclarations, et la Commission devrait réfléchir maintenant à l'opportunité d'inclure une disposition semblable dans le projet d'articles à l'examen.

57. M. JAGOTA se déclare d'accord pour que l'article 3 soit maintenu sous sa forme actuelle.

58. En ce qui concerne la question de l'application dans le temps, évoquée par M. Ouchakov et M. Calle y Calle, il fait observer que la Convention de Vienne de 1978 s'est écartée de la règle traditionnelle de la non-rétroactivité des instruments internationaux telle qu'elle est énoncée, par exemple, à l'article 4 de la Convention de Vienne de 1969. A son avis, ce changement a été provoqué par l'apparition de la notion d' « Etat nouvelle-

⁹ TD/B/AC.12/4 et Corr.1, p. 10.

ment indépendant », et l'article correspondant de la Convention de Vienne de 1978 (art. 7) représente donc une contribution majeure de la Commission au développement progressif du droit international.

59. Les modifications qui ont été apportées à cet article par rapport à l'article 4 de la Convention de Vienne de 1969 – à savoir l'addition à la règle supplétive formulée au paragraphe premier des mots « sauf s'il en est autrement convenu », l'introduction dans les paragraphes 2 et 3 du système de déclarations concernant l'application rétroactive, définitive ou provisoire, de la convention, et l'énoncé au paragraphe 4 des modalités de ces déclarations – l'ont été, estime-t-il, pour que les avantages de la convention de 1978 soient étendus aux Etats nouvellement indépendants. Si cette opinion est juste, il serait bon que la Commission étudie la possibilité d'incorporer dans le projet actuel des dispositions similaires, car la matière est voisine de celle de la Convention de Vienne de 1978, et la situation des Etats nouvellement indépendants garde son importance.

60. M. Jagota n'a pas d'opinion ferme sur le point de savoir si les dispositions en question doivent être rédigées par la Commission ou par une conférence de plénipotentiaires.

61. Sir Francis VALLAT se souvient que la question de la rétroactivité ou de la non-rétroactivité de ce qui est devenu la Convention de Vienne de 1978 s'est posée à l'origine, sous une forme aiguë, à la Commission, et que la cause de cette situation résidait dans la règle relative à la non-rétroactivité des traités qui était énoncée à l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969. Sans l'inclusion dans la convention de 1978 de dispositions du type de celles qui ont été finalement incorporées dans l'article 7, l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969 se serait effectivement opposé à la rétroactivité de l'instrument qui l'a suivie. Comme M. Jagota l'a déclaré, cette situation aurait pesé particulièrement sur les Etats nouvellement indépendants, mais ne se serait pas limitée à ces Etats plus qu'elle ne le fera dans le cas du traité éventuel que la Commission élabore actuellement.

62. Le projet d'article que la Commission a finalement proposé à la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités a porté davantage sur l'action rétroactive que sur la non-rétroactivité, car il était évident que, s'il en avait été autrement, toute convention adoptée par la Conférence aurait été inutile pour les Etats nouvellement indépendants. Cependant, la Commission savait fort bien que le projet d'article en question n'était pas entièrement satisfaisant ; elle a donc adopté une attitude qui consistait, tout en se faisant un devoir d'appeler l'attention de la Conférence sur le problème de l'application dans le temps, à estimer que sa solution appartenait à la Conférence elle-même. Cette attitude était motivée par le souci d'apporter une solution non seulement à la question de principe en jeu, mais aussi à des problèmes de forme, en particulier à ceux qui ont été finalement réglés aux paragraphes 2 et 3 de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978. Cet article a été l'un des deux seuls articles de cet instrument à avoir donné de grandes difficultés à la Conférence, et un compromis n'a pu être réalisé sur son libellé qu'après des efforts considérables de la part d'un groupe officieux de consultations.

63. Sir Francis estime, pour sa part, que les considérations qui ont valu dans le cas du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités valent aussi dans le cas présent. Si les articles du projet à l'étude deviennent un traité, ils seront soumis à l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969, ce qui empêchera l'application rétroactive du nouvel instrument aux faits et événements qui auront précédé son entrée en vigueur pour un Etat nouvellement indépendant ou pour tout autre Etat nouveau.

64. Sir Francis reconnaît que si la Commission peut contribuer à la solution de ce problème elle doit le faire. Cependant, il ne sait pas de façon certaine si elle doit présenter un projet d'article ou simplement appeler l'attention sur le problème de l'application dans le temps. Tout bien considéré, il estime qu'elle devrait tenter de rédiger un projet d'article qui servirait tout au moins de base à un examen, à la Commission même et au Comité de rédaction. Quelle que soit sa décision finale, la Commission devrait utiliser l'expression « application dans le temps », car, comme la Convention de Vienne de 1978 l'a reconnu en choisissant cette expression, le problème qui se pose est à la fois un problème de rétroactivité et de non-rétroactivité.

65. M. VEROSTA suggère de constituer un petit groupe de travail, composé notamment des membres de la Commission ayant une connaissance particulière de la question, qui assisterait le Rapporteur spécial dans l'élaboration d'un projet d'article sur la question de l'application des articles dans le temps.

La séance est levée à 13 heures.

1660^e SÉANCE

Mercredi 27 mai 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

**Succession d'Etats dans des matières
autres que les traités (suite)**
[A/CN.4/338 et Add.1 à 3, A/CN.4/345]
[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 3 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles)¹ [fin]

¹ Pour texte, voir 1659^e séance, par. 47.

1. M. SUCHARITKUL souscrit entièrement à l'argumentation présentée par le Rapporteur spécial en faveur du maintien de l'article 3 dans sa formulation actuelle.

2. Sur la question de l'application du projet dans le temps, que M. Ouchakov a soulevée au sujet de cet article à la séance précédente, il paraît indispensable de rédiger un article nouveau. En effet, l'aspect temporel est un élément constitutif de toute règle de droit international : une telle règle ne peut pas exister hors du temps. La rédaction du nouvel article pourrait être confiée au Rapporteur spécial, qui pourrait s'inspirer de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978².

3. En élaborant l'article nouveau, il faudra tenir compte du fait que la question de l'application rétroactive du projet ne se pose pas en cas de succession entraînant disparition de l'Etat prédécesseur. Cependant, il faudra prendre en considération les intérêts des Etats tiers. En définitive, si le projet donne lieu à une convention, les Etats qui y seront parties seront en majorité des Etats tiers. Dans plusieurs articles du projet, il est d'ailleurs fait expressément mention des Etats tiers, en tant que créanciers ou débiteurs.

4. M. JAGOTA dit que, depuis qu'il a évoqué, à la séance précédente, le problème de l'application des articles dans le temps, il a constaté que, dans le cas des biens d'Etat, la difficulté qu'il avait signalée était résolue, tout au moins en partie, par les dispositions du projet d'article 7³. Il n'y a toutefois pas de dispositions correspondantes dans les sections du projet consacrées aux archives d'Etat et aux dettes d'Etat. Lorsqu'elle examinera le problème de l'application dans le temps, la Commission devra rechercher le bien-fondé de cette différence de traitement.

5. M. OUCHAKOV fait observer que, pour que l'article 7 soit applicable, il faut que la convention tout entière le soit, et que c'est précisément pour que tous les articles puissent être appliqués qu'un article nouveau doit être rédigé.

6. M. JAGOTA dit, à propos de l'intervention de M. Ouchakov, que sa propre façon de voir est que, si le projet d'articles est adopté sous forme de traité, l'article 7 dispensera tout Etat successeur, qui deviendra partie à cet instrument, de la nécessité de prendre des dispositions spéciales – comme la formulation d'une déclaration – pour pouvoir succéder aux biens d'Etat à compter de la date de la succession d'Etats. Il a toutefois signalé que le projet ne prévoit aucune dispense de ce genre en cas de succession à des archives d'Etat et à des dettes d'Etat.

7. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que le débat consacré à l'article 3 a fait surgir deux problèmes : celui des successions irrégulières et celui de l'application du projet dans le temps.

8. Le premier problème est réglé par l'article 3, qui prévoit que le projet ne s'applique pas aux effets d'une succession non conforme au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies. C'est uniquement à propos des successions régulières que se

pose le problème de l'application du projet dans le temps. Ce second problème, qui n'est donc pas indirectement lié à l'article 3, pourrait conduire la Commission à compléter le projet et à établir ainsi un parallélisme plus étroit avec la Convention de Vienne de 1978. A la séance précédente, sir Francis Vallat a fait un rapprochement entre l'article 3 du projet et l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969⁴, en faisant observer que tous deux s'opposent à une application rétroactive. Tel est bien le cas de l'article 28 de la Convention, mais l'article à l'examen n'a rien à voir avec une application rétroactive : il n'a trait qu'à la conformité d'une succession au droit international. En fait, l'article 3 pose une condition préalable au problème de l'application dans le temps. Cela étant, le Rapporteur spécial pense que l'article 3 pourrait être envoyé au Comité de rédaction.

9. En ce qui concerne le second problème, il semble qu'il y ait consensus, à la Commission, pour élaborer un nouvel article, pour que la Commission elle-même s'en charge, et pour qu'elle s'inspire à cette fin de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978⁵. Dans cette nouvelle disposition, la Commission pourrait considérer comme déterminante soit la date de la succession, soit la date de l'entrée en vigueur de la future convention, soit encore la date de l'adhésion d'un Etat particulier à la convention. Ainsi que M. Jagota l'a souligné, ce n'est que par rapport aux biens d'Etat que ce problème particulier est résolu dans le projet. Dans ce cas, c'est la date de la succession d'Etats qui est décisive. Mais la Commission aurait avantagé à élaborer une disposition plus générale, qui viendrait s'insérer après l'article 3 et qui serait rédigée en tenant compte de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978, et éventuellement de tout nouvel article qui pourrait être élaboré au sujet des archives d'Etat et des dettes d'Etat. Le Comité de rédaction pourrait se charger de cette tâche et constituer au besoin un petit groupe de travail.

10. A propos des successions irrégulières, M. Calle y Calle s'est référé, à la séance précédente, au cas de la Namibie occupée par l'Afrique du Sud, qui n'est pas à vrai dire un cas de succession d'Etats, mais un cas d'annexion pure et simple. Dès que le territoire de l'actuelle Namibie a été placé sous mandat de l'Afrique du Sud, après la première guerre mondiale, l'Afrique du Sud a manifesté son intention de l'annexer en prétextant que le mandat qui lui avait été confié le lui permettait. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en 1950⁶, la CIJ a déclaré que l'essence d'un mandat excluait toute annexion. Depuis lors, et spécialement depuis que la Cour a déclaré dans son avis consultatif de 1971⁷ que l'Afrique du Sud était un occupant illégal, la communauté internationale s'efforce de faire évacuer la Namibie. Le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont demandé à l'Afrique du Sud de respecter les biens d'Etat de la Namibie. Quant au Conseil des Nations Unies pour la

⁴ Voir 1659^e séance, note 7.

⁵ Voir 1658^e séance, note 2.

⁶ Statut international du Sud-Ouest africain, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1950*, p. 128.

⁷ Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1971*, p. 16.

² Voir 1658^e séance, note 2.

³ Voir ci-après par. 70.

Namibie, il a pris en 1974 un décret⁸ pour protéger les biens d'Etat de la Namibie, et en particulier ses ressources naturelles, contre le pillage. Un membre du Conseil a même demandé, à l'époque, que l'Afrique du Sud indemnise la Namibie pour le pillage de ses biens d'Etat. Cette question se posera, en tout cas, lorsque la Namibie deviendra indépendante.

11. Pour être complet, le Rapporteur spécial tient à signaler que, à la suite d'une succession irrégulière, l'Etat successeur pourrait manifester le désir de se conformer à la future convention. Il faudrait alors qu'il puisse la ratifier de manière qu'elle s'applique aux effets juridiques de cette succession. Que deviendrait alors l'article 3 ? Comme il s'agit sans doute d'une pure hypothèse d'école, la Commission ne devrait pas s'y attarder.

12. Sir Francis VALLAT donne au Rapporteur spécial l'assurance que ce qu'il a pu dire, pour sa part, à la séance précédente, au sujet de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978 ne tendait nullement à suggérer une quelconque modification de l'article 3 du projet à l'examen. Il voulait seulement rappeler à la Commission que la question de l'application dans le temps est née de ce qui est devenu l'article 7 dans le projet d'articles de la Commission sur la succession d'Etats en matière de traités.

13. La genèse de la proposition définitive de la Commission, en ce qui concerne la non-rétroactivité des articles sur la succession d'Etats en matière de traités, est du reste clairement exposée dans le commentaire de l'article 7, dont le paragraphe 1 est ainsi conçu :

Au cours du débat dont l'article 6 a été l'objet à la présente session de la Commission, certains membres ont fait part de leur incertitude quant aux incidences éventuelles de cet article à l'égard d'événements passés. On a fait observer que la référence à la Charte des Nations Unies risquait de ne pas suffire à limiter ces incidences aux événements récents ni même à ceux qui s'étaient produits depuis l'entrée en vigueur de la Charte. Un membre de la Commission, attachant une importance particulière à ce qu'il soit établi sans aucune ambiguïté que l'article 6 n'aurait pas d'effet rétroactif, a proposé un nouvel article, qui, après avoir été examiné et quelque peu remanié par la Commission, constitue maintenant l'article 7. Le paragraphe 4 du même commentaire est ainsi conçu :

Bien que cet article ait été proposé à la Commission en liaison avec l'article 6, il est rédigé en termes généraux. Il le fallait, car si une disposition prévoyait uniquement la non-rétroactivité d'un article particulier, cela aurait de toute évidence certaines implications et susciterait certains doutes quant à l'effet rétroactif des autres articles. C'est pourquoi l'article 7 se présente sous la forme d'une disposition générale, qui figure dans la première partie du projet, immédiatement après l'article 6⁹.

14. La Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités a souscrit sans réserve à l'avis ainsi exprimé par la Commission et, lorsqu'elle a examiné l'article 7, sa seule difficulté a porté sur le fond.

15. Le PRÉSIDENT propose que le projet d'article 3 soit renvoyé au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

⁸ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément n° 24A (A/9624/Add.1), par. 84.

⁹ Annuaire... 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 187, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

¹⁰ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 53.

16. Le PRÉSIDENT propose de charger le Comité de rédaction d'élaborer – en créant au besoin un petit groupe de travail – un article nouveau sur l'application du projet dans le temps.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

ARTICLE 4 (Portée des articles de la présente partie) et
ARTICLE 5 (Biens d'Etat)

17. Le PRÉSIDENT invite la Commission à passer à la deuxième partie du projet d'articles (Biens d'Etat), en commençant par la section 1 (Dispositions générales), et à examiner les articles 4 et 5, qui sont libellés comme suit :

Article 4. – Portée des articles de la présente partie

Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de biens d'Etat.

Article 5. – Biens d'Etat

Aux fins des articles de la présente partie, les « biens d'Etat » s'entendent des biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats et conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, appartenaient à cet Etat.

18. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) indique qu'à la Sixième Commission un représentant a suggéré, en 1979, de combiner les articles 4 et 5. Dans ses observations écrites, la République démocratique allemande (A/CN.4/338) a jugé acceptable l'article 4, tandis que dans les siennes la Tchécoslovaquie (A/CN.4/338/Add.2) a proposé de supprimer cet article ainsi que son équivalent pour les dettes d'Etat, l'article 15¹². Selon ce gouvernement, la Commission peut faire l'économie de ces deux articles si elle indique expressément à l'article 1^{er} quelles sont les matières traitées dans le projet.

19. Pour le Rapporteur spécial, l'article 4 se justifie, car il est nécessaire de préciser le champ d'application des articles de la deuxième partie du projet. De même, l'article 15 se justifie en ce qui concerne la troisième partie du projet.

20. A propos de l'article 5, il a été proposé de définir les biens d'Etat non seulement par référence au droit interne de l'Etat prédécesseur, mais aussi par référence au droit international public ou au droit international privé. D'aucuns ont exprimé l'espoir que l'expression « biens d'Etat » soit complétée par les mots « meubles ou immeubles ».

21. Ceux qui souhaitent une référence au droit international public font observer que les biens d'Etat peuvent appartenir à deux ou plusieurs Etats ou relever du patrimoine commun de l'humanité. Pour le Rapporteur spécial, il n'est pas absolument nécessaire de s'y référer, non plus d'ailleurs qu'au droit international privé, car il y a nécessairement « réception » des textes de droit international pertinents par le droit interne de l'Etat prédécesseur.

22. La Commission a toujours été consciente des difficultés que pouvait soulever la référence au seul droit

¹¹ *Idem*, par. 54 et 55.

¹² Voir 1658^e séance, note 3.

interne de l'Etat prédécesseur, à l'exclusion du droit interne de l'Etat successeur. Lors de l'élaboration de l'article 5, le Rapporteur spécial a cité des cas dans lesquels le droit interne de l'Etat successeur ou la jurisprudence internationale avait été appliqué de préférence au droit interne de l'Etat prédécesseur. Cependant, par souci de simplification, et parce qu'il est plus facile de s'en remettre au droit interne de l'Etat prédécesseur pour la détermination des biens d'Etat, c'est ce droit qui a été retenu.

23. A la Sixième Commission, l'expression « biens, droits et intérêts » a été parfois jugée inappropriée. C'est une formule que la Commission a beaucoup discutée et qui est utile pour cerner l'actif d'un patrimoine sans se limiter aux biens meubles et immeubles. D'ailleurs, cette expression n'est pas nouvelle puisqu'elle a été employée dans des traités internationaux, et notamment dans le Traité de Versailles¹³.

24. Comme l'expression « biens d'Etat » est définie à l'article 5 par référence au droit interne de l'Etat prédécesseur, elle doit s'entendre des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur, sans que cette précision soit nécessaire. En revanche, il y aurait un inconvénient à employer cette expression dans d'autres parties de la future convention – et notamment à parler de biens d'Etat d'un Etat tiers. Il ne faut cependant pas exagérer la difficulté, car la Commission a pris la précaution de préciser que la définition de l'expression « biens d'Etat » qui figure à l'article 5 est applicable aux fins des articles de la partie du projet relative aux biens d'Etat. Elle pourra donc maintenir l'expression « biens d'Etat » dans les autres parties du projet même si elle ne s'applique pas aux biens d'Etat de l'Etat prédécesseur, mais il lui faudra supprimer les mots « de l'Etat prédécesseur » qui qualifient les « biens d'Etat » à l'article 8, puisque cet article se trouve dans la partie du projet relative aux biens d'Etat.

25. M. OUCHAKOV juge l'article 4 acceptable, mais a une observation d'ordre rédactionnel à formuler au sujet de l'article 5.

26. Comme le Rapporteur spécial le signale dans son treizième rapport (A/CN.4/345, par. 35), le fait que les articles consacrés à chacune des trois matières traitées dans le projet s'appliquent exclusivement à une matière soulève la question de savoir si les articles relatifs aux biens d'Etat s'appliquent à la matière des archives d'Etat si l'on considère que celle-ci ne constitue qu'une catégorie particulière de biens d'Etat. C'est principalement à propos des articles généraux relatifs aux biens d'Etat, à savoir les articles 4 à 9, que cette question se pose. Deux solutions sont possibles : les articles relatifs aux archives d'Etat peuvent constituer soit une partie distincte soit une section de la partie consacrée aux biens d'Etat. Dans ce dernier cas, les articles généraux concernant les biens d'Etat seraient applicables aux archives d'Etat, ce qui ne manquerait pas de soulever des difficultés rédactionnelles. Dans le premier cas, il faudrait compléter la partie relative aux archives d'Etat par des articles généraux. Pour M. Ouchakov, c'est cette solution qui paraît préférable, car elle a le mérite de la simplicité. Quoi qu'il en

soit, la question se posera au Comité de rédaction dès qu'il abordera les articles 4 et 5.

27. En ce qui concerne la définition de l'expression « biens d'Etat » figurant à l'article 5 et l'impropriété, signalée par le Rapporteur spécial, de l'expression « biens d'Etat de l'Etat prédécesseur » contenue à l'article 8, M. Ouchakov relève que la version anglaise de l'article 8 ne pose pas de problème, puisque cette expression y est traduite par « State property from the predecessor State ».

28. Quant à la référence au « droit interne de l'Etat prédécesseur », qui figure à l'article 5, elle n'est peut-être pas tout à fait exacte dans la mesure où un droit autre que le droit métropolitain peut s'appliquer au territoire auquel se rapporte la succession. Peut-être conviendrait-il de viser aussi cette hypothèse, soit en modifiant à cet effet l'article 5, soit en s'y référant dans le commentaire de cette disposition. D'ailleurs, la question se posera aussi à propos de l'article 9, ainsi qu'à propos de certains articles relatifs aux archives d'Etat.

29. Enfin, M. Ouchakov estime préférable de ne pas se référer au droit international privé dans l'article 5, afin de ne pas rouvrir un débat sur ce point.

30. M. ŠAHOVIĆ comprend les raisons invoquées par le Rapporteur spécial pour maintenir l'article 4, mais considère qu'il ne serait pas illogique de le supprimer, puisque les matières dont traite le projet sont énumérées à l'article 1^{er}.

31. En ce qui concerne l'article 5, M. Šahović se demande si la définition de l'expression « biens d'Etat » n'aurait pas plutôt sa place à l'article 2. Si la Commission l'a placée à l'article 5, c'est qu'elle l'a rédigée lorsqu'elle a élaboré le projet partie par partie. C'est une question que le Comité de rédaction devrait examiner sans tarder.

32. Le Comité de rédaction devrait envisager aussi la possibilité de combiner en une seule disposition les idées exprimées dans les articles 4 et 5. Il pourrait en résulter un article plus compréhensible.

33. Pour ce qui est des articles relatifs aux archives d'Etat, M. Šahović estime que, puisque la Commission a décidé en principe de mentionner les archives d'Etat à l'article 1^{er}, il lui faut consacrer une partie distincte aux archives d'Etat. Cette partie doit évidemment être adaptée à la partie relative aux biens d'Etat, mais une combinaison de ces deux parties n'est pas possible.

34. Enfin, les observations de M. Ouchakov relatives à la notion de droit interne de l'Etat prédécesseur méritent d'être prises en considération. Etant donné que l'expression « droit interne » figure dans plusieurs dispositions du projet, la Commission pourrait essayer de la définir à l'article 2. Il est manifeste que cette expression pourrait soulever bien des problèmes d'interprétation.

35. M. JAGOTA dit qu'à son avis le projet d'article 4 est acceptable. Les observations formulées par M. Šahović au sujet de cet article pourront être examinées, comme il convient, par le Comité de rédaction.

36. En ce qui concerne l'article 5, il serait peut-être utile de préciser ce que l'on entend par « droit interne » d'un Etat prédécesseur. Etant donné que cet article ne dispose pas que les biens d'Etat auquel il se réfère doivent nécessairement être situés dans le territoire auquel se

¹³ Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3^e série, t. XI, p. 534 et 535.

rapporte la succession d'Etats, M. Jagota considère que les « biens, droits et intérêts » en cause pourraient comprendre, par exemple, la zone économique exclusive établie par le droit de la mer en cours d'élaboration. Le Rapporteur spécial a examiné ces questions au paragraphe 43 de son treizième rapport (A/CN.4/345). D'aucuns ayant donné à entendre que le droit interne de l'Etat prédécesseur pourrait ne pas être pertinent pour ce qui est d'établir le titre de propriété ou la validité des droits et intérêts, le Rapporteur spécial a déclaré, dans ce paragraphe, que dès lors que ces droits et intérêts découlent d'un instrument international, cet instrument deviendra en fait partie intégrante du droit interne de l'Etat prédécesseur lors de sa ratification par ledit Etat. Cette réponse n'est satisfaisante qu'en partie car, dans certains pays, des traités auxquels l'Etat a adhéré ne deviennent formellement partie du droit interne qu'à partir du moment où le parlement ou un organe équivalent ont adopté une disposition législative habilitante. En conséquence, il faut bien préciser que l'expression « droit interne de l'Etat prédécesseur », telle qu'elle est employée à l'article 5, englobe les traités qui ont été ratifiés par ledit Etat, qu'une loi habilitante à cet égard soit ou non requise sur le plan national.

37. En outre, il conviendrait de préciser dans le commentaire que le projet d'article 5 ne pose pas de conditions quant à la validité du droit interne d'un Etat prédécesseur. M. Jagota songe à ce propos à la situation actuelle du droit de la mer, où tant un projet de convention internationale que le droit interne de certains Etats s'efforcent de réglementer les mêmes activités dans la zone internationale des fonds marins, ainsi qu'à la question de savoir si dans cette situation et dans des situations analogues la convention internationale ou le droit interne de l'Etat prédécesseur s'appliqueront en cas de succession d'Etats.

38. M. CALLE Y CALLE dit qu'à première vue l'article 4 ne semble pas devoir poser de difficultés. Toutefois, comme M. Šahović l'a signalé, la définition de la portée du projet d'articles à l'article 1^{er} ainsi que la formulation du titre de l'ensemble du projet ont rendu l'article 4 un peu moins indispensable. Le même effet résulte de l'introduction, dans le projet, d'articles relatifs aux archives d'Etat, qui, tout bien considéré, constituent une forme de biens d'Etat, encore que d'un type particulier.

39. L'article 5 donne des biens d'Etat une définition suffisamment large pour comprendre toutes les formes que ces biens pourraient assumer. En ce qui concerne les critiques dont l'expression « biens, droits et intérêts » a été l'objet, M. Calle y Calle fait observer, tout comme le Rapporteur spécial, que ces termes ont été largement employés dans d'autres instruments internationaux, notamment le Traité de Versailles, qui ont traité de l'aliénation d'importantes quantités de biens d'Etat. Il conviendrait toutefois de préciser, à l'article 5, que l'expression « droits et intérêts » – qui, de toute évidence, ne saurait englober des droits comme le droit de souveraineté et le droit de conclure des traités, qui ne peuvent faire l'objet d'une succession vu qu'ils participent de la nature même d'un Etat – désigne les droits patrimoniaux de l'Etat prédécesseur.

40. M. Jagota a eu raison de signaler la nécessité de préciser ce que l'on entend par « droit interne » d'un Etat prédécesseur, car cette expression apparaît non seulement à l'article 5, mais aussi ailleurs dans le projet. De l'avis de M. Calle y Calle, tout ce que le droit international reconnaît aux Etats fait partie de leur droit interne. Si l'on mentionnait à l'article 5 le droit international privé ou le droit international tout court, on compliquerait inutilement les choses. Alors, par exemple, qu'un Etat exerce sa souveraineté sur les ressources écologiques et marines se trouvant dans sa zone économique exclusive, il n'envisage pas que d'aucuns puissent soutenir, aux fins d'une succession d'Etats, que la propriété des poissons vivant dans cette zone passe à un Etat successeur. Vu que la propriété dans la zone du fond des mers et des océans, désignée comme le patrimoine commun de l'humanité, sera partagée par tous les Etats, il n'appartient de toute évidence pas au projet d'articles de la Commission de la réglementer.

41. M. FRANCIS dit que le projet d'article 4 n'appelle pas de remarque de sa part.

42. Pour ce qui est du projet d'article 5, cependant, il présume qu'on a voulu identifier l'ensemble des biens, droits et intérêts dont une partie peut faire l'objet d'une succession d'Etats. Tout en approuvant, quant au fond, les commentaires du Rapporteur spécial relatifs à cet article, il admet, avec M. Jagota et M. Šahović, que l'expression « droit interne » devrait être clarifiée. Il souscrit à l'opinion selon laquelle certaines des négociations en cours sur le droit de la mer – et, en fait, sur d'autres sujets – pourraient présenter un intérêt pour cet article.

43. On pourrait interpréter les termes « droit interne de l'Etat » de façon restrictive comme désignant le droit incorporé dans ses lois et règlements et sa doctrine. Dans certains pays de droit coutumier, le droit international s'applique automatiquement comme droit interne, et dans certains pays du Commonwealth où le droit international est considéré comme faisant partie du droit interne, la doctrine de l'incorporation s'applique.

44. Cependant, la question se pose de savoir comment doit être interprétée l'expression « droit interne » dans les cas où un instrument international ayant un rapport avec l'article 5 a été ratifié, mais n'a pas encore été incorporé dans le droit écrit. C'est pourquoi M. Francis estime qu'une définition du « droit interne » est nécessaire, et qu'elle doit être suffisamment souple pour tenir compte de cas de ce genre.

45. Sir Francis VALLAT reconnaît qu'il serait plus satisfaisant, du point de vue rédactionnel, de placer les articles relatifs aux archives d'Etat dans une partie distincte du projet. C'est en ce sens qu'il faudrait orienter le Comité de rédaction, sans en faire pour lui une obligation.

46. Pour ce qui est de l'expression « droit interne », il lui semble qu'elle demande à être clarifiée. Puisqu'elle doit être interprétée avec une certaine souplesse, sir Francis incline à penser, pour le moment, qu'il vaudrait mieux régler la question dans le commentaire, plutôt qu'à l'aide d'une définition. Le sujet, cependant, appelle plus ample réflexion.

47. Un fait est ressorti de la discussion, sans être nettement formulé : l'expression « droit interne » rempli dans la pratique deux fonctions, qui représentent deux aspects d'une situation juridique : le droit interne détermine, en premier lieu, l'existence du titre aux biens, droits et intérêts et, en second lieu, l'attribution de ce titre à un Etat. Ces deux fonctions peuvent faire intervenir des considérations différentes dans un cas particulier ; aussi sir Francis suggère-t-il que le Comité de rédaction ait cette question présente à l'esprit quand il examinera l'expression « droit interne ».

48. En ce qui concerne la détermination de la propriété des biens, le rôle du droit international privé est manifestement important. Cependant, il n'y aurait pas eu lieu de se préoccuper du droit international privé si l'on n'avait pas utilisé le mot « interne », qui peut avoir des acceptions différentes selon les systèmes juridiques. Il est à craindre que les tribunaux ne considèrent que l'adjectif « interne » est délibérément employé pour exclure le droit international privé, de sorte que le tribunal portera son attention sur le seul droit national, à l'exclusion du droit des autres Etats. Tel n'est pas manifestement l'objet du projet d'article 5. Il convient donc de préciser dans le commentaire que, en utilisant le terme « interne », la Commission n'a pas voulu exclure l'application des règles du droit international privé en vertu du droit de l'Etat concerné.

49. L'autre question de fond a trait au problème qui se pose à propos des territoires indépendants. Sir Francis tend à penser que la réponse va de soi, car, à moins que le titre ne soit attribué à l'Etat prédécesseur, en application du droit de cet Etat, il ne peut pas se poser réellement de question de succession aux biens. Si les biens sont attribués conformément au droit local, ils doivent l'être aussi conformément au droit de l'Etat prédécesseur. Par conséquent, la mention du droit du territoire n'a pas vraiment d'importance. D'un autre côté, si les biens sont attribués au gouvernement local et non à l'Etat prédécesseur, le problème, une fois de plus, se règle de lui-même, car en pareil cas il n'y a pas véritablement de question de succession : les biens demeurent exactement là où ils étaient auparavant – ou bien, si une question de succession se pose, elle n'est pas vraiment du type dont s'occupe la Commission. C'est un problème difficile, exigeant un examen attentif du Comité de rédaction.

50. M. ALDRICH souscrit à la quasi-totalité des remarques générales faites par sir Francis Vallat. A propos de l'éventualité d'un conflit entre le droit interne et le droit international, il estime cependant qu'en ce qui concerne les biens situés au-delà de la juridiction nationale, comme les fonds marins, M. Jagota a exposé les faits correctement. Le projet ne porte pas sur la légalité ou l'illégalité, en vertu du droit international, d'un droit interne particulier. Si le droit interne d'un Etat donne un titre sans valeur sur le plan international, l'Etat successeur acquerra de ce fait un titre également sans valeur sur le plan international. C'est peut-être dans le commentaire que cette question pourrait être le mieux traitée.

51. M. VEROSTA juge le projet d'article 4 acceptable.

52. Le projet d'article 5 pourrait, en revanche, être source de difficultés, et la Commission doit s'abstenir d'ajouter dans son libellé de nouveaux éléments tels qu'une explication de la notion de droit interne ou la

mention du droit international privé. Mieux vaut certainement laisser au Rapporteur spécial le soin de compléter le libellé de cette disposition par un commentaire approprié.

53. Comme sir Francis Vallat, M. Verosta pense que les règles sur les archives doivent demeurer séparées de celles qui concernent les biens d'Etat, sous peine de susciter des complications considérables. On peut en effet imaginer que les Etats décident un jour de conclure une convention se rapportant aux biens d'Etat, aux archives d'Etat ou aux dettes d'Etat, et il est par conséquent préférable de séparer les règles qui se rapportent à chacune de ces matières.

54. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que le projet d'article 4 ne pose aucun problème, si l'on omet la proposition faite par certains membres de supprimer cette disposition en incorporant à l'article 1^{er} du projet une énumération des différentes matières visées par les articles.

55. Il pense, quant à lui, que le projet d'article 4 a sa place et son utilité propres, puisqu'il tend à préciser que la deuxième partie du projet, consacrée aux biens d'Etat, contient des articles qui ne sont applicables qu'à ces biens. Il fait observer que, de la même manière, l'article 15, qui est la première disposition de la troisième partie du projet, consacrée aux dettes d'Etat, précise que cette partie comprend elle aussi des dispositions qui ne s'appliquent qu'à ces dettes. Il estime que la Commission doit délimiter au début de chaque partie le champ d'application des articles qui la composent.

56. Au sujet du projet d'article 5, tous les membres ont paru d'accord pour éviter de compliquer le texte en y ajoutant une référence au droit international public ou privé. D'autre part, une majorité d'entre eux souhaite que l'on précise (à l'article 2 du projet, par exemple) la notion même de droit interne mentionnée à l'article 5.

57. Sur ce point, les observations des membres de la Commission paraissent se rejoindre. M. Bedjaoui est particulièrement reconnaissant à M. Ouchakov d'avoir soulevé le problème de la détermination du droit interne à prendre en considération. Il rappelle qu'en 1970 lui-même s'était heurté à cette question, et avait cité dans son troisième rapport un certain nombre de situations qui s'étaient présentées dans la pratique des Etats¹⁴ et qui pourraient aider la Commission à se déterminer sur ce point. On avait fait valoir, en 1970, l'existence dans le statut des colonies des principes de la spécialisation législative et de la spécialisation conventionnelle, en vertu desquelles les textes législatifs ou conventionnels de l'Etat administrant n'étaient pas directement applicables dans la colonie sans la sanction de l'autorité locale compétente. Ce mécanisme semblait par conséquent imposer un choix entre la législation du territoire auquel la succession se rapporte et le droit interne de l'Etat prédécesseur. En réalité, la Commission avait jugé préférable d'employer la notion plus générale de droit interne, en considérant que le droit de la métropole possédait le double aspect du droit interne propre à l'Etat colonisateur et du droit applicable aux territoires coloni-

¹⁴ Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 148 et suiv., doc. A/CN.4/226, deuxième partie, commentaire de l'article 1^{er}, sect. III.

sés. Cette fiction est véhiculée par le projet d'article 5 depuis cette époque, mais M. Bedjaoui se tient à la disposition du Comité de rédaction pour reprendre l'examen de la question.

58. Au sujet des archives, M. Ouchakov a, une fois encore, posé le problème fondamental de la place à donner à cette matière dans le projet. Il importe en effet que la Commission oriente les travaux du Comité de rédaction sur ce point.

59. L'ensemble des membres de la Commission paraît considérer que les articles consacrés aux archives d'Etat doivent prendre place après ceux qui portent sur les biens d'Etat. Il convient toutefois de décider aussi si ces dispositions doivent être intégrées à la partie du projet portant sur les biens d'Etat, pour n'en constituer qu'une section, ou si elles justifient le maintien d'une partie distincte uniquement consacrée aux archives d'Etat.

60. Pour sa part, M. Bedjaoui inclinerait en faveur de la première solution. Il observe cependant que M. Ouchakov a souligné qu'une telle association contraindrait la Commission à remanier le texte du projet en profondeur, puisqu'il faudrait d'abord regrouper les articles applicables simultanément aux deux matières, avant de distinguer, en deux sections supplémentaires, les dispositions propres pour une part aux biens d'Etat et pour l'autre aux archives d'Etat, alors même que la Commission ne peut disposer du temps nécessaire à une telle opération.

61. Cela étant, M. Bedjaoui est plutôt favorable à la formule consistant à ne pas bouleverser exagérément l'ordonnance générale du projet et à parler des biens d'Etat, puis des archives d'Etat, dans deux parties distinctes, dont la jonction serait toutefois assurée par une disposition où l'on préciserait que les archives d'Etat sont une catégorie de biens d'Etat qui possèdent des caractéristiques spécifiques.

62. Enfin, M. Bedjaoui prie M. Calle y Calle de ne pas insister sur l'aspect patrimonial de l'expression « biens, droits et intérêts » qu'il a mis en évidence dans son intervention, car lui-même s'est efforcé d'éviter d'employer la notion de patrimoine tout au long de ses travaux, en raison des incertitudes qui l'entourent et des controverses inextricables auxquelles son usage ne manquerait pas de donner lieu.

63. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer les articles 4 et 5 du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁵.

ARTICLE 6 (Droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent)

64. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 6, qui est libellé comme suit :

Article 6. – Droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent

Une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les

biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

65. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que cet article n'a guère provoqué de réactions.

66. A la Sixième Commission de l'Assemblée générale, certains représentants se sont demandé si l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur avait pour corollaire l'extinction des charges ou obligations grevant le bien. En réalité, l'article 6 concerne l'actif de l'Etat et non son passif, qui relève des dispositions sur les dettes d'Etat et autres obligations de toutes sortes. M. Bedjaoui juge donc préférable de laisser ce problème de côté, puisqu'il s'agit là pour la CDI d'un terrain resté inexploité, qu'elle n'aura pas le temps d'étudier en profondeur.

67. Toujours au sein de la Sixième Commission, on a fait observer que les expressions « extinction » et « naissance » des droits ne rendaient pas suffisamment compte de la situation des territoires colonisés qui avaient été des Etats avant la colonisation, et au sujet desquels il aurait mieux valu parler de « renaissance » ou de « résurgence » des droits. L'idée n'est pas dénuée d'intérêt, et il pourrait être bon de refléter cette préoccupation dans le texte de l'article 6. Toutefois, M. Bedjaoui observe que l'auteur de l'observation faite en ce sens à la Sixième Commission avait lui-même proposé un libellé contredisant sa propre position, puisqu'il avait retenu la formule « obtention [...] de ces mêmes droits » (v. A/CN.4/345, par. 48), qui n'exprime pas l'idée de restitution, mais plutôt celle d'acquisition.

68. En réalité, M. Bedjaoui pense que le libellé actuel de l'article 6 emporte l'adhésion au moins tacite des membres de la Sixième Commission, et espère qu'il peut en être de même au sein de la CDI.

69. M. OUCHAKOV propose à la Commission de renvoyer l'article 6 du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁶.

ARTICLE 7 (Date du passage des biens d'Etat)

70. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 7, qui est libellé comme suit :

Article 7. – Date du passage des biens d'Etat

A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, la date du passage des biens d'Etat est celle de la succession d'Etats.

71. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que dans son quatrième rapport il avait cité, à propos de la disposition correspondante, un certain nombre de cas où la succession est intervenue à des dates très différentes, par l'effet d'une convention entre les parties¹⁷. Il estime par conséquent que la formule proposée à l'article 7 est un libellé minimal, qui serait toutefois susceptible d'être révisé si la Commission décidait de rédiger un nouvel article 3 bis ou 4, consacré à la date de la succession.

72. Parmi les quelques Etats ayant formulé des observations sur ce projet d'article, l'Autriche (A/CN.4/

¹⁶ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 60 et 61.

¹⁷ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 180 et suiv., doc. A/CN.4/247 et Add.1, commentaire de l'article 3.

¹⁵ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 58 et 59.

338/Add.3) a critiqué la formule « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé ». M. Bedjaoui observe à ce sujet que, dans de nombreux cas, les Etats intéressés sont convenus de fixer la date du passage des biens en fonction des circonstances particulières de la succession. La pratique montre, comme le confirment les nombreux exemples présentés dans le quatrième rapport, déjà cité, que les délais ainsi convenus peuvent être très longs, certains contentieux d'archives pouvant d'ailleurs durer plus de cent ans.

73. Il semble difficile d'établir une disposition plus contraignante que le projet d'article 7, car les Etats intéressés doivent disposer de l'autonomie suffisante pour s'adapter aux circonstances. En outre, la présence du mot « décidé » se justifie par une référence à une décision éventuelle d'une institution ou d'une juridiction internationale.

74. Enfin, M. Bedjaoui dit qu'il souhaiterait que le Comité de rédaction examine le projet d'article 7 en relation avec un éventuel article nouveau : 3 *bis* ou 4.

75. M. CALLE Y CALLE dit que le passage des biens d'Etat n'est pas une opération aussi automatique qu'elle peut le paraître, car elle suppose nécessairement une identification des biens à transférer. De plus, le temps nécessaire au passage des biens d'Etat peut varier considérablement. La règle en vertu de laquelle, en l'absence d'un accord ou d'une décision, la date du passage des biens d'Etat est celle de la succession d'Etats est évidemment supplétive. Bien qu'un accord pré suppose une rencontre des esprits, une décision peut être unilatérale. De l'avis de M. Calle y Calle, la référence à une décision dans cet article concerne la décision d'un tribunal ou d'un organe, comme le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale. Pour lui, le projet d'article n'appelle aucun changement.

76. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 7 du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁸.

ARTICLE 8 (Passage des biens d'Etat sans compensation)

77. Le PRÉSIDENT donne lecture du projet d'article 8, qui est rédigé comme suit :

Article 8. – Passage des biens d'Etat sans compensation

Sous réserve des dispositions des articles de la présente partie et à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur s'opère sans compensation.

78. M. ŠAHOVIĆ propose que la Commission renvoie l'article 8 du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁹.

La séance est levée à 13 heures.

¹⁸ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 62.

¹⁹ *Idem*, par. 63.

1661^e SÉANCE

Jeudi 28 mai 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Evensen, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (*suite*) [A/CN.4/338 et Add.1 à 3, A/CN.4/345]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLE 9 (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 9, qui est libellé comme suit :

Article 9. – Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers

Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle les biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats, sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur et qui, à cette date, appartiennent à un Etat tiers conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle qu'au fil des discussions de la Commission il est apparu nécessaire de préciser dans le projet que la succession d'Etats est sans effet à l'égard des biens d'Etat des Etats tiers.

3. A la Sixième Commission, on a cependant proposé de supprimer le projet d'article 9, considéré comme allant de soi, ou de le conserver en le simplifiant, notamment en supprimant la formule « qui [...] sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur » (v. A/CN.4/345, par. 71 et 72). On a aussi proposé, comme en ce qui concerne le projet d'article 5, d'ajouter une mention du droit international privé (*ibid.*, par. 73).

4. Parmi les Etats ayant formulé des observations écrites, la République démocratique allemande a approuvé l'article (v. A/CN.4/338), tandis que la Tchécoslovaquie a jugé ce texte superflu, parce qu'il résultait de l'évidence de la définition de l'article 5 que la succession d'Etats ne touche que les droits de l'Etat prédécesseur et non ceux des Etats tiers (v. A/CN.4/338/Add.2).

5. M. Bedjaoui n'est pas enclin à accepter ces suggestions, qu'il estime mineures et non susceptibles d'améliorer le texte.

6. Il considère, notamment, que l'argument invoqué pour supprimer les mots « qui [...] sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur » peut être retourné facilement. Ce sont en effet les biens des Etats tiers situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur qui doivent être

protégés des effets de la succession d'Etats. La suppression de la formule précitée rendrait l'article 9 totalement superflu. Par ailleurs, le problème d'éventuels effets de la succession à l'égard de biens d'Etat d'un Etat tiers ne peut se poser que pour de tels biens situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur. Si l'on précise que la détermination des droits de l'Etat tiers ne peut se faire que par référence au droit interne de l'Etat prédécesseur, il faut nécessairement localiser ces biens sur le territoire de cet Etat.

7. Au sujet de l'introduction à l'article 9 d'une mention du droit international privé, M. Bedjaoui pense, comme dans le cas de l'article 5, qu'il vaut mieux éviter de compliquer le texte. En revanche, il serait possible de préciser là aussi, comme la Commission a paru le souhaiter au sujet du projet d'article 5, que le droit interne auquel on se réfère est celui qui est « applicable dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ».

8. Avec cette précision, M. Bedjaoui est favorable au maintien de l'article 9 dans le projet.

9. M. RIPHAGEN dit qu'à son avis le projet d'article 9 est superflu, et il note qu'au paragraphe 76 de son rapport (A/CN.4/345) le Rapporteur spécial déclare être du même avis. Le fait d'énoncer l'évidence soulève toujours des problèmes en droit.

10. En commentant le projet d'article 9, le Rapporteur spécial a souligné l'utilité des mots « situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur », mais il se réfère au territoire de cet Etat qui passe à l'Etat successeur, ce qui ne représente pas nécessairement l'ensemble du territoire de l'Etat prédécesseur. En outre, M. Riphagen a des doutes quant à la dernière phrase du paragraphe 77 du rapport, car il ne voit pas pourquoi tout système de droit doit être applicable aux biens, ce terme étant utilisé au sens de « biens, droits et intérêts ». Pour ces raisons, mieux vaudrait laisser de côté l'ensemble du projet d'article 9.

11. M. CALLE Y CALLE estime que s'il est vrai que l'article 9 énonce une évidence – à savoir qu'une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle les biens, droits et intérêts appartenant à un Etat tiers et situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur –, il est néanmoins préférable de le dire.

12. Il relève que le projet d'article 9 pose deux conditions : premièrement, les biens visés doivent appartenir à l'Etat tiers conformément non pas au droit de cet Etat mais au droit de l'Etat prédécesseur et, deuxièmement, ces biens doivent être situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur. En ce qui concerne la seconde condition, M. Calle y Calle estime qu'en fait les biens visés devraient être ceux qui sont situés sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, et non sur le territoire de l'Etat prédécesseur, mais que c'est le droit interne de cet Etat qui doit régir le statut des biens.

13. M. Calle y Calle serait reconnaissant au Rapporteur spécial d'apporter des éclaircissements à ce sujet.

14. M. SUCHARITKUL estime que l'article 9 est utile et répond à l'objectif précis de la sauvegarde des droits de l'Etat tiers sur ses biens d'Etat. Bien entendu, l'effet de la sauvegarde est limité aux biens qui sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur au moment de la succession.

15. L'article 9 soulève la question particulièrement intéressante de l'équilibre entre les intérêts de l'Etat tiers et ceux de l'Etat successeur. A la 1660^e séance, M. Jagota a parlé de la suprématie de la règle de droit international par rapport à la règle de droit interne quant à la validité d'un titre sur un bien d'Etat. M. Tabibi a soulevé, quant à lui, la question de la souveraineté permanente de l'Etat nouvellement indépendant sur ses ressources naturelles avant même le transfert de souveraineté. Dans ce contexte, M. Sucharitul estime que la Commission doit tenir compte de cette importante question, qui correspond à un principe proclamé par l'Assemblée générale des Nations Unies.

16. A son avis, l'article 9 ne doit pas contenir de référence au droit international privé.

17. M. OUCHAKOV note que l'article 2 du projet, de même que l'article 14 de la Convention de Vienne de 1978¹, énonce, comme le projet d'article 9 à l'examen, ce qui pourrait sembler être une évidence. Il juge toutefois souhaitable de conserver l'article 9 pour lever tout doute juridique.

18. Le libellé proposé est néanmoins susceptible de modifications de forme. Tout d'abord, M. Ouchakov relève, en réponse aux observations de M. Sucharitul, que l'expression « en tant que telle » ménage la possibilité d'invoquer l'application de principes généraux tels que celui de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. En revanche, la formule « à la date de la succession d'Etats » semble malvenue puisque, par hypothèse, la date de la succession d'Etats est la date du passage des biens, et qu'il pourrait s'ensuivre une certaine confusion quant aux biens, droits et intérêts visés au projet d'article 9. Mieux vaudrait dire « avant la date », puisque la succession d'Etats produit ses effets dès la date même de la succession.

19. D'autre part, l'expression « sur le territoire de l'Etat prédécesseur » exclut le territoire dépendant qui, en vertu du droit international contemporain, n'était pas le territoire de l'Etat prédécesseur avant la date de la succession d'Etats. Cette formule exclut donc du domaine du projet d'article 9 les biens qui peuvent se situer sur un territoire placé sous la tutelle de l'Etat prédécesseur. M. Ouchakov suggère de dire : « qui ont été ou sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur ou sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ».

20. Enfin, il pense, comme le Rapporteur spécial, que l'on pourrait ajouter à la fin du projet d'article 9 les mots : « ou conformément au droit interne applicable dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ».

21. M. JAGOTA n'éprouve aucune difficulté au sujet du projet d'article 9, et peut accepter les observations du Rapporteur spécial énoncées aux paragraphes 76 et 77 du rapport. Il souhaiterait néanmoins des éclaircissements sur trois points d'ordre rédactionnel.

22. Premièrement, l'emploi du mot « affecte » signifie-t-il que la disposition est libellée en des termes neutres, ou implique-t-il une protection ? Deuxièmement, qu'entend-on exactement par le mot « appartiennent », en ce qui concerne les biens, droits et intérêts ? Par exemple, qu'en est-il des biens faisant l'objet d'un bail à long

¹ Voir 1658^e séance, note 2.

terme ? Troisièmement, comment faut-il interpréter le membre de phrase « conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur » ? Porte-t-il sur les servitudes ? Plus précisément, le projet d'article 9 porterait-il sur le genre de droit visé au paragraphe 46 du rapport, à savoir le droit découlant d'une concession accordée pour l'installation de kiosques et de buffets dans les gares d'une société de chemins de fer de l'Etat prédécesseur ?

23. M. ALDRICH est d'accord avec ceux qui pensent qu'il vaudrait mieux supprimer le projet d'article 9.

24. Il s'était d'abord demandé pourquoi, si une clause de sauvegarde était nécessaire pour la protection des Etats tiers, il n'était pas nécessaire de prévoir une disposition pour la protection des personnes privées. Il s'est alors rendu compte que la deuxième partie du projet se rapportait uniquement aux biens d'Etat. Il suppose donc que le genre de question soulevée par M. Jagota ne relève pas vraiment du projet, car de toute manière les droits privés ne sont pas affectés par les dispositions relatives au passage des biens d'Etat. S'il s'agit toutefois de biens d'Etat et exclusivement de biens d'Etat, M. Aldrich peut comprendre que l'on cherche à protéger les biens des Etats tiers. Cependant, d'après la définition très claire des biens d'Etat énoncée au projet d'article 5, il est difficile de voir comment les biens d'Etat appartenant à des Etats tiers pourraient être affectés en quoi que ce soit. Bien entendu, il est toujours possible d'assurer une double protection en répétant une évidence à l'intention de ceux qui ne lisent pas toutes les définitions, mais comme le projet d'article 9 soulève manifestement des difficultés de rédaction, mieux vaudrait le laisser de côté. Si cet article était néanmoins maintenu, M. Aldrich estime, lui aussi, que son libellé devrait faire l'objet d'un examen attentif.

25. Sir Francis VALLAT, faisant siennes les remarques de M. Aldrich, dit qu'en ce qui concerne la définition des biens d'Etat, qui est clairement limitée aux biens appartenant à l'Etat prédécesseur à la date de la succession, il lui semble que le projet d'article 9 énonce quelque chose de manifestement inutile. Il est extrêmement imprudent de dire dans un traité deux fois la même chose de deux manières différentes. Si le projet d'article 9 est effectivement inutile, compte tenu de la définition des biens d'Etat, on peut alors en déduire que son seul objet est d'étendre les effets de la succession aux intérêts privés à l'égard des biens en cause, ce qui, à son avis, serait vraiment très imprudent. A supposer par exemple qu'une banque étrangère, qui est une entreprise privée, ait un droit sur des lingots d'or qui appartiennent à l'Etat prédécesseur et sont déposés dans une autre banque, le projet d'article 9 aurait clairement pour effet, selon l'interprétation de sir Francis, d'affecter l'intérêt de la banque étrangère sur ces lingots d'or lors d'une succession d'Etats : ils appartiennent non à un Etat tiers, mais à une entreprise privée, dont les droits et les intérêts doivent nécessairement être affectés par la succession d'Etats.

26. Ainsi, le projet d'article 9 n'est donc pas seulement superflu, mais, de l'avis de sir Francis, franchement inacceptable.

27. M. OUCHAKOV constate que l'on peut facilement admettre l'évidence selon laquelle la succession d'Etats

n'affecte pas les biens d'Etat situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur ou sur le territoire auquel se rapporte la succession. Il considère, en revanche, que le projet d'article 9 ne peut nullement être interprété comme s'appliquant aux biens privés, et que l'on ne saurait prétendre qu'il est aussi évident que la succession d'Etats n'affecte pas les biens privés. En effet, la disposition examinée ne concerne nullement le droit international privé.

28. Il rappelle que, de même que l'article 14 de la Convention de Vienne de 1978 précise que

Rien dans la présente Convention n'est considéré comme préjugant en quoi que ce soit toute question relative à la validité d'un traité,

de même aucune disposition du projet d'articles ne préjuge en quoi que ce soit de la validité des contrats de droit privé, qui relèvent du droit civil, et non du droit international public. Néanmoins, le silence ainsi gardé ne signifie pas que la succession d'Etats ne change rien en ce qui concerne les contrats. Il doit toutefois être évident que la succession d'Etats en tant que telle n'affecte pas les droits des personnes privées. En revanche, le projet d'articles tentant de régler la situation des biens d'Etat de l'Etat successeur et de l'Etat prédécesseur, la question se pose naturellement de savoir si la succession d'Etats en tant que telle affecte les biens, droits et intérêts d'un Etat tiers situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur, circonstance qui justifie seule l'existence du projet d'article 9.

29. M. Ouchakov relève, en outre, que la définition des biens d'Etat qui est donnée à l'article 5 du projet — et qui ne s'applique qu'aux biens de l'Etat prédécesseur qui passent à l'Etat successeur — ne vaut pas pour l'article 9, qui vise d'autres biens que ceux-là.

30. M. Ouchakov ne croit pas que l'article 9 porte atteinte aux droits privés des personnes privées étrangères. Parallèlement, il est impossible d'introduire dans le projet d'articles des notions étrangères au droit international public.

31. Sir Francis VALLAT dit que ce sont les rapports entre le projet d'article 5 et le projet d'article 9 qui sont à l'origine de la difficulté, parce que l'on se trouve là à un carrefour entre le droit international public et le droit privé.

32. Si l'argument selon lequel la Commission ne s'occupe que du droit international était conduit jusqu'à sa conclusion logique, il n'y aurait dans le projet d'article 5 aucune référence aux biens qui, à la date de la succession, appartiennent à l'Etat prédécesseur « conformément au droit interne » de cet Etat. La situation des biens, droits et intérêts en droit interne est au cœur même du projet, et c'est la raison pour laquelle sir Francis a toujours veillé à ce que rien n'implique que la succession peut avoir des effets sur les droits des personnes privées. La crainte que lui inspire l'article 9 du projet tient à ce que ces droits semblent bien être affectés, étant donné que l'article 9 se rattache directement à l'article 5 et que, d'après la définition donnée dans cet article, il est clair que l'article 9 est inutile, puisque la succession d'Etats est, par définition, sans effet sur les biens, droits ou intérêts des Etats tiers. Le sens du projet de l'article 9 est donc, par voie de déduction, que le passage des biens à l'Etat successeur peut avoir ou aura pour effet d'éteindre

les droits des personnes privées ressortissantes d'Etats tiers.

33. Etant lui-même favorable à la préservation de ces droits, sir Francis ne saurait conseiller à un gouvernement d'accepter les articles 5, 6 et 9 du projet s'il n'est pas tout à fait clair que ces articles sont sans préjudice des intérêts des personnes privées.

34. M. ŠAHOVIĆ souhaiterait savoir s'il existe une relation entre l'article 9 et l'article 18² du projet et entre les effets de ces deux dispositions avant de prendre position sur la suppression de l'article 9.

35. M. RIPHAGEN, notant que la première des trois questions posées par M. Jagota au Rapporteur spécial est particulièrement pertinente, fait observer que les articles 11 et 12 de la Convention de Vienne de 1978 emploient exactement – dans le texte anglais – la même formule que le projet d'article 9. Ces deux articles sont en fait des dispositions de protection, et l'on peut donc se demander si le projet d'article 9 n'est pas lui aussi une disposition de protection. Il est difficilement possible de prévoir qu'une succession d'Etats n'aura pas certains effets déterminés quand elle entraîne un changement de souveraineté qui affecte tout le monde. Une disposition superflue ne peut que créer des difficultés, car elle appelle un raisonnement *a contrario*.

36. C'est pourquoi M. Riphagen réitère sa suggestion de supprimer le projet d'article 9.

37. M. QUENTIN-BAXTER estime lui aussi qu'il n'y a rien à gagner à maintenir un article qui ne joue pas un rôle bien déterminé et logique au sein du projet.

38. Son raisonnement suit les remarques de M. Šahović, qui a demandé s'il y avait une relation nécessaire entre l'article 9 et l'article 18 du projet, concernant les dettes d'Etat. M. Quentin-Baxter a l'impression que la présence du projet d'article 9 s'explique par le fait que, dans la partie du projet concernant les dettes d'Etat, il était manifestement nécessaire de tenir compte de l'Etat tiers, alors que dans la partie sur les biens d'Etat ce n'était pas le cas. En ce sens, la question soulevée dans l'échange de vues entre M. Ouchakov et sir Francis Vallat est tout à fait pertinente, et doit être examinée quant au fond en liaison avec le projet d'article 18. Il n'est cependant pas nécessaire de l'examiner en liaison avec le projet d'article 9 s'il peut être admis que cette disposition est superflue.

39. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que l'article 9 a été introduit dans le projet par le Comité de rédaction à la demande de la Commission. Dès l'origine, son intention personnelle avait été de traiter de l'ensemble des problèmes rencontrés par l'Etat successeur après la succession d'Etats en embrassant à la fois les relations qui relèvent du droit international public et celles qui se nouent entre l'Etat successeur et les personnes privées – ses créanciers, par exemple. Le deuxième rapport du Rapporteur spécial³ avait même été entièrement consacré au problème des droits acquis, pour tenter de déterminer si ces droits devaient être maintenus ou non par l'Etat successeur. Pour sa part, M. Bedjaoui était

d'ailleurs favorable à la disparition de ces droits. A l'inverse, de nombreux membres de la Commission – et spécialement ceux qui sont originaires des pays occidentaux – souhaitent que le projet d'articles protège les droits acquis. Le débat se trouvait dans une impasse quand certains autres membres, et principalement M. Ouchakov, ont proposé une issue consistant à considérer que la Commission ne traiterait que des problèmes relevant du droit international public. Cette voie a donc été adoptée, mais, au fil des années, un article ou un autre est apparu dans le projet au sujet des droits acquis, manifestant une résurgence de l'idée de protection des créanciers de droit privé. M. Bedjaoui s'est constamment efforcé de contenir cette tendance, sans toutefois y parvenir toujours. Au stade de la seconde lecture, il appartiendra au Comité de rédaction de décider du maintien ou de la suppression de l'article 9 – qui soulève, certes, des difficultés, mais n'est pas nécessairement superflu, puisqu'on a toujours maintenu qu'il fallait protéger les droits, biens et intérêts des Etats tiers.

40. Regrettant de ne pouvoir suivre M. Riphagen sur ce terrain, M. Bedjaoui estime que l'interprétation *a contrario* du projet d'article 9 n'est ni convaincante ni légitime. Il souligne que la deuxième partie du projet d'articles porte sur les biens d'Etat et que l'article 9, qui y figure, est logiquement consacré, lui aussi, à ces biens, sans que cette spécialisation nécessaire de son contenu signifie que l'on renonce à protéger les droits privés.

41. Si le Comité de rédaction décide de maintenir le projet d'article 9, il lui faudra en améliorer la rédaction. Comme M. Ouchakov, M. Bedjaoui juge souhaitable d'adopter la formule « avant la date de la succession ». Il approuve aussi la suggestion tendant à mentionner « le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats », puisqu'en droit international contemporain le territoire dépendant ne fait pas partie du territoire national de l'Etat qui l'administre, ainsi qu'il ressort clairement de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies approuvée par l'Assemblée générale⁴.

42. Les multiples observations faites par les membres de la Commission au sujet de l'article 9 prouvent que la notion de biens, droits et intérêts est difficile à cerner. M. Bedjaoui rappelle qu'elle est empruntée au libellé de l'article 5, mais il reconnaît qu'elle laisse entier le problème du droit des peuples à la souveraineté sur leurs richesses naturelles. Il relève cependant que d'autres dispositions du projet prévoient la sauvegarde de ce principe en réservant expressément, dans le cas des Etats nouvellement indépendants, le droit de disposer de leurs ressources naturelles. Par ailleurs, le sort des biens loués ou concédés semble devoir échapper aux préoccupations de la Commission si ses travaux se limitent aux biens d'Etat, mais devrait certainement être protégé en vertu de l'article 9 si les notions de droits et intérêts sont réputées s'étendre aux relations nées de la location.

43. M. Bedjaoui pourrait accepter la suppression aussi bien que le maintien de la disposition examinée. Il partage sur ce point les hésitations de M. Šahović. Il

² *Ibid.*, note 3.

³ *Annuaire...1969*, vol. II, p. 70, doc. A/CN.4/216/Rev.1.

⁴ Résolution 2625 (XXV), annexe.

considère toutefois que si la Commission décide de protéger les biens de l'Etat tiers, elle devra le préciser clairement par une disposition expresse et exclure, par l'effet du commentaire, la possibilité d'une interprétation *a contrario* de la disposition finalement élaborée. Au contraire, si la Commission décide de supprimer le projet d'article 9, la logique devrait la conduire à supprimer aussi l'alinéa 1 de l'article 18 et à reconsidérer, notamment, l'article 19 et l'alinéa *b* de l'article 16, car ces diverses dispositions sont, elles aussi, le fruit des inquiétudes qui se sont manifestées au fil des travaux quant au sort des créances privées en cas de succession d'Etats. Le paragraphe 2 de l'article 19 illustre particulièrement cette évolution puisqu'il établit un lien entre le passage du passif et celui de l'actif à l'Etat successeur.

44. En conclusion, M. Bedjaoui propose de renvoyer l'article 9 du projet au Comité de rédaction.

45. M. VEROSTA estime que, au lieu de supprimer l'article 9, on pourrait le modifier légèrement pour faire droit à certaines inquiétudes, et il suggère une formule telle que : « les biens, droits et intérêts qui [...] appartiennent à un Etat tiers ou à des personnes privées ».

46. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que le Comité de rédaction pourra examiner cette proposition, qui, cependant, ne laisse pas de l'inquiéter, car il jugerait inacceptable de déclarer que l'Etat successeur se trouve pieds et poings liés face aux créances de droit privé.

47. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 9 du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁵.

ARTICLE 10 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)

48. Le PRÉSIDENT invite la Commission à aborder la section 2 de la deuxième partie du projet, intitulée « Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats », et à examiner l'article 10, qui est libellé comme suit :

Article 10. – Transfert d'une partie du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre les Etats prédécesseur et successeur.

2. En l'absence d'un accord,

a) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur ;

b) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur.

49. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que l'article 10 du projet n'a pas suscité d'observations à la Sixième Commission, si l'on excepte le cas d'un représentant qui a réservé la position de son gouvernement.

50. Parmi les Etats ayant présenté des observations écrites, la République démocratique allemande a exprimé son accord (v. A/CN.4/338), tandis que l'Italie a remis en cause la typologie successorale adoptée à la section 2 et suggéré que l'on assimile la séparation d'une

partie ou de parties du territoire d'un Etat au cas du transfert d'une partie du territoire d'un Etat (v. A/CN.4/338/Add.1).

51. Pour M. Bedjaoui, une telle modification est impossible, en raison de la complexité des situations visées. La Commission a estimé que l'article 10 visait le cas du transfert d'une partie très minime du territoire d'un Etat à un autre. Trois situations doivent être distinguées : le transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat, prévue à l'article 10 ; celle où une partie ou des parties du territoire d'un Etat se séparent de cet Etat et forment un autre Etat, visée au paragraphe 1 de l'article 13 ; et celle d'un territoire dépendant qui, au lieu d'accéder à l'indépendance, s'intègre à un Etat préexistant, visée au paragraphe 2 de l'article 13.

52. Pour M. Bedjaoui, l'article 10 doit demeurer sans changement, puisqu'il n'a suscité aucune observation particulière. Revoir l'ensemble de la typologie successorale au stade atteint par les travaux de la Commission ne serait ni opportun, ni utile, ni justifié. Le projet d'article 10 pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.

53. M. OUCHAKOV soutient pleinement la position de M. Bedjaoui.

54. Le cas visé à l'article 10 est celui où une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre par voie d'accord entre les Etats concernés. Dans une telle hypothèse, l'Etat doit être en mesure d'opérer ce transfert, car il ne se pose pas de problème d'autodétermination. En revanche, l'article 13 vise la situation d'une partie du territoire d'un Etat qui se sépare de cet Etat et s'unit à un autre. L'hypothèse est donc là très différente, puisque la séparation intervient par la volonté de la population du territoire.

55. M. Ouchakov souhaite donc que la Commission s'en tienne à la typologie qu'elle a établie précédemment.

56. M. QUENTIN-BAXTER se déclare entièrement d'accord avec les vues exprimées par le Rapporteur spécial et par M. Ouchakov.

57. Il rappelle que lors de l'examen du projet d'articles en première lecture la Commission a laissé en suspens la question de savoir s'il y avait lieu de modifier l'ordre des articles de la deuxième partie. Cette question peut aussi éventuellement être examinée par le Comité de rédaction.

58. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer le projet d'article 10 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁶.

ARTICLE 11 (Etat nouvellement indépendant)

59. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 11, qui est libellé comme suit :

Article 11. – Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant :

a) les biens meubles ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui sont devenus, pendant la

⁵ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 64 à 67.

⁶ *Idem*, par. 68 à 70.

période de dépendance, des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat nouvellement indépendant ;

b) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur ;

c) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux mentionnés aux alinéas a et b à la création desquels le territoire dépendant a contribué passent à l'Etat successeur, dans la proportion correspondant à sa part contributive ;

d) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur.

2. Lorsqu'un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants, le passage des biens d'Etat de l'Etat ou des Etats prédécesseurs à l'Etat nouvellement indépendant est réglé conformément aux dispositions du paragraphe 1.

3. Lorsqu'un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé conformément aux dispositions du paragraphe 1.

4. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant pour régler autrement qu'en application des paragraphes 1 à 3 la succession aux biens d'Etat ne doivent pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles.

60. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit qu'à la Sixième Commission plusieurs représentants ont relevé avec satisfaction que la Commission avait largement tenu compte, à l'article 11, de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats⁷ et de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats. Certains d'entre eux ont considéré que les règles énoncées dans cet article étaient des règles de *jus cogens*.

61. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article, il a été demandé, à la Sixième Commission, de faire précéder les dispositions concernant les biens meubles par celles qui concernent les biens immeubles, comme c'est le cas aux articles 10, 13 et 14. Au sujet de l'alinéa d du même paragraphe, un représentant s'est demandé si les biens immeubles qui avaient appartenu au territoire objet de la succession avant sa colonisation devaient lui revenir une fois qu'il accédait à l'indépendance, quel que soit l'emplacement de ces biens.

62. A propos du paragraphe 4, il a été demandé que la Commission se réfère à la souveraineté permanente de chaque peuple non seulement sur ses richesses et ses ressources naturelles, mais aussi sur ses activités économiques. De l'avis du Rapporteur spécial, la Commission devrait faire droit à cette demande.

63. Dans ses observations écrites, l'Italie (A/CN.4/338/Add.1) a souligné que les mots « les biens meubles ayant appartenu au territoire », qui figurent à l'alinéa a du paragraphe 1, ne sont pas satisfaisants, car un bien n'appartient pas à un territoire, mais plutôt à une personne physique ou morale. Elle a ajouté que l'Etat prédécesseur peut avoir prêté ou cédé temporairement des œuvres d'art au territoire dépendant, et a estimé que l'Etat successeur n'avait alors pas le droit de les conserver. Cette conclusion est exacte, étant donné que le projet d'articles tout entier et l'article 5 en particulier se fondent

sur la notion de propriété des biens d'Etat. Si l'Etat prédécesseur cède ou prête temporairement une œuvre d'art à un territoire qui fait ensuite l'objet d'une succession d'Etats, son droit de propriété sur cette œuvre d'art n'est nullement mis en cause. L'Italie a aussi estimé (*ibid.*) que l'expression « part contributive », utilisée à l'alinéa c du paragraphe 1, était moins précise que l'expression anglaise correspondante. Pour sa part, le Rapporteur spécial estime que cette expression n'est pas imprécise au point de créer un risque de confusion.

64. Dans ses observations écrites, la République démocratique allemande (A/CN.4/338) a approuvé l'article 11, et, dans les siennes, la Tchécoslovaquie (A/CN.4/338/Add.2) s'est félicitée de la référence au principe de la souveraineté sur les richesses et les ressources naturelles. Elle a souligné que la Commission s'est servie de deux critères différents à l'article 11, par. 1, al. c, et à l'article 13, par. 1, al. c, pour déterminer dans quelle proportion certains biens meubles peuvent passer à l'Etat successeur. Elle a marqué une préférence pour la formulation de l'article 11.

65. Reprenant les observations sur lesquelles il n'a pas encore pris position, le Rapporteur spécial souligne que l'obligation de restituer à l'Etat nouvellement indépendant des pierres précieuses, œuvres d'art ou objets historiques ne pourrait guère être exprimée d'une manière plus catégorique qu'elle l'est à l'alinéa a du paragraphe 1. L'affirmation selon laquelle ces biens « passent à l'Etat nouvellement indépendant » devrait prévenir toute difficulté.

66. Quant au sort des biens d'Etat immeubles situés hors du territoire auquel se rapporte la succession, mais auxquels la colonie avait apporté sa part contributive, il devrait être examiné par le Comité de rédaction, qui pourrait s'inspirer à cet effet du libellé proposé par le Rapporteur spécial dans son treizième rapport (A/CN.4/345, par. 105). Pour ce qui est de la notion de « part contributive », il y a lieu de relever que, dans l'esprit de la Commission, elle vise la contribution particulière apportée par une ancienne colonie à la création d'un certain bien.

67. Comme les situations visées respectivement au paragraphe 1, al. c, de l'article 11 et au paragraphe 1, al. c, de l'article 13 sont tout à fait différentes, il n'y a aucune raison d'aligner l'une de ces dispositions sur l'autre. Dans l'hypothèse visée à l'article 13, la partie du territoire d'un Etat qui s'en sépare n'a aucune identité distincte permettant d'individualiser sa part contributive, tandis que l'ancienne colonie, dans le cas visé dans la disposition correspondante de l'article 11, a joui d'une certaine autonomie, du moins dans les domaines budgétaire et administratif.

68. En conclusion, le Rapporteur spécial estime que l'article 11 pourrait être renvoyé au Comité de rédaction pour qu'il essaie de tenir compte, dans toute la mesure possible, des améliorations rédactionnelles qui ont été suggérées.

69. M. OUCHAKOV, se référant au paragraphe 4 de l'article à l'examen, signale une discordance entre la version anglaise et la version française du dernier membre de phrase de cette disposition.

⁷ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

70. M. DÍAZ GONZÁLEZ approuve pleinement la position exposée par le Rapporteur spécial dans son rapport et dans ses observations orales. Les débats antérieurs de la Commission au sujet du projet d'article 11 ont mis clairement en évidence l'importance de cette disposition relativement aux ressources naturelles et au droit des peuples à en disposer. Ce projet d'article rend compte de l'apparition ces dernières années d'un droit nouveau, ou, à tout le moins, du développement progressif du droit existant, au profit notamment des Etats nouvellement indépendants et des pays en développement.

71. Au sujet du texte même de l'article, M. Díaz González souhaiterait que l'on ajoute les mots « et ses activités économiques » à la fin du paragraphe 4, car, comme on l'a souligné à de nombreuses reprises à la Sixième Commission et devant d'autres organes, l'indépendance politique ne signifie rien sans l'indépendance économique.

72. M. EVENSEN peut accepter, quant au fond, l'article 11, qui prévoit une solution remarquablement équitable aux problèmes qui peuvent apparaître quand un territoire dépendant ou non autonome devient un Etat indépendant.

73. Quant à la forme, il estime qu'il pourrait être bon de s'en tenir à la formule adoptée pour d'autres articles en faisant référence – par exemple en introduisant les mots « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé » – à la possibilité d'accords conclus entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur. Il relève à cet égard que le paragraphe 4 tend à réglementer les accords de ce type.

74. Sir Francis VALLAT estime que, à l'instar du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, le projet examiné, conçu pour le monde contemporain, doit comporter un article qui prévoit un régime distinct et particulier pour les Etats nouvellement indépendants. Néanmoins, le libellé de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de la disposition examinée ne laisse pas de soulever des difficultés.

75. Tout d'abord, il conviendrait de remplacer par un autre le mot « appartenu », qui n'exprime pas exactement l'intention qui paraît être celle de la Commission. Dans un contexte juridique, le terme « appartenir » connote la propriété. Dès lors, ce terme n'est pas véritablement approprié en relation avec les « biens » qui semblent être l'objet principal de l'alinéa *a*, c'est-à-dire des choses qui ont leur origine dans le territoire dépendant, qui y sont demeurées et qui s'y trouvent encore à la date de l'indépendance – ou, en d'autres termes, des choses qui sont, au sens large, partie intégrante du patrimoine de ce territoire. Il est toutefois certain qu'il sera très difficile d'exprimer cette idée dans un texte juridique.

76. Le même alinéa *a* soulève aussi un problème plus délicat, attendu que l'on n'y envisage nullement la manière dont les biens en question sont devenus la propriété de l'Etat prédécesseur. En tant que juriste, sir Francis peut difficilement accepter que toutes les choses qui étaient propriété de l'Etat prédécesseur, pour légitime qu'ait été leur mode d'acquisition, doivent, automatiquement et sans compensation, passer à l'Etat successeur.

77. M. CALLE Y CALLE peut accepter le libellé du projet d'article 11. Il estime lui aussi que la proposition de compléter le paragraphe 4 de cet article faite par le Rapporteur spécial au paragraphe 109 de son rapport est justifiée, bien que la notion de souveraineté sur les activités économiques suppose que l'Etat concerné jouisse d'un *imperium*, d'un droit de réglementation, sur ces activités.

78. M. TABIBI approuve vivement le principe qui fonde le projet d'article 11, et pense que cette disposition peut être renvoyée au Comité de rédaction.

79. Au sujet d'une des questions soulevées par sir Francis Vallat à propos de l'alinéa *a* du paragraphe 1, il considère que la Commission doit indiquer clairement dans cette disposition et dans le commentaire qui l'accompagnera que toutes les choses ayant leur origine dans le territoire auquel une succession d'Etats se rapporte doivent passer à l'Etat successeur. Il s'agit là d'un aspect de la plus haute importance pour les Etats nouvellement indépendants, attendu que les puissances coloniales, comme l'atteste la richesse de leurs musées, se sont approprié – le plus souvent par leur action directe ou par l'acceptation de ce que l'on a pudiquement qualifié de « cadeaux » – une grande part du patrimoine des territoires placés sous leur domination.

80. M. ALDRICH félicite le Rapporteur spécial d'avoir largement surmonté les immenses difficultés auxquelles il a dû faire face pour rédiger le projet d'article 11.

81. Il relève toutefois que, d'un point de vue juridique, le paragraphe 4 n'est pas partie intégrante de cet article, puisqu'il ne porte pas sur le sort des biens d'Etat, mais sur la possibilité, pour l'Etat prédécesseur et un Etat nouvellement indépendant, de déroger, par convention conclue entre eux, aux règles posées dans les paragraphes précédents. Il présume que cette disposition a été introduite pour répondre au souci légitime de limiter de quelque manière la conclusion de conventions dans des situations où le pouvoir de négociation des parties risquait d'être très inégal. Si cette interprétation n'est pas la bonne, M. Aldrich aimerait connaître le véritable motif de la présence de ce paragraphe.

82. Quant au libellé même du paragraphe, il relève que, dans des contextes pourtant similaires, le verbe français « devoir » a été rendu en anglais au paragraphe 4 de l'article 11, au paragraphe 6 de l'article B, au paragraphe 4 de l'article E et paragraphe 4 de l'article F par la forme impérative « shall », et au paragraphe 2 de l'article 20 par la formule « should ». Il souhaite que l'on s'en tienne d'un bout à l'autre du projet à celle de ces traductions qui est la plus proche du sens de l'original français.

83. M. JAGOTA voit dans le projet d'article 11 un exemple remarquable du développement progressif du droit international et la principale contribution de la CDI à l'ensemble du projet. Il estime en outre que les observations de la Sixième Commission, des gouvernements et du Rapporteur spécial sur cette disposition constituent la meilleure partie du treizième rapport du Rapporteur spécial. Cette appréciation procède à la fois de considérations objectives et d'un sentiment voisin de celui qu'a exprimé M. Tabibi.

84. Au sujet de la forme de l'article, M. Jagota fera diverses suggestions au Comité de rédaction quant aux difficultés que soulève l'alinéa *a* du paragraphe 1, comme l'indique le Rapporteur spécial au paragraphe 103 de son rapport. Il estime que la préoccupation exprimée par sir Francis Vallat quant à l'emploi du mot « appartenu » ne pourrait être mieux apaisée que par le maintien de ce mot, qui sous-entend nécessairement l'existence d'un lien légitime entre le bien en question et le territoire auquel la succession d'Etats se rapporte.

85. M. Jagota approuve l'opinion exprimée par le Rapporteur spécial au paragraphe 108 de son rapport, selon laquelle il serait malavisé de chercher à aligner le libellé de l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 13 sur celui de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 11. Il pense que l'alinéa *d* du paragraphe 1 devrait devenir l'alinéa *a* du même paragraphe, la désignation des autres alinéas étant modifiée en conséquence. Il pense aussi que, conformément à la suggestion faite au paragraphe 105 du rapport du Rapporteur spécial, le nouvel alinéa *a* du paragraphe 1 devrait englober les biens immeubles, que ces biens soient situés à l'intérieur ou en dehors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

86. M. Jagota considère enfin que la restriction au pouvoir de conclure des traités, énoncée au paragraphe 4, est une sorte de *jus cogens*. La proposition étant conforme au développement récent du droit international, il peut accepter que le paragraphe soit complété par les termes « et ses activités économiques », bien qu'un tel amendement ne lui apparaisse pas absolument nécessaire.

87. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle qu'en abordant la question de la succession des Etats nouvellement indépendants la Commission a voulu apporter une contribution positive au développement progressif du droit international. C'est pourquoi elle a recherché un traitement particulier en faveur de ces pays, pour les dédommager des actes de violence et de pillage dont ils ont été souvent victimes. Ce n'est pas par ressentiment, mais par sentiment, qu'elle a agi ainsi, de manière à traduire notamment l'attachement que les Etats du tiers monde portent à leurs richesses naturelles.

88. Au cours du débat relatif à l'article 11, il a été proposé d'utiliser un verbe autre qu'« appartenir » à l'alinéa *a* du paragraphe 1. Le Rapporteur spécial souscrit à cette proposition, à condition que ce soit pour élargir les possibilités de rendre justice aux Etats nouvellement indépendants. La notion d'appartenance est en effet inappropriée. Il se peut qu'un territoire ait eu des richesses archéologiques ignorées avant de tomber sous la dépendance d'un Etat colonisateur. Si cet Etat entreprend ensuite des fouilles, il n'est pas possible de considérer, juridiquement, que les biens ainsi découverts appartenaient auparavant audit territoire. Cependant, en toute logique et en toute justice, ces biens devraient revenir à ce territoire. Il conviendrait donc que le Comité de rédaction cherche une formule plus adéquate.

89. En complément aux observations de M. Tabibi et de M. Jagota relatives aux richesses qui ont quitté d'anciens territoires coloniaux, M. Bedjaoui signale un

important lot de documents précieux en sanskrit qui se trouvent à Londres et font l'objet depuis longtemps d'un contentieux entre le Royaume-Uni, d'une part, et le Pakistan et l'Inde, de l'autre.

90. A propos du paragraphe 4 de l'article 11, M. Even- sen a exprimé l'espoir que les accords pouvant être conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur soient mentionnés au début de cet article, comme c'est le cas pour d'autres articles. Or, la Commission s'en est abstenue délibérément. Pour elle, les successions d'Etats mettant en cause des Etats nouvellement indépendants ne doivent en principe pas être réglées par des accords entre Etat prédécesseur et Etat successeur, par crainte des accords lésionnaires, avantageux pour les anciennes puissances administrantes. Il n'en demeure pas moins que les intérêts de l'une et l'autre parties sont généralement si imbriqués que certains problèmes ne peuvent être résolus qu'au moyen d'accords. C'est pourquoi ceux-ci sont mentionnés subsidiairement. De plus, ces accords ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de disposer de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. La mention qui est faite de ce droit au paragraphe 4 de l'article à l'examen s'inspire des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, et elle devrait être complétée par une référence aux activités économiques, lesquelles sont également mentionnées dans la Charte des droits et devoirs économiques des Etats.

91. Quant à savoir s'il vaut mieux parler du droit de chaque « peuple » ou de chaque « Etat », il est à noter que ces deux termes sont employés indifféremment dans la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale, concernant la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, tandis que seul le terme « Etat » figure dans la Charte des droits et devoirs économiques des Etats. Il paraît préférable de maintenir le mot « peuple » au paragraphe 4 de l'article 11, car il assure sans doute une meilleure protection des droits des Etats nouvellement indépendants.

92. Pour ce qui est des biens immeubles, le Rapporteur spécial rappelle qu'on peut faire entre eux des distinctions selon qu'ils se trouvent sur le territoire de l'ancienne colonie, sur le territoire métropolitain ou sur un autre territoire. Certains biens immeubles sont créés par l'Etat métropolitain avec le concours, financier ou autre, de la colonie. Mais ces immeubles ne se trouvent pas nécessairement sur le territoire de la colonie ou sur celui de l'Etat métropolitain, et l'histoire en fournit plusieurs exemples. Il faudrait donc que le Comité de rédaction examine cette question.

93. Enfin, M. Bedjaoui reconnaît la nécessité, signalée par M. Ouchakov, d'assurer une meilleure concordance entre les versions anglaise et française du dernier membre de phrase du paragraphe 4 de l'article 11.

94. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 11 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

⁸ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 71 à 75.

ARTICLE 12 (Unification d'Etats)

95. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 12, qui est libellé comme suit :

Article 12. - Unification d'Etats

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les biens d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.

2. Sans préjudice de la disposition du paragraphe 1, l'appartenance des biens d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur ou, le cas échéant, à ses parties composantes est réglée par le droit interne de l'Etat successeur.

96. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) signale que l'article 12 n'a pas fait l'objet d'observations de la part des Etats, si ce n'est de la part de la République démocratique allemande (A/CN.4/338), qui l'a trouvé acceptable.

97. Si tel est l'avis des membres de la Commission, et étant donné que le Rapporteur spécial lui-même n'a pas de suggestion à faire pour l'améliorer, cet article pourrait être maintenu sous sa forme actuelle.

98. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 12 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁹.

La séance est levée à 13 h 5.

⁹ *Idem*, par. 76.

1662^e SÉANCE

Vendredi 29 mai 1981, à 10 h 20

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Diaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

**Succession d'Etats dans des matières
autres que les traités (suite)**

[A/CN.4/338 et Add.1 à 3, A/CN.4/345]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 13 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) *et*

ARTICLE 14 (Dissolution d'un Etat)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les articles 13 et 14, qui sont ainsi libellés :

Article 13. - Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement,

a) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans le territoire duquel ils se trouvent ;

b) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur ;

c) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa b passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable.

2. Le paragraphe 1 s'applique lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question de compensation équitable qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats.

Article 14. - Dissolution d'un Etat

1. Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs concernés n'en conviennent autrement,

a) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans le territoire duquel ils se trouvent ;

b) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire passent à l'un des Etats successeurs moyennant une compensation équitable aux autres Etats successeurs ;

c) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec les territoires auxquels se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur concerné ;

d) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa c passent aux Etats successeurs dans une proportion équitable.

2. Les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de toute question de compensation équitable qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que les articles 13 et 14 ont fait l'objet d'un commentaire commun de la part de la Commission. L'article 13 n'a donné lieu à aucune observation des gouvernements, si ce n'est de la République démocratique allemande, qui en a approuvé la rédaction (v. A/CN.4/338).

3. En ce qui concerne l'article 14, un représentant à la Sixième Commission, se référant au projet de code de droit international de E. Pessoa, cité dans le commentaire¹, s'est demandé si une préférence ne pourrait pas être accordée à l'Etat successeur qui aurait « conservé et perpétué la personnalité du disparu ». En réalité, la notion d'Etat successeur conservant et perpétuant la personnalité du disparu est en soi une contradiction puisqu'il n'y a pas de disparu lorsque la personnalité est conservée et perpétuée.

4. Dans ses observations écrites (A/CN.4/338/Add.1), le Gouvernement italien s'est demandé si la solution retenue à l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 14, qui prévoit le passage à l'un des Etats successeurs, moyennant compensation équitable aux autres, des biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés hors de

¹ Voir *Annuaire...* 1979, vol. II (2^e partie), p. 41, par. 7.

son territoire, ne risquait pas de mettre les Etats successeurs dans une situation de rivalité. A cela, le Rapporteur spécial répond qu'une telle rivalité est certes concevable, et que la Commission n'a jamais eu la naïveté de penser que les solutions qu'elle proposait, notamment dans cette disposition, ne soulèveraient jamais de difficultés et dispenseraient les Etats de conclure entre eux des accords pour les régler. Mais la Commission ne peut pas entrer dans le détail et alourdir l'article 14 en y introduisant toutes sortes de critères qui permettraient de désigner un Etat successeur plutôt qu'un autre. L'observation du Gouvernement italien est donc pertinente, mais la Commission ne pourrait en tenir compte qu'au prix d'une complication de l'article 14.

5. Les articles 13 et 14 devraient pouvoir être renvoyés sans modification au Comité de rédaction.

6. M. OUCHAKOV est d'avis que les deux articles peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

7. Il estime cependant que le paragraphe 3 de l'article 13 et le paragraphe 2 de l'article 14, dont le contenu est semblable, sont tous deux rédigés de manière un peu abstraite. En particulier, ils n'indiquent pas entre qui peut se poser une « question de compensation équitable ». De plus, à l'article 14, il est fait mention d'une compensation équitable aussi bien à l'alinéa *b* du paragraphe 1 qu'au paragraphe 2, et on peut se demander s'il s'agit dans les deux cas de la même compensation.

8. M. JAGOTA estime que le texte des articles 13 et 14 est acceptable en principe, et que la question soulevée par M. Ouchakov peut probablement être réglée par le Comité de rédaction.

9. Il a, quant à lui, une suggestion à faire en ce qui concerne le paragraphe 1, al. *b*, de l'article 14 qui est différente de l'observation du Gouvernement italien à laquelle le Rapporteur spécial a répondu au paragraphe 114 de son rapport (A/CN.4/345). Pour M. Jagota, le problème que soulève l'alinéa *b* n'est pas de savoir de quels facteurs il faut tenir compte en disposant des biens de l'Etat prédécesseur, mais qui doit déterminer lequel des Etats successeurs a droit aux biens et lequel a droit à une compensation. M. Jagota ne pense pas que la présence dans la disposition liminaire du paragraphe 1 du membre de phrase « et à moins que les Etats successeurs concernés n'en conviennent autrement » réponde par avance à cette question. Au contraire, ce membre de phrase autorise, selon lui, les Etats successeurs à déroger aux principes de base énoncés dans les paragraphes suivants.

10. Il estime, par conséquent, qu'il serait peut-être utile d'ajouter à la fin de l'alinéa *b* au paragraphe 1 de l'article 14 un membre de phrase tel que : « qui pourrait être convenue entre eux ».

11. M. SUCHARITKUL se prononce pour le renvoi des articles 13 et 14 au Comité de rédaction.

12. Il se demande toutefois si les intérêts des Etats tiers sont suffisamment pris en considération dans chaque cas. Il cite l'exemple de la Fédération de Malaisie, Etat nouvellement indépendant créé en 1957 et qui s'est par la suite uni à d'autres Etats pour former la Malaisie. En 1965, l'Etat de Singapour s'est retiré de la Malaisie. La Malaysian Airways était une compagnie aérienne ayant le statut d'entreprise d'Etat et qui était propriétaire

d'immeubles à l'étranger. Après la séparation de Singapour, des difficultés ont surgi à propos de ces immeubles, et la seule solution a consisté à créer une compagnie mixte, la Malaysian Singapore Airways, de sorte que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont dès lors été tous deux propriétaires desdits immeubles, du moins jusqu'à ce qu'une autre solution soit trouvée. Quant aux biens d'Etat immeubles appartenant à des Etats tiers et situés sur le territoire de Singapour, on ne peut pas concevoir non plus que toutes les successions d'Etats dont ce territoire a été l'objet aient pu affecter le droit de propriété de ces Etats ; cette situation est visée à l'article 9 du projet.

13. Enfin, M. Sucharitul signale que la République socialiste du Viet Nam, Etat unifié, s'est considérée comme successeur de la République du Viet Nam au sein du Comité pour la coordination des études sur le bassin inférieur du Mékong, ce qui constitue un exemple de perpétuation de la personnalité de l'Etat prédécesseur.

14. M. TABIBI estime lui aussi que les articles 13 et 14 peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

15. Il voudrait néanmoins savoir si le Rapporteur spécial pense que ces articles prévoient un règlement satisfaisant des multiples revendications auxquelles peuvent donner lieu les biens d'un Etat prédécesseur lorsque ces biens sont situés hors du territoire auquel la succession d'Etats se rapporte. Pour illustrer son propos, M. Tabibi cite l'exemple de la situation qui subsiste en ce qui concerne les ambassades de l'ancienne colonie britannique de l'Inde construites au Népal et en Afghanistan. Après la partition de la colonie, l'Inde et le Pakistan ont tous deux affirmé que les ambassades avaient été construites avec leurs ressources. La question de ces revendications n'est toujours pas réglée, et a encore été compliquée par la revendication formulée par le Bangladesh à ce même sujet lors de sa propre accession à l'indépendance.

16. De l'avis de M. Tabibi, il est également essentiel d'indiquer dans le corps de l'article 13 et dans son commentaire que les dispositions de l'article s'appliqueront uniquement dans les cas de séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire de l'Etat qui se produisent en application du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Les séparations qui adviendraient autrement qu'en vertu de ce principe devront être considérées comme illicites et ne pouvant produire les effets prévus à l'article 13.

17. Sir Francis VALLAT ne pense pas que la Commission doive consacrer trop de temps à l'examen du bien-fondé de l'utilisation du mot « équitable » en ce qui concerne la proportion des biens qui doit passer à l'Etat successeur ou la compensation pour les biens non reçus. Elle a déjà eu un débat extrêmement long à ce sujet, et a examiné d'innombrables moyens de donner des indications concrètes de ce qui pourrait être jugé équitable. La conclusion à laquelle sont parvenus à cet égard la Commission elle-même et le Comité de rédaction a été qu'en essayant d'appeler l'attention sur des points précis on risquait de rompre l'équilibre que le terme « équitable » tend à garantir, et qu'il vaut donc mieux maintenir la formule générale. De plus, l'utilisation de ce mot n'a guère soulevé d'observations de la part des Etats.

18. La proposition de M. Jagota tendant à modifier le paragraphe 1, al. *b*, de l'article 14 a appelé l'attention de sir Francis sur certaines contradictions que renferme le texte des articles en général. Outre le membre de phrase qui pourrait être ajouté à la fin de l'alinéa *b* sur la suggestion de M. Jagota, le paragraphe 1 de l'article 14 contient la réserve suivante : « et à moins que les Etats successeurs concernés n'en conviennent autrement ». Le paragraphe 1 de l'article 13 contient une formule analogue, alors que le paragraphe 4 de l'article 11 limite la portée des accords qui tendraient à régler la succession aux biens d'Etat autrement que ne le prévoit cet article. Sir Francis émet l'espoir que le Comité de rédaction tiendra compte de ces observations lors de son examen des articles et s'efforcera de trouver un libellé aussi harmonieux que possible.

19. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), résumant le débat, constate que dans l'hypothèse visée à l'article 14 deux considérations s'imposent : la nécessité d'un accord entre Etats successeurs et la nécessité d'une compensation. En effet, quelles que soient les dispositions prévues, un accord en bonne et due forme est indispensable entre les Etats successeurs, faute de quoi ceux-ci ne pourraient pas régler leurs problèmes de succession. Un tel accord doit donc être mentionné à l'article 14.

20. Comme les dispositions qu'élabore la Commission ont un caractère supplétif, l'article 14 contient, dans la disposition liminaire du paragraphe 1, la réserve « et à moins que les Etats successeurs concernés n'en conviennent autrement ». Quelques membres de la Commission estiment que cette réserve n'est pas suffisante et qu'il faudrait en ajouter une autre à la fin de l'alinéa *b* du paragraphe 1. Le Rapporteur spécial approuve entièrement cette suggestion, tout en signalant que le Comité de rédaction devra s'efforcer de trouver un libellé tel qu'il n'y ait pas contradiction entre ces deux réserves.

21. Une certaine hétérogénéité a aussi été signalée au sujet des articles à l'examen. Or, celle-ci est voulue par la Commission. C'est le même souci qui l'a conduite à privilégier délibérément l'Etat successeur nouvellement indépendant, dans le cas de l'article 11, et à ne prévoir un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur que s'il n'est pas léonin et s'il ne porte pas atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles. Il conviendrait cependant que le Comité de rédaction s'efforce d'uniformiser au maximum les libellés des articles.

22. Quant à l'idée de compensation, elle s'impose dès que plusieurs Etats successeurs sont en présence. A l'article 8 est énoncé le principe général du passage des biens d'Etat sans compensation, mais cette règle souffre des exceptions, ainsi qu'il ressort du premier membre de phrase de cet article. C'est ainsi que l'article 13 et l'article 14 se réfèrent tous deux à une compensation équitable. S'il est question à deux reprises d'une telle compensation dans l'article 14, c'est que, dans le premier cas, la compensation est inévitable étant donné qu'il s'agit de biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire, et qui ne peuvent donc pas être matériellement partagés entre les Etats successeurs.

23. Les observations formulées par M. Tabibi au sujet des biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire sont pertinentes, mais l'exemple qu'il a donné pour illustrer son propos relève plutôt de l'hypothèse visée à l'article 11. Le Rapporteur spécial a déjà signalé ce problème à propos de cet article. De même que la Commission devrait compléter l'article 11, elle devrait compléter l'article 13 pour couvrir le cas mentionné par M. Tabibi.

24. Toutefois, l'article 13 concerne la séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat, processus qui doit s'opérer dans le cadre de l'autodétermination des peuples. Dans ce cas, on ne peut pas dépouiller l'Etat prédécesseur des biens d'Etat se trouvant sur le territoire d'un Etat tiers. Il faudrait voir dans quelle mesure la partie qui se sépare a pu contribuer à la création des biens en question. Si cette partie peut apporter la preuve de sa contribution, il est normal que ceux-ci passent à l'Etat successeur, mais il est peu vraisemblable qu'elle puisse l'apporter, car l'article 13 vise l'hypothèse d'un Etat unitaire, et la partie qui se sépare du territoire d'un tel Etat ne jouit pas nécessairement, avant sa séparation, d'une certaine autonomie. En revanche, dans le cas de l'article 11, la colonie n'est pas considérée comme partie intégrante du territoire de l'Etat métropolitain, et elle jouit d'une autonomie qui peut lui avoir permis de contribuer à l'acquisition de biens d'Etat immeubles à l'étranger.

25. En conséquence, il conviendrait que le Comité de rédaction cherche une formule adéquate pour le libellé de l'article 13, ou qu'il donne les explications nécessaires dans le commentaire.

26. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles 13 et 14 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*².

La séance est levée à 11 h 10.

² Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 77 à 82, et par. 83 et 84.

1663^e SÉANCE

Lundi 1^{er} juin 1981, à 15 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Rihagen, M. Šahović, M. Sucharitul, M. Tabibi, M. Tsu-rooka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

**Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens
(suite*) [A/CN.4/331 et Add.1¹, A/CN.4/340 et
Add.1, A/CN.4/343 et Add.1 à 4]**

[Point 7 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 8 (Consentement de l'Etat),
ARTICLE 9 (Soumission volontaire),
ARTICLE 10 (Demandes reconventionnelles), et
ARTICLE 11 (Renonciation)² [suite]

1. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) signale, à l'intention des membres de la Commission qui n'ont pas assisté aux précédents débats consacrés à l'étude de son troisième rapport (A/CN.4/340 et Add.1), que c'est après avoir renvoyé l'article 7 au Comité de rédaction (1656^e séance) que la Commission a passé à l'examen des articles 8, 9, 10 et 11 (1657^e séance).

2. A l'article 7, le Rapporteur spécial s'est efforcé de définir la notion d'action intentée contre un Etat. A ce propos, il a relevé que la pratique des Etats semblait indiquer qu'il y avait normalement une présomption de fait en faveur de l'absence de consentement. En d'autres termes, dans une action où les intérêts d'un Etat étranger sont en cause, il faut présumer, si rien n'indique le contraire, que l'Etat étranger ne consent pas à se soumettre à la juridiction de l'Etat territorial. Il est donc possible que le principe de l'immunité des Etats entre en jeu. Le corollaire en est qu'il ne saurait être question d'immunité des Etats s'il y a expression de consentement.

3. L'existence du consentement peut être considérée comme une exception au principe de l'immunité des Etats, c'est ainsi qu'elle a été considérée par la législation de certains pays et par certaines conventions régionales. Aux fins du projet d'articles, le Rapporteur spécial préfère cependant considérer le consentement comme un élément constitutif de l'immunité des Etats : l'immunité entre en jeu en l'absence de consentement, sous réserve naturellement des autres limitations et exceptions qui seront examinées par la suite. Les articles 8, 9, 10 et 11, qui traitent des différentes manières d'exprimer le consentement, peuvent dès lors être considérés comme mettant des limites au principe de l'immunité des Etats.

4. M. FRANCIS estime logique que les dispositions qui suivent l'article 7 se rapportent à la question du consentement de l'Etat au bénéfice de l'immunité. En ce qui concerne l'article 8, M. Francis met l'accent sur un passage important du deuxième rapport du Rapporteur spécial : « Avec le consentement de l'Etat étranger, les autorités judiciaires ou administratives de l'Etat territorial ne seront pas empêchées d'exercer leur juridiction dans les domaines relevant normalement de leur compétence. » (A/CN.4/331 et Add.1, par. 61.) Pour M. Francis, cette assertion devrait être prise en considération dans le projet d'article 8. En effet, on risquerait de se méprendre dangereusement sur l'article 8 si les termes

très généraux dans lesquels il est rédigé étaient maintenus. La Commission ferait donc bien de se rappeler qu'au paragraphe 27 de son deuxième rapport le Rapporteur spécial a déclaré que « c'est dans le domaine des activités commerciales que la question des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens se pose le plus fréquemment », et que ces activités seront traitées, à la lumière de la pratique des Etats, dans la troisième partie du projet d'articles.

5. Comme l'article 8 devrait bien montrer qu'il n'implique pas de généralisation absolue au sujet de la capacité de l'Etat territorial d'exercer sa juridiction et comme les mots « conformément aux dispositions des présents articles », qui figurent au paragraphe 1 de cet article, ne confèrent pas au texte la précision voulue, M. Francis estime qu'il faudrait les supprimer et indiquer que l'article 8 est sans préjudice des articles de la troisième partie. De même que M. Calle y Calle (1657^e séance) et d'autres membres de la Commission, il considère que le mot « contre », qui figure au paragraphe 1 de l'article, n'est pas heureux et devrait être remplacé.

6. M. ŠAHOVIĆ est d'avis que le projet d'article 8 peut être renvoyé au Comité de rédaction, à l'intention duquel il souhaite formuler quelques observations.

7. Dans son troisième rapport (A/CN.4/340 et Add.1), le Rapporteur spécial a indiqué les principaux éléments qui font du consentement de l'Etat une règle générale en matière d'immunités juridictionnelles des Etats. Or, les paragraphes 1 et 2 de l'article 8 ne semblent pas couvrir tous les aspects de cette règle. Leur défaut n'est pas d'être trop généraux, mais plutôt de manquer de précision sur les éléments constitutifs d'une règle générale. Comme l'indique son titre, la deuxième partie du projet doit regrouper un ensemble de dispositions ayant la valeur de règles générales, et il pourrait être regrettable que l'article 8 ne reflète pas pleinement le contenu des paragraphes 46, 47 et 48 du troisième rapport, réunis sous la rubrique : « L'absence de consentement en tant qu'élément essentiel de l'immunité des Etats ». Il semblerait en effet souhaitable de traiter de l'absence de consentement à l'article 8, en raison des conséquences qu'elle a dans la pratique de l'immunité juridictionnelle.

8. Pour ce qui est de la forme, M. Šahović estime qu'il pourrait être judicieux de fondre les paragraphes 1 et 2 de l'article 8 en une disposition unique afin de mieux exprimer la notion de consentement. Enfin, il serait préférable de placer le contenu du paragraphe 3 dans un autre passage du projet, consacré aux règles, à la pratique générale ou à la procédure, c'est-à-dire aux droits et devoirs des Etats confrontés à un problème soulevant des questions d'immunité juridictionnelle. Cette solution permettrait de mieux assurer la cohésion du projet, compte tenu en particulier de la structure des articles 9 à 11, que la Commission examinera ultérieurement. L'article 8 devrait être exclusivement limité à la formulation aussi complète que possible de la règle générale du consentement.

9. M. TABIBI juge tout à fait logique que l'article 8, qui est dans la ligne des articles 6 et 7, énonce le principe selon lequel un Etat est exempt de la juridiction d'un autre Etat à moins d'avoir consenti à s'y soumettre. Ce

* Reprise des débats de la 1657^e séance.

¹ *Annuaire...* 1980, vol. II (1^{re} partie).

² Pour textes, voir 1657^e séance, par. 1.

principe indépendant ne découle pas du principe de la souveraineté des Etats. De même que le principe de la souveraineté, le principe de l'immunité juridictionnelle n'est d'ailleurs pas absolu : le consentement en constitue la principale exception.

10. Le principe du consentement devrait être très clairement énoncé aux paragraphes 1 et 2 de l'article 8. Les moyens d'exprimer le consentement prévus au paragraphe 3 pourraient être énoncés dans un autre article, ainsi que M. Šahović l'a suggéré. Il appartient au Comité de rédaction de trancher la question.

11. M. JAGOTA se plaint à relever que le Rapporteur spécial a annoncé, à la 1656^e séance, qu'il traiterait en temps voulu la question du contenu de l'immunité des Etats. Il est donc clair que le libellé de l'article 7 n'implique pas l'existence d'une immunité absolue à tous égards, et qu'il sera tenu compte des réalités du monde contemporain lorsque la Commission en viendra à élaborer la version finale du projet d'articles.

12. De même que l'article 7, les articles 8, 9, 10 et 11 sont libellés en des termes assez absolus. C'est ainsi qu'il est prévu, au paragraphe 1 de l'article 8, qu'« un Etat n'exerce pas sa juridiction contre un autre Etat si celui-ci n'y consent pas ». Qu'en est-il si cet autre Etat déclare expressément qu'il ne donne pas son consentement ? Les tribunaux du premier Etat peuvent-ils quand même exercer leur juridiction, surtout s'ils sont compétents d'après la législation de cet Etat ? Dans certains cas, le fait qu'un Etat ne donne pas son consentement peut n'avoir aucune importance, notamment si l'immunité en cause a un objet déterminé. M. Jagota suppose donc que le paragraphe 1 de l'article 8 sera aligné sur l'article 6³ par le Comité de rédaction, et que la Commission aura la possibilité de le réexaminer une fois que le contenu de l'immunité des Etats aura été élaboré.

13. Il faut aussi tenir compte du fait que les notions de consentement, de soumission volontaire et de renonciation se recoupent à bien des égards, malgré la distinction subtile que le Rapporteur spécial a faite entre l'expression du consentement et la soumission volontaire au paragraphe 57 de son rapport. La Commission devra donc décider s'il est nécessaire ou souhaitable de consacrer des articles distincts à ces notions, comme c'est actuellement le cas, ou s'il est possible de fondre les articles 8 à 11 en une disposition unique, par exemple en suivant la proposition de M. Šahović, en supprimant certains éléments de fond, comme le paragraphe 3 de l'article 8, et en évitant les répétitions inutiles. A ce propos, M. Jagota relève que les notions de renonciation et de demandes reconventionnelles, de même que la distinction entre l'immunité de juridiction et l'immunité d'exécution, sont toutes visées à l'article 32 de la Convention de Vienne de 1961⁴.

14. Se référant à l'alinéa c du paragraphe 3 de l'article 8, M. Jagota dit que, comme d'autres membres de la Commission, il estime que les mots « par l'Etat lui-même » sont superflus et qu'ils pourraient être supprimés

par le Comité de rédaction. En outre, si un Etat présente un argument au fond, même en opposant une exception au titre de l'immunité des Etats, cet argument n'équivaut pas à une renonciation à l'immunité. Du moment qu'un Etat conteste une demande au fond, il se soumet à la juridiction, comme l'indique clairement la deuxième phrase du paragraphe 56 du rapport. La version actuelle du paragraphe 3, c, de l'article 8 est donc en contradiction avec la conclusion à laquelle le Rapporteur spécial a abouti au paragraphe 56 de son rapport. En réalité, l'Etat peut consentir à l'exercice de la juridiction par le tribunal d'un autre Etat, aux termes du paragraphe 2 de l'article 8, par l'intermédiaire d'un représentant dûment autorisé qui comparait devant le tribunal pour contester la juridiction dudit tribunal sans opposer une exception au titre de l'immunité des Etats. Il faut donc supprimer les mots « pour contester une demande au fond » à l'alinéa c du paragraphe 3 du projet d'article 8.

15. M. REUTER constate que l'article 8 du projet ne soulève que des problèmes de rédaction. Comme cette disposition se réfère à l'exercice d'une juridiction à l'égard d'un Etat tiers, M. Reuter déclare toutefois qu'il n'approuve aucune des variantes du projet d'article 7 examinées précédemment.

16. La mise en cause en fait, devant les tribunaux d'un Etat, d'un autre Etat ou de biens se trouvant sous le contrôle d'un autre Etat est une notion trop large. En effet, si un Etat se place volontairement sous la juridiction d'un autre Etat en acquérant des biens relevant de la juridiction de cet Etat, il est certainement excessif d'affirmer que le premier Etat ne peut être mis en cause sans son consentement en qualité de détenteur de ces biens. En décider autrement signifierait qu'un Etat qui acquiert de façon non conforme au droit local, par exemple *a non domino*, ne pourrait faire l'objet d'une action devant les tribunaux de l'Etat où est situé le bien acquis. Pour M. Reuter, s'il est admissible que nul n'ait le droit d'exercer des mesures exécutoires contre l'Etat en cause, on ne saurait en revanche exclure la possibilité de faire constater l'irrégularité de l'opération juridique.

17. En conclusion, M. Reuter peut accepter le projet d'article 8, qui est une disposition technique sur le consentement, mais nullement le projet d'article 7.

18. M. RIPHAGEN considère que les articles 8 à 11 sont avant tout incomplets, et que le Comité de rédaction pourra difficilement en arrêter le texte s'il ignore quelles autres questions le Rapporteur spécial entend traiter dans les projets d'articles suivants.

19. Malgré l'assertion assez péremptoire faite au paragraphe 1 de l'article 8, l'article 9, sur la soumission volontaire (qui est en définitive surtout une question de renonciation implicite), et l'article 10, sur les demandes reconventionnelles, prévoient tous deux l'exercice de la juridiction dans des cas où il n'y a manifestement pas consentement exprès. Comment un Etat peut-il donner son consentement, s'agissant d'une demande reconventionnelle, s'il ignore même qu'il y en aura une ? Qui plus est, l'article 11 est conçu non pas dans l'optique de la juridiction, mais plutôt dans celle de la renonciation. Toutes ces questions de rédaction soulèveront nécessairement de graves problèmes de fond.

³ Voir 1653^e séance, note 4.

⁴ Voir 1654^e séance, note 4.

20. Comme M. Riphagen l'a indiqué à la 1657^e séance, il croit qu'il existe une espèce de « consentement préalable au procès » qui est implicite et limité à un type particulier de relations ; ce consentement constitue l'un des divers types de consentement qui ont été examinés à propos de l'élément consensuel dans le cadre de la responsabilité des Etats – à ne pas confondre avec le consentement à être lié par un traité. M. Riphagen ne voit pas très bien comment le Comité de rédaction pourrait rédiger des articles sur le consentement exprès sans tenir compte du « consentement préalable au procès », qui est implicite et résulte de la participation volontaire d'un Etat à la vie juridique d'un autre.

21. M. OUCHAKOV estime que l'article 8 est en principe acceptable, mais que sa rédaction est insuffisamment précise. Il souhaiterait notamment que l'on indique expressément si la notion de juridiction mentionnée dans cette disposition est la notion générale, qui désigne tout exercice de sa souveraineté par l'Etat de réception, ou la notion particulière, qui désigne la compétence des tribunaux. Il fait observer à ce sujet que les dispositions proposées par le Rapporteur spécial s'inspirent plus ou moins directement de la Convention européenne de 1972 sur l'immunité des Etats⁵, dont l'article 15 proclame l'immunité absolue ou pleine d'un Etat à l'égard de la juridiction des tribunaux d'un Etat étranger, sauf certaines exceptions expresses. M. Ouchakov pense que la Commission devrait préciser sans ambiguïté, dès les premières dispositions de son projet d'articles, que le texte porte sur l'immunité à l'égard d'une action devant les tribunaux de l'Etat de réception.

22. Le paragraphe 3 de l'article 8 concerne les modalités d'expression du consentement, qui peut être exprès ou résulter du comportement de l'Etat. Ce paragraphe précise qu'il s'agit de consentir à « l'exercice de la juridiction du tribunal d'un autre Etat ». Il laisse cependant sans réponse un certain nombre de questions, comme la forme du consentement écrit et son destinataire, ou la portée du consentement donné pour une affaire déterminée, lequel ne peut en aucun cas être interprété de manière extensive. Il doit être clair, en outre, que le consentement donné par un Etat relativement à la juridiction d'un tribunal pour une action déterminée ne signifie en aucun cas que cet Etat reconnaît du même fait la facilité d'exercer des mesures d'exécution du jugement. D'autre part, la formule « après que le différend est né » manque de précision, et la notion de « représentant dûment autorisé » devra être clarifiée.

23. Enfin, comme les articles 8 et 11 portent tous deux sur le consentement exprès de l'Etat, M. Ouchakov préférerait qu'ils se fassent suite et précèdent les articles 9 et 10 du projet, lesquels portent sur le consentement procédant du comportement.

24. M. ALDRICH dit que, ainsi que d'autres membres de la Commission l'ont relevé, le paragraphe 1 de l'article 8 peut être interprété soit comme instaurant un régime en quelque sorte absolu de consentement, soit –

en raison du membre de phrase « conformément aux dispositions des présents articles » – comme prévoyant un régime de consentement soumis à d'autres exceptions. Pour que ce paragraphe soit compatible avec les éléments ultérieurs du texte, il devrait commencer par les mots « sauf dispositions contraires des présents articles », étant donné qu'il faudra certainement assortir l'immunité d'exceptions dépourvues de tout lien avec le consentement.

25. M. Aldrich pense, comme d'autres orateurs, qu'il serait bon de savoir si l'article 8 est censé s'appliquer exclusivement à la procédure judiciaire. Si cet article est d'une application plus large, comme il le croit, chacun de ses paragraphes soulève des difficultés d'ordre rédactionnel.

26. Le paragraphe 3 de l'article 8 énumère de manière exhaustive les modalités selon lesquelles le consentement peut être exprimé. Etant donné que les autres articles proposés dans le rapport à l'examen traitent tous, du moins en partie, de divers types de consentement, M. Aldrich n'est convaincu ni de la nécessité ni de l'opportunité du paragraphe 3, dont le maintien poserait un certain nombre de problèmes rédactionnels importants.

27. M. Aldrich n'est pas contre le renvoi de l'article 8 au Comité de rédaction, mais estime que celui-ci aura du mal à parvenir à une conclusion sur cette disposition tant qu'il ne saura pas, tant soit peu, quelles seront les principales exceptions. Par conséquent, le Comité devra s'abstenir, temporairement, d'examiner cet article de manière approfondie.

28. M. QUENTIN-BAXTER considère qu'il n'est vraiment pas possible de procéder à un examen satisfaisant des quatre projets d'articles pris séparément. Il se demande même si les nuances entre leurs textes sont d'une telle importance qu'elles justifient des articles distincts.

29. D'après ce que M. Quentin-Baxter a cru comprendre, la Commission n'a pas en vue la question générale du champ d'application de la règle ou du principe de l'immunité : elle s'occupe de la rédaction d'un ensemble d'articles applicables uniquement à la procédure judiciaire. La Commission s'intéresse à des règles du droit international qui sont appliquées en tant que telles par des tribunaux nationaux. En conséquence, il est indispensable d'entrer dans le détail et de faire preuve de précision. En élaborant des instruments juridiques promus à une application universelle, la Commission ne devrait pas non plus perdre de vue les avantages qu'il y a à formuler, en des termes généraux, des dispositions qui puissent être adaptées aux conditions particulières des divers systèmes juridiques et des divers Etats. De surcroît, comme il existe des différences de conception fondamentales entre les systèmes juridiques des pays de droit romain, des pays de « common law » et d'autres pays encore, il faut veiller à ne pas aboutir à un texte qui soit à tel point influencé par les pratiques des tribunaux de pays à systèmes juridiques évolués qu'il ne puisse être adapté à d'autres systèmes juridiques.

30. Au paragraphe 1 de l'article 8, il est présumé que d'autres notions – notamment celle de soumission volontaire – seront assimilées à la notion de consente-

⁵ Conseil de l'Europe, *Convention européenne sur l'immunité des Etats et protocole additionnel*, Série des traités européens, n° 74, Strasbourg, 1972.

ment. La distinction que le Rapporteur spécial établit, au paragraphe 59 de son rapport, entre les notions de soumission volontaire et de consentement est extrêmement subtile. Il semble qu'il y aurait nettement intérêt, du point de vue de la rédaction, à ne pas séparer les deux notions. Qui plus est, le paragraphe 3 de l'article 8 et le paragraphe 1 de l'article 9 traitent tous deux des modalités, et leur teneur est à certains égards quasi identique. Etant donné que les articles 8 à 11 sont étroitement interdépendants, il vaudrait peut-être mieux les réunir. Le Comité de rédaction ne pourra certainement pas rédiger des dispositions prévoyant toutes les éventualités sans procéder à quelque simplification de ce genre. En tout état de cause, le Comité devrait examiner les projets d'articles conjointement.

31. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) constate que bien des membres de la CDI sont préoccupés par la manière dont la question des immunités juridictionnelles a été abordée. A ce propos, il fait observer que la question est traitée de différentes manières par les diverses législations nationales étudiées. Bien qu'il comprenne les hésitations des membres de la Commission qui souhaiteraient disposer de tous les projets d'articles avant de les approuver, ne serait-ce qu'à titre préliminaire, le Rapporteur spécial ne pense pas que cela soit actuellement possible. La Commission doit avancer par étapes.

32. Se référant aux observations de M. Reuter et d'autres membres de la Commission relatives à l'article 7, le Rapporteur spécial se déclare prêt à remanier cet article pour éviter de lui donner un caractère absolu, tout en maintenant la notion de complète souveraineté en ce qui concerne l'immunité. Cette notion doit néanmoins faire l'objet de nombreuses restrictions, comme celle de la propriété ou de l'utilisation des biens meubles ou immeubles.

33. Passant aux observations de M. Riphagen, le Rapporteur spécial dit qu'il regrette d'avoir donné l'impression d'être favorable à la présomption d'une absence de consentement de la part de l'Etat défendeur. Peut-être aurait-il été préférable d'indiquer que le consentement ne doit pas être présumé hâtivement.

34. Quant à savoir s'il convient de traiter les articles proposés dans le rapport conjointement ou séparément, le Rapporteur spécial est du même avis que M. Jagota et M. Quentin-Baxter. Il a présenté ces articles séparément parce que différentes approches ont été suivies dans les divers systèmes juridiques étudiés. C'est à la Commission qu'il appartient de décider s'il est possible de réunir une partie ou la totalité de ces articles sans laisser tomber des distinctions subtiles.

35. Comme l'ont dit sir Francis Vallat (1657^e séance) et d'autres membres de la Commission, mieux vaudrait remanier l'article 8 pour éviter toute idée d'une immunité absolue ou illimitée.

36. Au sujet de la suggestion de M. Aldrich visant à compléter le paragraphe 1 de l'article 8, le Rapporteur spécial indique que le libellé actuel de cette disposition a été adopté à la suite d'un examen approfondi en comité de rédaction à la session précédente. Il est cependant tout à fait prêt à accepter l'amendement.

37. Se référant aux observations de M. Calle y Calle (*ibid.*), le Rapporteur spécial précise que l'exercice de la

juridiction visé à l'article 8 se rapporte uniquement à une action en justice. Il reconnaît que l'expression « exerce [...] sa juridiction contre un autre Etat » peut sembler quelque peu inamicale. Peut-être vaudrait-il mieux dire « exerce [...] sa juridiction dans une action dirigée contre un Etat telle que définie à l'article 7 ».

38. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 8, le Rapporteur spécial, tout en souscrivant aux idées exprimées par M. Šahović, indique que l'article 8 doit être considéré comme une introduction générale aux articles suivants, qui vont davantage dans le détail.

39. En conclusion, le Rapporteur spécial dit que les articles pourraient éventuellement être renvoyés ensemble au Comité de rédaction, puisqu'ils ont été présentés ensemble.

40. Sir Francis VALLAT se déclare préoccupé par le fait que le projet est examiné article par article. La Commission a déjà rencontré des difficultés en adoptant une approche analogue lors de l'examen des articles sur la responsabilité des Etats. Il faudrait essayer de mettre au point une méthode permettant à la Commission d'avoir une vue d'ensemble de la teneur du projet, sans quoi il lui sera difficile de parvenir ne serait-ce qu'à des conclusions provisoires sur les divers articles.

41. En ce qui concerne les articles 8 à 11, sir Francis comprend très bien le souci du Rapporteur spécial de refléter les différentes approches suivies dans les systèmes juridiques de divers Etats. Il est toutefois une considération fondamentale qu'il faut avoir à l'esprit lorsqu'on élabore des traités : il arrive qu'on aboutisse à de meilleurs résultats en énonçant des concepts en termes généraux plutôt qu'en essayant de refléter des systèmes juridiques particuliers.

42. M. CALLE Y CALLE, appuyé par M. OUCHAKOV, dit que seul l'article 8 devrait être renvoyé maintenant au Comité de rédaction. Les articles 9, 10 et 11 appellent sans doute encore beaucoup d'observations de la part des membres de la Commission.

43. M. REUTER est aussi partisan de ne renvoyer que l'article 8 au Comité de rédaction.

44. Il se demande si la Commission devra, dans le cadre du consentement, traiter des interventions devant les tribunaux. Jusqu'à présent, cette question n'a été qu'indirectement abordée par le Rapporteur spécial, mais il se peut que celui-ci considère le consentement comme tout à fait différent selon qu'il est exprimé dans un traité, un contrat ou un acte de procédure. Peut-être la Commission en arrivera-t-elle à énoncer un principe général selon lequel un acte de procédure vaut consentement quand il implique nécessairement que l'Etat dont il émane accepte la juridiction. Elle ne pourra probablement pas entrer dans le détail, car la procédure, contrairement aux règles régissant les traités et les contrats, varie grandement d'un pays à l'autre. Dans une procédure éminemment formaliste, comme celles de la « common law », un acte peut avoir des effets qu'il n'a pas dans une procédure de droit civil. Pour l'interprétation de la volonté de l'Etat, il se peut donc que la Commission doive s'en remettre au droit interne.

45. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 8 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

Expression de condoléances à l'occasion du décès de lady Waldock

46. Le PRÉSIDENT annonce le décès de lady Waldock, épouse de sir Humphrey Waldock, membre de la Cour internationale de Justice et ancien membre de la CDI, auquel il a adressé un télégramme de condoléances au nom de la Commission.

La séance est levée à 18 h 5.

1664^e SÉANCE

Mardi 2 juin 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsu-ruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (suite) [A/CN.4/331 et Add.1¹, A/CN.4/340 et Add.1, A/CN.4/343 et Add.1 à 4]

[Point 7 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 8 (Consentement de l'Etat),
ARTICLE 9 (Soumission volontaire),
ARTICLE 10 (Demandes reconventionnelles), et
ARTICLE 11 (Renonciation)² [suite]

1. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) propose, pour tenir compte des débats de la Commission et faciliter ses travaux ultérieurs, d'apporter plusieurs modifications au projet d'article 8 en le rédigeant en termes généraux, au lieu de chercher à rendre compte des différences entre les divers systèmes de droit interne. Ainsi, le paragraphe 1 pourrait commencer par les mots « sauf dispositions contraires des présents articles » ou les mots « sous réserve des dispositions de la troisième partie du projet d'articles », selon les propositions de M. Aldrich (1663^e séance) et de sir Francis Vallat (1657^e séance), de façon à éviter une formulation trop générale. De plus, les mots « dans une action intentée » pourraient être ajoutés après le mot « juridiction », comme l'a suggéré M. Calle y Calle (*ibid.*).

2. Au paragraphe 3, il pourrait être judicieux de préciser que les modes d'expression du consentement

énumérés aux alinéas *a*, *b* et *c* ne constituent pas une liste exhaustive, et d'insérer par conséquent les mots « sous diverses formes, et notamment » après les mots « aux termes du paragraphe 2 ». A l'alinéa *b*, il pourrait être souhaitable de supprimer les mots « d'un traité ou » et de remplacer le mot « affaires » par « activités ». Enfin, pour éviter toute confusion, l'alinéa *c* pourrait être remanié comme l'a proposé M. Jagota à la précédente séance pour se lire comme suit :

« en comparaisant devant le tribunal par l'intermédiaire d'un représentant autorisé sans invoquer d'exception tirée de l'immunité des Etats ».

3. La notion de soumission volontaire, telle qu'elle est exprimée dans le projet d'article 9, n'est qu'un aspect de la notion de consentement, et l'on peut établir certaines distinctions entre les notions qui font l'objet des articles 9, 10 et 11. Si la Commission part de l'idée qu'elle traite de la question de l'immunité des Etats à l'égard de la juridiction des tribunaux, elle constatera qu'il existe un lien manifeste entre l'existence de la juridiction et celle de l'immunité, car, logiquement, s'il n'y a pas de juridiction il ne peut y avoir d'immunité. Toutefois, tel n'est pas le cas en pratique, puisque les parties à un différend peuvent soulever une exception tirée de l'immunité. Or, s'il n'y avait pas d'immunité, il n'y aurait pas lieu de renoncer à l'immunité. En pratique, cependant, un Etat peut accepter de renoncer à son immunité, qu'elle existe ou non, puisque l'immunité peut être levée par avance dans certains domaines qui, selon la coutume ou la tradition, sont réputés faire l'objet de limitations ou d'exceptions. De plus, une renonciation à l'immunité ne suscite pas nécessairement la juridiction, tandis que le consentement constitue parfois le fondement même de la juridiction, qui peut reposer non seulement sur le principe de la territorialité mais aussi, dans bien des cas, sur les principes du droit international privé.

4. La terminologie employée à l'article 9 est destinée à provoquer les commentaires de la Commission. La notion de soumission volontaire est largement acceptée, et il y est fait référence dans les législations du Royaume-Uni et des Etats-Unis d'Amérique, de même que dans la Convention européenne de 1972 sur l'immunité des Etats³.

5. M. REUTER croit comprendre que, pour le Rapporteur spécial, les paragraphes 1 et 2 de l'article 8 énoncent des principes, tandis que le paragraphe 3 contient un programme. L'idée est intéressante, mais elle devrait conduire à un programme chronologique. Mieux vaudrait intervertir les alinéas *a* et *b* du paragraphe 3 et commencer par la première manifestation possible d'un consentement, celle qui précède tout différend, pour passer ensuite à la manifestation postérieure à la naissance d'un différend, et terminer par la phase judiciaire.

6. Resterait alors la question soulevée par M. Ouchakov dès le début de l'examen de l'article 8 et concernant la nécessité de développer certaines hypothèses plus que d'autres. L'hypothèse visée à l'alinéa *b* n'appelle guère de développements, contrairement à celle que vise l'alinéa *a*, qui porte sur un différend né entre une autorité gouvernementale ou administrative

¹ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie).

² Pour textes, voir 1657^e séance, par. 1.

³ Voir 1663^e séance, note 5.

d'un Etat et un autre Etat ou un particulier. En effet, les autorités de l'Etat compétentes pour donner un consentement ne sont pas nécessairement celles qui interviennent après qu'une initiative a été prise devant un tribunal. Dans certains pays, la représentation de l'Etat en justice, même devant un tribunal étranger ou un tribunal international, incombe à des agents spécialisés, ce qui n'est pas le cas dans le domaine conventionnel. Peut-être le Rapporteur spécial entend-il développer dans d'autres dispositions l'hypothèse visée à l'alinéa *a*. Si telle est son intention, l'article 9 soulève certaines difficultés, car il ne semble pas être uniquement le développement de l'expression du consentement devant un tribunal. En effet, si les alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 de l'article 9 visent bien une situation procédurale, l'alinéa *c* est beaucoup plus large, puisqu'il se réfère à l'hypothèse de l'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article 8 : celle de l'expression écrite d'un consentement, donnée après la naissance d'un différend. Quant aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9, ils visent bien tous deux l'hypothèse procédurale. Dans la logique des explications données par le Rapporteur spécial au sujet de l'article 8, il semble qu'il faudrait supprimer l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 9, ou du moins le reformuler.

7. En fait, la pensée du Rapporteur spécial est claire, et seule se pose une question de terminologie. Il faudrait trouver une expression qui serve de titre à l'article 9 et couvre toutes les hypothèses envisagées. Cette expression devrait être neutre par rapport à la terminologie du droit interne, tout en couvrant l'ensemble des systèmes de droit interne. Personnellement, M. Reuter pourrait accepter l'expression « soumission volontaire », mais il croit qu'il faudra la définir à l'article 9. Le Rapporteur spécial semble envisager toute initiative procédurale d'un Etat, et il est vrai que tant qu'un Etat n'a pas pris d'initiative procédurale il n'a pas donné son consentement. Il importerait de l'indiquer clairement. Comme le Rapporteur spécial l'a dit, les initiatives procédurales qu'un Etat peut prendre sont très diverses. Un Etat peut comparaître et se défendre au fond ou défendre son immunité juridictionnelle ; il peut intervenir dans une affaire entre deux autres Etats, ou même intervenir comme simple *amicus curiae*. Il faudrait donc préciser que toute initiative procédurale, quelle qu'en soit la nature, n'implique consentement que si elle émane d'une autorité compétente et si elle exprime clairement la volonté de l'Etat. La Commission ne peut aller beaucoup plus loin. Certes, quand un Etat accepte de se défendre au fond ou quand il comparet pour maintenir son immunité, il y a manifestement consentement. Dans les autres cas, cependant, il faut que l'interprétation de son initiative ne laisse place à aucun doute.

8. Si la Commission conservait l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 9, M. Reuter hésiterait à cautionner l'affirmation figurant au paragraphe 61 du rapport (A/CN.4/340 et Add.1), selon laquelle « la question de savoir si l'expression de cette volonté peut être jugée manifeste doit être tranchée en dernier ressort par l'autorité judiciaire conformément à sa propre pratique établie ou à son propre règlement intérieur, compte tenu des circonstances de l'espèce ». Certes, l'Etat qui prend une initiative procédurale assume un risque, car il ne doit prendre cette initiative que s'il connaît suffisamment le

droit procédural applicable ; il se soumet dans une certaine mesure au droit local. L'expression « en dernier ressort » signifie qu'un Etat ne peut pas interpréter ce droit procédural contrairement à la pratique judiciaire. Cette affirmation est acceptable en ce qui concerne la procédure, mais non en ce qui concerne un consentement donné dans un traité ou sous la forme d'un acte gouvernemental.

9. Le passage auquel M. Reuter s'est référé n'est donc pas exact au regard de l'hypothèse visée à l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 9. En effet, les tribunaux d'un Etat ne sauraient interpréter « en dernier ressort » le texte d'un traité : cette interprétation incombe aux Etats parties au traité, et si ceux-ci ne se mettent pas d'accord, leur différend doit être tranché conformément à un des modes de règlement prévus par le droit international. Dans le cas d'un contrat, la question se complique. Si c'est la loi du for qui est applicable, l'Etat qui l'a acceptée a pris le risque qu'on interprète l'expression de sa volonté conformément à ce droit. Toutefois, même si c'est un autre droit qui est applicable, il n'est pas certain que l'on puisse dire que l'autorité judiciaire se prononcera en dernier ressort.

10. M. CALLE Y CALLE relève que la différence entre la soumission volontaire prévue à l'article 9 et l'expression du consentement prévue à l'article 8 est très ténue. En cas de soumission volontaire, l'Etat prend une initiative : celle de choisir un for ou d'intenter une action. Au paragraphe 59 du rapport à l'examen, on déclare à ce sujet que

L'Etat est considéré comme mis en cause dans les deux cas, qu'il se soit lui-même librement et volontairement soumis à la juridiction ou qu'il ait simplement consenti à l'exercice de cette juridiction par un tribunal d'un autre Etat, comme le prévoit l'article 8.

Or, le fait d'être mis en cause ne résulte pas du seul consentement à une juridiction, mais peut prendre d'autres formes. On déclare plus loin dans le même paragraphe que « dès lors que la juridiction peut être exercée sans qu'il soit nécessaire de contraindre l'Etat à s'y soumettre », cet Etat ne peut ensuite s'opposer à l'exercice de la juridiction en invoquant l'absence de consentement. On pourrait en déduire à tort qu'il existe des possibilités de contraindre un Etat à se soumettre à la juridiction d'un autre Etat.

11. Se référant au paragraphe 64 du même rapport, M. Calle y Calle dit qu'il ne voit pas comment une juridiction pourrait s'imposer à un Etat qui n'est pas partie à un différend, mais intervient simplement en tant qu'*amicus curiae*. La notion de soumission à une juridiction est moins liée à la comparution qu'à l'examen de certaines questions en justice. Se soumettre à une juridiction, c'est accepter d'avance les résultats de l'exercice de cette juridiction. A cet égard, le consentement se différencie de la renonciation. En cas de renonciation, il existe manifestement un droit à l'immunité, auquel l'Etat renonce. La soumission volontaire, quant à elle, comporte un élément d'intérêt.

12. Au sujet de la structure de l'article 9, M. Calle y Calle fait observer que le paragraphe 1 est rédigé sous une forme permissive. Il prévoit qu'un Etat peut exercer sa juridiction contre un Etat qui s'est volontairement soumis à la juridiction d'un de ses tribunaux. Le paragraphe 2 énonce une règle évidente : le défaut de comparu-

tion n'implique pas la soumission volontaire, mais manifeste l'absence de soumission volontaire. Il conviendrait d'examiner le cas où la soumission volontaire est prévue d'avance dans un traité ou un contrat, mais où l'Etat ne comparait pas une fois l'action ouverte. L'action en justice peut-elle alors être poursuivie ?

13. Enfin, le paragraphe 3 vise un cas qui ne ressortit pas à la soumission volontaire : la comparution ou l'intervention d'un Etat lorsqu'une action est déjà intentée devant le tribunal d'un autre Etat, afin de s'opposer à ce que l'exercice de la juridiction de ce tribunal se poursuive ou de faire valoir un intérêt à l'égard d'un bien en cause.

14. M. JAGOTA dit que les modifications à l'article 8 proposées par le Rapporteur spécial semblent résoudre la plupart des problèmes soulevés pendant la discussion. Lui-même avait fait observer (1663^e séance), au sujet de l'alinéa *c* du paragraphe 3, que tout Etat qui conteste une demande au fond serait considéré comme ayant donné son consentement, qu'il invoque ou non l'exception tirée de l'immunité des Etats. En tout état de cause, cette question peut être examinée par le Comité de rédaction.

15. M. Jagota n'est pas sûr qu'il convienne de maintenir les articles 8 et 9 sous la forme de dispositions séparées. M. Reuter a indiqué que le projet d'article 8 énonce la norme fondamentale du consentement, tandis que l'article 9 se rapporte à la soumission volontaire à la juridiction d'un tribunal dans une action en justice bien précise, et que, par conséquent, les modalités de la soumission volontaire doivent être énoncées à l'article 9, alors que l'article 8 doit traiter des aspects plus larges du consentement exprimé soit dans un traité soit devant un tribunal. Si elle accepte ce raisonnement, la Commission aura de bonnes raisons de maintenir la séparation entre les deux articles. Toutefois, elle doit examiner attentivement si cette distinction peut être apportée et si elle aura une utilité pratique. Ainsi, par exemple, l'insertion des mots « dans une action intentée » au paragraphe 1 de l'article 8 pourrait rendre la distinction sans objet.

16. Le paragraphe 1 de l'article 9 combine en fait les paragraphes 2 et 3 de l'article 8. En d'autres termes, les effets et les modalités de la soumission volontaire sont essentiellement les mêmes que dans le cas du consentement. En outre, comme M. Reuter l'a relevé, l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 9 semble se rapporter au même objet que les alinéas *a* et *b* du paragraphe 3 de l'article 8, tandis que l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 9 correspond à l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 8.

17. Le paragraphe 2 de l'article 9 est une clause explicative, et en tant que telle est probablement utile. Le paragraphe 3 ne fait que répéter, sous une forme négative, ce qui a déjà été dit sous forme affirmative à l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 8 et à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 9, mais, même si les deux articles restaient séparés, on pourrait envisager la possibilité d'inclure le contenu du paragraphe 3 de l'article 9 à l'article 8 pour apporter plus de clarté. Toutefois, la deuxième partie de la version actuelle du paragraphe 3 de l'article 9 est rédigée en termes absolus, tandis que l'exemple cité dans le rapport, c'est-à-dire l'article 13 de la Convention européenne sur l'immunité des Etats, est

rédigé en termes restrictifs. Dès lors, si ce paragraphe doit avoir une portée limitée, il faut le manifester clairement en insérant après les mots « en cause » les mots « dans des circonstances telles que l'Etat aurait joui de l'immunité si l'action avait été intentée contre lui ».

18. M. OUCHAKOV rappelle que, au début de ses travaux sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, la Commission a fait un choix regrettable et rétrograde lorsqu'elle a considéré que le principe de l'immunité juridictionnelle n'existait pas. En effet, selon l'article 6 du projet,

Tout Etat est exempt de la juridiction d'un autre Etat conformément aux dispositions des présents articles,

ce qui signifie que l'immunité juridictionnelle n'existe que dans la mesure où elle est énoncée dans les articles. Or, en ce qui concerne le consentement, les articles proposés par le Rapporteur spécial se fondent sur l'existence du principe de l'immunité, puisqu'ils sont conçus comme des exceptions à l'application de ce principe, consécutives au consentement donné par l'Etat qui jouit de l'immunité juridictionnelle. Si l'existence du principe n'était pas admise, c'est de l'Etat de réception que devrait émaner le consentement, puisque c'est lui qui consentirait à ne pas exercer sa juridiction sur l'Etat d'envoi, ou, autrement dit, à conférer à celui-ci l'immunité de juridiction. La Convention européenne sur l'immunité des Etats énonce, en son article 15, le principe selon lequel un Etat bénéficie de l'immunité de juridiction, sauf dans un certain nombre de cas énoncés aux articles 1 à 14. Pour M. Ouchakov, la Commission agit contrairement au droit international existant en partant du principe contraire. Elle fait ainsi œuvre de développement, non pas progressif, mais régressif, du droit international.

19. Comme M. Ouchakov l'a fait observer à la séance précédente, le consentement donné par l'Etat est nécessairement volontaire. Il est superflu de préciser qu'il le donne « de son plein gré », selon les termes de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 9, puisque tout consentement qui serait donné sous la contrainte d'un autre Etat serait contraire au droit international contemporain. On peut donc supposer que toutes les expressions du consentement visées dans les projets d'articles proposés par le Rapporteur spécial sont volontaires.

20. En outre, il conviendrait de faire une distinction, entre une manifestation expresse de consentement et un consentement résultant du comportement. Au paragraphe 1 de l'article 9, l'hypothèse visée à l'alinéa *a*, et peut-être aussi celle de l'alinéa *b*, concerne un consentement qui peut être déduit d'un comportement, tandis que l'alinéa *c* concerne une manifestation expresse du consentement. Dans l'hypothèse de l'alinéa *a*, un Etat intente une action ou intervient dans une action intentée devant un tribunal. Quelques membres de la Commission se sont demandé s'il s'agissait là d'une intervention portant sur la propriété de certains biens ou d'une intervention sur le fond. A cet égard, la Convention européenne sur l'immunité des Etats est claire : un Etat ne bénéficie pas de l'immunité de juridiction s'il conclut au fond. Il est très dangereux d'adopter une approche générale sur ce point.

21. L'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 9 a trait au cas où un Etat comparait devant le tribunal, sans qu'il

soit précisé dans quelle cause ni pour quelle raison. Là encore, la Commission ne peut se contenter de formules vagues. Le même alinéa vise ensuite le cas de l'Etat qui accomplit « un acte se rapportant à l'action intentée » devant le tribunal. M. Ouchakov se demande si l'Etat qui s'adresse à un tribunal parce qu'il s'intéresse à des documents présentés dans le cadre d'une action accomplit un acte pouvant être interprété comme l'acceptation de la juridiction de ce tribunal. Il importe de déterminer quels actes peuvent être interprétés comme impliquant acceptation de la juridiction, ce qui dépend en définitive du droit interne. En outre, le processus juridictionnel comprend beaucoup d'étapes, et M. Ouchakov se demande quelles sont celles qui doivent être prises en considération.

22. Il estime que l'hypothèse visée à l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 9 devrait être traitée séparément, puisqu'elle vise une manifestation expresse de consentement. Le point de vue adopté pour les paragraphes 2 et 3 n'est pas non plus tout à fait satisfaisant. Ces dispositions concernent la soumission volontaire, alors que la véritable question est celle de l'existence ou de l'absence de l'immunité de juridiction.

23. M. EVENSEN dit qu'à son avis le libellé du paragraphe 2 de l'article 9 est trop vague. En pratique, l'une des réactions les plus fréquentes des Etats en présence d'une action où ils estiment pouvoir se prévaloir de l'immunité consiste à ne pas comparaître devant le tribunal de l'autre Etat. M. Evensen propose donc à la Commission de modifier comme suit le paragraphe 2 :

« La non-comparution d'un Etat dans une action intentée devant un tribunal d'un autre Etat ne doit pas être interprétée comme une soumission volontaire. »

Il serait même possible d'aller plus loin encore en adoptant un énoncé plus affirmatif.

24. A cet égard, M. Evensen souscrit à l'opinion selon laquelle le dernier membre de phrase de l'article 15 de la Convention européenne sur l'immunité des Etats - « le tribunal ne peut connaître d'une telle procédure même lorsque l'Etat ne comparait pas » - donnerait aux tribunaux nationaux des indications plus claires que le paragraphe 2 du projet d'article 9.

25. M. Evensen pense aussi, comme M. Jagota, qu'il faudrait reprendre, au paragraphe 3 de l'article 9, le libellé très succinct de l'article 13 de la Convention européenne sur l'immunité des Etats, ainsi conçu :

Le paragraphe 1 de l'article 1 ne s'applique pas lorsqu'un Etat contractant fait valoir devant un tribunal d'un autre Etat contractant, saisi d'une procédure à laquelle il n'est pas partie, qu'il a un droit sur des biens qui font l'objet du litige, dans la mesure où il aurait pu invoquer l'immunité si l'action avait été dirigée contre lui.

26. Sir Francis VALLAT dit que tous les membres de la Commission sont évidemment libres d'interpréter comme ils l'entendent la notion de progrès en tant qu'elle diffère de celle de développement progressif du droit international. Cependant, quand M. Ouchakov a évoqué, en des termes absolus, un « développement régressif », sir Francis a eu l'impression que l'on ramenait la Commission des générations en arrière quant à la conception de l'Etat - qui, en définitive, a beaucoup progressé en développant ses activités dans l'intérêt de l'humanité et en allant bien au-delà de ses fonctions

classiques de maintien de l'ordre à l'intérieur et de défense contre l'extérieur. Ce sont ces conditions nouvelles et les réalités du monde contemporain que la Commission doit exprimer dans le projet d'articles en cours d'élaboration, et c'est là ce qu'il faut entendre par développement progressif.

27. A la suite des déclarations des autres membres de la Commission, sir Francis parvient à la conclusion que les articles 8 à 11 se rapportent tous, d'une manière ou d'une autre, à la notion de consentement à l'exercice de la juridiction. L'élément de consentement est présent même à l'article 10 puisque, quand un Etat intente une action devant les tribunaux d'un autre Etat, il consent en quelque sorte aux conséquences d'une demande reconventionnelle formée contre lui relativement à l'objet du différend. Ainsi, la distinction fondamentale dans les projets d'articles examinés s'établit entre le consentement qui est exprimé et celui qui découle du comportement de l'Etat - comportement qui, dans des circonstances normales, prend la forme d'une certaine participation à une action devant le tribunal de l'Etat territorial.

28. Il semble donc qu'une grande partie des chevauchements et des répétitions dans les projets d'articles pourrait être évitée si la Commission reconnaissait qu'elle traite de différents aspects du consentement, et qu'il convient d'établir une distinction entre le consentement exprès et le consentement implicite découlant de la participation à une action. Certes, il pourrait s'ensuivre que le projet ne comporterait pas d'articles distincts sur la soumission volontaire et la renonciation, qui pourraient trouver place sous un même titre général. Une telle solution permettrait cependant d'éviter le type de situation où, par exemple, l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 8 est très voisin de l'objet de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 9, et où le paragraphe 3 de l'article 9 exprime essentiellement la même idée que le paragraphe 4 de l'article 11. Il pourrait être bon que le Rapporteur spécial établisse une nouvelle version des articles examinés sur la base des propositions des membres de la Commission.

29. M. ALDRICH réserve, d'une manière générale, sa position sur la question de savoir s'il faut regrouper les articles 8 à 11 du projet. Son sentiment immédiat est que les articles devraient être moins nombreux, mais le Rapporteur spécial a eu raison de les présenter sous une forme développée à la Commission, qui aurait elle-même intérêt à les examiner un à un, compte tenu de leur interdépendance, pour décider ensuite s'il convient de les fusionner ou non.

30. En ce qui concerne l'article 9, M. Aldrich estime que l'alinéa *b* du paragraphe 1 est légèrement différent des alinéas *a* et *c*. En fait, la règle fondamentale de la soumission volontaire est celle qui est énoncée à l'alinéa *c*. La règle formulée à l'alinéa *b* peut être ou ne pas être une règle de soumission volontaire, et, considérant que les conseillers juridiques des gouvernements sont des êtres humains et que l'erreur est humaine, M. Aldrich constate qu'ils pourraient tomber dans le piège de cet alinéa sans jamais s'être volontairement soumis à quoi que ce soit.

31. Pour M. Aldrich, le paragraphe 2 de l'article 9 est totalement superflu, en partie parce qu'il semblerait

étrange à tout lecteur non averti, qui pourrait demander pourquoi la non-comparution dans une action peut être considérée comme une soumission volontaire à cette action, ou comment l'on pourrait manifester plus fortement le peu de cas que l'on fait d'une action qu'en s'abstenant d'y participer. Bien des questions et des malentendus seraient évités par la suppression de ce paragraphe.

32. M. VEROSTA fait observer que, étant plus ou moins tenu de formuler les principes généraux de l'immunité des Etats avant d'énoncer les exceptions à ces principes, le Rapporteur spécial n'a pu suivre le modèle de la Convention européenne sur l'immunité des Etats, dont l'article 15 énonce le principe général, mais dont les articles 1 à 14 énoncent les exceptions à ce principe. Quoiqu'elle puisse parfaitement demander au Rapporteur spécial de fusionner les projets d'articles 8 et 9, qui ont pratiquement le même sens, la Commission doit se souvenir qu'à ce stade des travaux elle doit éviter d'alourdir le projet d'articles par des détails qui risqueraient, en quelque sorte, d'étouffer les principes généraux en cours d'élaboration.

33. La Commission pourrait aussi s'efforcer de déterminer si elle partage l'opinion exprimée dans le deuxième alinéa du préambule de la Convention européenne, ainsi conçu :

Tenant compte du fait que se manifeste dans le droit international une tendance à restreindre les cas dans lesquels un Etat peut invoquer l'immunité devant les tribunaux étrangers.

34. M. ŠAHOVIĆ déclare que la Commission doit savoir gré au Rapporteur spécial de lui avoir présenté un si grand choix de formules pour traiter de la question des immunités juridictionnelles. Il éprouve toutefois quelque perplexité au sujet du projet d'article 9, dont l'examen a conduit la Commission à reprendre la discussion de certains problèmes fondamentaux qui auraient dû être réglés lors de l'étude des articles 6 et 7 du projet. Ainsi, les observations faites précédemment par M. Ouchakov quant à la nécessité de choisir un point de départ précisément défini confirment, s'il en est besoin, que la Commission n'a pas encore fixé son attitude, pourtant déterminante, par rapport au principe général de l'immunité des Etats.

35. Alors que l'argumentation exposée par le Rapporteur spécial au début du paragraphe 59 de son troisième rapport (A/CN.4/340 et Add.1) tend à établir de manière convaincante qu'il n'existe guère de différence entre la soumission volontaire et le consentement d'un Etat, on peut s'étonner de la présence d'une disposition particulière consacrée à la soumission volontaire. En réalité, une autre approche paraît possible, qui consisterait à partir de la soumission volontaire fondée sur le consentement de l'Etat pour, ensuite, renverser l'ordre des dispositions, puisque le consentement est l'expression de la volonté de l'Etat. Le choix d'une telle méthode permettrait peut-être de parvenir à un accord entre les membres de la Commission.

36. Comme sir Francis Vallat, il pense que la Commission doit s'en tenir au droit international tel qu'il ressort de la pratique et dégager des règles générales s'inscrivant dans le cadre du droit international en tant que tel, en dehors de toute référence au droit interne des Etats.

37. Aussi suggère-t-il que la Commission formule un article unique constitué des premiers paragraphes des articles 8 et 9, en laissant la matière des aspects pratiques pour les dispositions suivantes. En procédant de la sorte, la Commission pourrait utiliser ultérieurement les résultats de ses discussions au sujet des articles 8 et 9 pour rédiger d'autres articles après s'être attachée, à ce stade, à dégager des propositions du Rapporteur spécial une ou deux règles de portée générale, trouvant logiquement leur place dans la deuxième partie du projet, consacrée aux principes généraux.

38. M. QUENTIN-BAXTER dit que les variantes proposées pour le paragraphe 2 du projet d'article 7 portent sur des cas où un Etat n'est pas désigné comme l'une des parties, mais est néanmoins mis en cause dans une action en justice. Cette question de la nature de la mise en cause de l'Etat est certes une question technique difficile, qui n'a pas encore été examinée par la Commission. Les articles 8 à 11 tiennent compte eux aussi d'une telle hypothèse. Ainsi, par exemple, le paragraphe 3 de l'article 9 et le paragraphe 4 de l'article 11 ont trait non seulement au cas où l'Etat plaide l'exemption de juridiction fondée sur l'immunité des Etats, mais aussi à celui où l'Etat fait valoir un intérêt à l'égard du bien en cause.

39. Toutefois, les articles examinés ne semblent pas prêter une attention suffisante à la situation pourtant très fréquente où une partie — par exemple une banque de réserve ayant des fonctions quasi gouvernementales — prétend être l'Etat lui-même sous une autre forme et jouir de l'immunité attribuée à l'Etat. Le tribunal de l'Etat territorial devra décider si une telle prétention est fondée. M. Quentin-Baxter se demande comment certaines des dispositions négatives des articles 8 à 11, et en particulier le paragraphe 3 de l'article 11, s'appliqueront dans un tel cas, et quelle sera la position de l'Etat si l'organe contre lequel une action est intentée n'invoque pas l'exception d'immunité. En remaniant les articles examinés, le Rapporteur spécial pourrait s'efforcer de déterminer comment les dispositions négatives s'appliqueront dans des cas où l'Etat lui-même n'est pas « en scène » en tant que tel, mais où il n'en est pas moins effectivement mis en cause.

40. M. RIPHAGEN appelle l'attention du Rapporteur spécial sur le fait que l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 9 est semblable à la première phrase du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention européenne sur l'immunité des Etats, ainsi conçue :

Un Etat contractant ne bénéficie pas de l'immunité de juridiction devant un tribunal d'un autre Etat contractant s'il conclut au fond avant de l'invoquer.

Cette phrase semble exprimer l'idée selon laquelle un Etat qui participe volontairement à une action doit accepter les conséquences de sa participation.

41. De plus, la seconde phrase du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention européenne dispose :

Néanmoins, s'il établit qu'il n'a pu prendre qu'ultérieurement connaissance des faits sur lesquels il aurait pu fonder l'immunité, il peut invoquer celle-ci s'il se prévaut de ces faits aussitôt que possible.

Cette phrase est utile attendu que, dans la Convention européenne, on envisage plusieurs situations de fait où l'Etat ne peut pas invoquer l'immunité, et d'autres situations où il ne peut pas toujours savoir à l'avance s'il peut ou non l'invoquer. Dans la pratique, ces situations

peuvent parfaitement se présenter en relation avec le projet d'articles examiné, dans lequel il faut donc tenir compte de cette phrase.

42. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) dit que de nombreuses observations pertinentes ont été formulées à propos de la suggestion de sir Francis Vallat tendant à aborder les articles 8 à 11 en considérant que la notion examinée est celle de consentement. M. Reuter a cerné le problème en relevant que les paragraphes 1 et 2 de l'article 8 contiennent une déclaration de principe claire, tandis que le paragraphe 3 traite des différents modes d'expression du consentement. M. Sucharitul lui-même est parti de l'alinéa c du paragraphe 3 de l'article 8 pour donner à l'article 9 l'exemple d'un autre mode d'expression du consentement. C'est parce que la soumission volontaire est bien connue qu'il l'a mise en évidence dans une disposition distincte. Toutefois, la soumission volontaire n'est qu'un des multiples modes d'expression du consentement par le comportement, et il pourrait être préférable d'utiliser pour la décrire les mots « participation à l'action ».

43. Tout chevauchement entre les articles 8 et 9 peut certainement être éliminé – par exemple en supprimant l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 9. Ces deux projets d'articles peuvent aussi être fusionnés sous le titre « *expressis verbis* », suggéré par M. Ouchakov. On pourrait de même donner une formulation affirmative au paragraphe 2 de l'article 9 et insérer cette disposition à l'article 6, à l'article 7 ou à l'article 8, pour indiquer clairement que la non-comparution dans une action devant un tribunal ne peut pas être interprétée comme un consentement. Enfin, M. Sucharitul tiendra compte du parallélisme entre le paragraphe 3 de l'article 9 et le paragraphe 4 de l'article 11, signalé par M. Quentin-Baxter.

La séance est levée à 13 heures.

1665^e SÉANCE

Mercredi 3 juin 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens
(*fin*) [A/CN.4/331 et Add.1¹, A/CN.4/340 et Add.1, A/CN.4/343 et Add.1 à 4]

[Point 7 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*fin*)

ARTICLE 8 (Consentement de l'Etat),

ARTICLE 9 (Soumission volontaire),

ARTICLE 10 (Demandes reconventionnelles), *et*

ARTICLE 11 (Renonciation)² [*fin*]

1. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial), résumant le débat sur le projet d'article 9 qui a eu lieu à la précédente séance, dit qu'il sait gré à M. Calle y Calle de ses observations, qui ont contribué à rendre plus clair le raisonnement que lui-même, en tant que rapporteur spécial, a suivi dans son troisième rapport (A/CN.4/340 et Add.1). Il fera tout pour reprendre dans les projets d'articles dont il rédigera une nouvelle version les suggestions d'ordre rédactionnel faites par M. Evensen, M. Jagota, M. Ouchakov et M. Quentin-Baxter. Il est reconnaissant à M. Reuter et à M. Ouchakov d'avoir soulevé l'intéressante question du stade de la procédure à partir duquel il est considéré que la participation active d'un Etat ou d'un des représentants autorisés d'un Etat vaut, de la part de cet Etat, consentement à se soumettre à la juridiction.

2. Il pourrait accepter la proposition de M. Reuter tendant à reclasser les modes d'expression du consentement selon l'ordre chronologique : avant l'apparition du différend, à un certain stade de la procédure, ou après l'apparition du différend. A ce sujet, il indique que l'interprétation que M. Reuter a donnée du paragraphe 61 du rapport est juste : le paragraphe est censé traiter de la forme du consentement et de l'obligation qui est faite d'exprimer ce consentement conformément aux règles fixées par le tribunal compétent. Il n'a rien à voir avec l'interprétation du consentement donné dans un traité, un accord international ou un contrat, qui est traitée dans d'autres paragraphes du rapport.

3. M. Sucharitul est d'avis que le projet d'article 9 pourrait être renvoyé sans plus attendre au Comité de rédaction pour qu'il l'examine compte tenu du débat qui a eu lieu à la Commission.

4. Le PRÉSIDENT propose que le projet d'article 9 soit renvoyé au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

5. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) dit que l'article 10, relatif aux demandes reconventionnelles, découle logiquement de l'article 9, relatif à la soumission volontaire, puisqu'une demande reconventionnelle ne peut pas être formée contre un Etat si cet Etat n'a pas consenti à l'exercice de la juridiction en engageant une procédure devant le tribunal compétent. Il s'agit alors d'établir quels peuvent être les effets des demandes reconventionnelles. Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial a indiqué que la pratique des Etats était en train de changer, et qu'on avait maintenant tendance à reconnaître les mêmes effets aux demandes reconventionnelles formées contre un Etat qu'aux demandes reconventionnelles formées par un Etat. Une demande reconventionnelle introduite par un Etat a évidemment les mêmes effets qu'une intervention au fond dans une procédure.

¹ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie).

² Pour textes, voir 1657^e séance, par. 1.

6. Passant à l'article 11, M. Sucharitkul signale que dans la pratique de nombreux pays la renonciation à l'immunité ne diffère guère des autres formes de consentement, si ce n'est qu'elle a peut-être un caractère plus solennel. La renonciation à l'immunité produit donc les mêmes effets que le consentement à l'exercice de la juridiction. Autrefois, il arrivait que la procédure devant les tribunaux des Etats territoriaux soit très stricte : la renonciation expresse des Etats devait avoir lieu *in facie curiae*. Aujourd'hui, on a cependant tendance à considérer qu'un Etat est lié par l'engagement qu'il prend à l'avance dans une disposition expresse d'un traité, d'un accord international ou d'un contrat. Etant donné que les notions de consentement par renonciation à l'immunité et de consentement exprimé dans un traité ou un contrat se chevauchent quelque peu, les demandes reconventionnelles et la renonciation à l'immunité peuvent être considérées comme des modes d'expression du consentement de nature différente, mais d'importance égale.

7. M. OUCHAKOV, se référant au débat qui s'est engagé sur l'évolution contemporaine de la pratique en matière d'immunités juridictionnelles des Etats, fait observer que les tendances divergentes qui coexistent partent néanmoins toutes du principe de l'immunité des Etats. Même la Convention européenne de 1972 sur l'immunité des Etats³ mentionne dans son préambule « une tendance à restreindre les cas dans lesquels un Etat peut invoquer l'immunité devant les tribunaux étrangers », et reconnaît donc implicitement le principe de l'immunité comme base de ses dispositions.

8. Pour M. Ouchakov, cette convention exprime une tendance qui, pour être réelle, n'en est pas moins particulière aux pays occidentaux – ou, du moins, à certains d'entre eux. Dans une de ses interventions sur la question (1656^e séance), M. Jagota a indiqué, à juste titre, qu'il existe aussi des tendances contraires, suivies spécialement par des pays en développement et des pays socialistes. Peut-être conviendrait-il de rechercher la tendance dominante. Il n'en demeure pas moins que celle qui caractérise la position des pays occidentaux procède d'une réaction de ces derniers contre l'attitude des pays en développement, qui, pour défendre leurs intérêts, invoquent à leur profit la notion de souveraineté absolue de l'Etat, notamment dans des cas concrets de nationalisation d'entreprises.

9. L'article 10 est acceptable en principe. En effet, l'Etat qui a pris l'initiative d'une action judiciaire devant les tribunaux d'un autre Etat doit assumer le risque d'une demande reconventionnelle. Dans les autres cas de soumission, la situation est cependant moins claire. En particulier, l'expression « dans laquelle un Etat intervient » devra être précisée, car la notion de demande reconventionnelle ne vise que le cas où un Etat a intenté l'action et où une autre partie formule une demande en retour.

10. En ce qui concerne l'article 11, M. Ouchakov éprouve quelques doutes quant à la possibilité d'énoncer expressément des règles sur la renonciation en tant que telle, et préférerait qu'une distinction soit faite entre la renonciation, qui a une portée générale, et la levée de

l'immunité, qui a une portée particulière et laisse subsister l'immunité absolue de l'Etat. Ainsi, la Convention de Vienne de 1961⁴ prévoit, dans son article 32, que l'Etat accréditant peut renoncer à l'immunité de juridiction des agents diplomatiques qui en bénéficient. Cette immunité est attribuée à l'Etat en tant que sujet du droit international ; il peut y renoncer, non pour lui-même, mais pour un de ses organes ou agents. Il est plus exact de dire qu'il lève l'immunité dont un agent bénéficie, mais qu'il n'y renonce pas pour lui-même en général. Mieux vaudrait donc parler de levée de l'immunité, puisque le projet d'articles ne vise que les cas où un Etat fait cesser l'immunité pour un certain domaine ou une certaine action seulement.

11. En résumé, M. Ouchakov est favorable en principe aux deux projets d'articles, avec toutefois quelques réserves de portée générale.

12. M. RIPHAGEN dit qu'il faudra peut-être insérer une clause de sauvegarde dans l'article 10 pour tenir compte du fait que, très souvent, les règles de procédure des tribunaux nationaux, dont certaines sont plus sévères que d'autres, mettent des limites à la recevabilité des demandes reconventionnelles.

13. Il conviendra de préciser les liens entre les quatre paragraphes de l'article 10. Le paragraphe 1 énonce un certain nombre de conditions relatives à la recevabilité d'une demande reconventionnelle du point de vue de l'immunité. Les « faits » visés à l'alinéa *b* du paragraphe 1 pourraient relever de divers rapports de droit, si bien que l'emploi des mots « du même rapport de droit ou des mêmes faits » risque d'être une source de confusion. Compte tenu de l'alinéa *c* du paragraphe 1, le paragraphe 2 semble indiquer que la recevabilité d'une demande reconventionnelle dépend du montant de la réparation demandée, et non d'une différence de nature entre cette réparation et la réparation visée dans la demande principale, et qu'elle n'a d'ailleurs pas nécessairement pour effet de compenser la demande principale. En conséquence, ces deux paragraphes devraient être remaniés.

14. Le Comité de rédaction réussira probablement à remanier aussi le paragraphe 3, qui est partiellement semblable à l'alinéa *c* du paragraphe 1 et présente la même difficulté compte tenu du paragraphe 2. Faut-il déduire du paragraphe 3 que le paragraphe 2 s'applique également en cas de soumission volontaire ? L'alinéa *a* du paragraphe 1 est-il aussi applicable en cas de soumission volontaire ? Selon M. Riphagen, il faudrait répondre par l'affirmative à cette seconde question, car l'alinéa *a* du paragraphe 1 vise les demandes reconventionnelles qui sont recevables lorsque la juridiction pourrait être exercée à leur égard si une procédure distincte était intentée. Cette précision devrait figurer dans le texte de l'article 10. Il conviendrait aussi de préciser si le paragraphe 2 s'applique lorsque la demande reconventionnelle vise à obtenir une compensation d'un montant égal au montant de la demande principale.

15. M. FRANCIS estime que M. Ouchakov a eu raison de faire observer que la pratique des pays socialistes et des pays en développement à l'égard de l'immunité

³ Voir 1663^e séance, note 5.

⁴ Voir 1654^e séance, note 4.

juridictionnelle diffère de celle des pays développés. Les pays en développement, qui voient dans les privilèges et immunités un moyen de préserver leur souveraineté, pâtissent du fait que les pays développés ont actuellement tendance à restreindre l'étendue de ces immunités. M. Francis n'est pas absolument certain que le principe de la réciprocité en matière d'immunité des Etats permettrait de régler complètement ce problème. La seule issue consiste donc à élaborer des projets d'articles sur l'immunité juridictionnelle qui tiennent compte des réalités du monde d'aujourd'hui et soient acceptables par tous les pays.

16. Il serait peut-être utile de limiter la portée du principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 10, selon lequel, dans toute action faisant l'objet d'une intervention d'un Etat devant le tribunal d'un autre Etat, la juridiction peut être exercée contre cet Etat en ce qui concerne toute demande reconventionnelle, en précisant que les actions visées sont celles dans lesquelles des Etats interviennent sur le fond et à l'égard desquelles ils ne revendiquent pas l'immunité. M. Francis espère que le Rapporteur spécial continue d'estimer, comme il l'a déclaré à une séance antérieure, qu'il faudrait peut-être « incorporer dans le paragraphe 4 de l'article 10 un avenant prévoyant qu'il est implicite que la demande principale doit découler de la même opération ou du même rapport de droit que la demande reconventionnelle » (1657^e séance, par. 8). L'inclusion de cet avenant mettrait ce paragraphe en harmonie avec les paragraphes 78 et 79 du rapport du Rapporteur spécial.

17. M. Francis approuve la distinction que sir Francis Vallat a faite à la précédente séance entre consentement exprès et consentement implicite. Il estime que le contenu de l'article 11, relatif à la renonciation à l'immunité, pourrait être incorporé dans l'article 8, étant donné que la renonciation expresse constitue un mode d'expression direct du consentement.

18. M. JAGOTA dit que tous les membres de la Commission connaissent les raisons pour lesquelles la Commission a été priée d'élaborer des projets d'articles sur la question des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens et savent combien cette question peut être délicate dans la pratique. Il rappelle qu'il a souligné à la 1656^e séance que le monde contemporain connaît deux régimes juridiques distincts, dont l'un est appliqué essentiellement aux Etats-Unis d'Amérique, au Royaume-Uni et dans la plupart des pays d'Europe et l'autre dans les pays socialistes et dans les pays en développement.

19. Le régime en vigueur dans les pays socialistes et dans les pays en développement est le régime traditionnel qui a prévalu en droit international jusque dans les années 70. Une nouvelle tendance s'est fait jour ces dernières années, en raison surtout du développement des activités commerciales entre pays développés et du développement des activités commerciales des pays socialistes et des pays en développement, qui aspirent à une croissance économique rapide. Il semble que les Etats socialistes aient actuellement tendance à ne pas revendiquer l'immunité pour les activités commerciales des Etats ou des entreprises d'Etat. Ces entreprises commerciales sont donc habilitées à ester en justice même devant les juridictions étrangères.

20. Les pays en développement n'ont pas encore reconnu la distinction entre actes souverains de l'Etat et actes non souverains ou actes commerciaux de l'Etat, mais ils finiront peut-être par la reconnaître, car leurs entreprises commerciales et organismes chargés des achats sont soumis à la juridiction des tribunaux étrangers tant dans les pays développés que dans d'autres pays en développement. Toutefois, pour l'instant, l'un des principaux soucis des pays en développement est d'éviter que leur politique soit soumise au jugement d'autres pays et que leurs biens, notamment les fonds qu'ils déposent dans les banques d'autres pays, fassent l'objet de saisie.

21. Compte tenu de ces tendances, et pour répondre à l'attente de la communauté internationale, la Commission a eu raison de décider de ne pas suivre le modèle de la Convention européenne sur l'immunité des Etats, laquelle part des exceptions au principe de l'immunité (art. 1 à 14) pour énoncer ce principe (art. 15), et d'énoncer au contraire le principe avant de passer aux exceptions, ce qui rendra le projet d'articles acceptable par le plus grand nombre possible de membres de la communauté internationale.

22. Pour M. Jagota, peu importe que les dispositions des articles 10 et 11 soient réunies dans un seul article ou continuent de faire l'objet de deux articles distincts. C'est au Comité de rédaction qu'il appartient de trancher la question.

23. Comme les arguments avancés par le Rapporteur spécial au paragraphe 80 de son rapport ne l'ont pas convaincu, M. Jagota n'est pas certain que la distinction faite par le Rapporteur spécial entre demande reconventionnelle formée contre un Etat et demande reconventionnelle formée par un Etat soit d'une quelconque utilité à l'article 10. Il serait reconnaissant au Rapporteur spécial d'expliquer sur quoi il se fonde pour établir cette distinction, qui semble impliquer qu'une demande reconventionnelle formée contre un Etat est limitée au montant de la réparation demandée par cet Etat, alors qu'une demande reconventionnelle formée par un Etat pourrait être d'un montant supérieur à celui de la demande principale. Cette distinction n'apparaît pas au paragraphe 2 de l'article 1^{er} de la Convention européenne sur l'immunité des Etats. Si elle se concrétisait, les conseillers juridiques des gouvernements pourraient en tirer profit lorsqu'il est possible de former des demandes reconventionnelles.

24. Tout ce qui semble ressortir de l'article 11, c'est que la renonciation doit être faite soit expressément *in facie curiae*, soit préalablement dans un traité, un accord international ou un contrat. Les paragraphes 3 et 4 de cet article contiennent des dispositions générales qui peuvent s'appliquer également aux articles 8 et 9. En conséquence, le Comité de rédaction devrait examiner l'article 11 en tenant compte des autres modes d'expression du consentement.

25. M. CALLE Y CALLE juge les articles 10 et 11 complets et susceptibles seulement d'améliorations de forme. Il est logique que l'Etat qui renonce à son immunité en intentant une action devant un tribunal étranger accepte aussi la juridiction de ce tribunal à l'égard d'une éventuelle demande reconventionnelle. De même, l'Etat qui introduit une demande reconvention-

nelle devant un tribunal d'un autre Etat reconnaît la juridiction de ce tribunal pour la demande principale.

26. Cependant, le membre de phrase « dans laquelle un Etat intervient », au paragraphe 1 de l'article 10, est ambigu : il est à ce point général qu'il peut viser aussi le cas où un Etat intervient devant un tribunal pour invoquer son immunité et se soustraire ainsi à sa juridiction. Aussi serait-il souhaitable d'éliminer la notion d'intervention ou d'en préciser la portée.

27. L'alinéa *a* du paragraphe 1 se réfère à la nature de la demande et permet l'exercice de la juridiction du tribunal saisi si la matière de la demande reconventionnelle relève, par sa nature, de cette juridiction en vertu des articles pertinents du projet. M. Calle y Calle note que la Convention européenne sur l'immunité des Etats prend en son article 1^{er} un point de départ opposé pour aboutir au même résultat. Si le projet de la Commission doit illustrer la tendance à la réduction des immunités sur laquelle se fonde déjà la Convention européenne, les « présents articles » mentionnés à l'alinéa *a* devront énumérer un ensemble de matières auxquelles l'immunité ne s'applique pas.

28. M. Calle y Calle constate que le paragraphe 2 se réfère aux demandes reconventionnelles défensives présentées contre un Etat, et que le paragraphe 4 définit la portée de la soumission dans des termes correspondant à ceux de l'article 1^{er} de la Convention européenne.

29. L'article 11, consacré à la renonciation, distingue deux sortes de renonciation expresse, selon qu'elle est faite devant le tribunal saisi ou par anticipation, dans un traité, un accord international ou un contrat écrit. Le paragraphe 3 vise la renonciation tacite qui procède du comportement de l'Etat (notion utilisée aussi dans la Convention européenne de 1972), mais comporte une restriction dont M. Calle y Calle aimerait que le Rapporteur spécial indique à quelle situation concrète elle renvoie.

30. M. DÍAZ GONZÁLEZ tient à formuler quelques observations sur un phénomène relevé par plusieurs membres de la Commission, à savoir l'existence de plusieurs tendances au sein de celle-ci. Cette situation s'explique par le fait que le droit international contemporain ne peut pas être codifié et développé selon les mêmes principes que le droit international classique. Il faudra en conséquence que le projet d'articles de la Commission soit le reflet des tendances actuelles et qu'il tienne compte des différents systèmes juridiques représentés à la Commission.

31. Au début du siècle, les nouveaux Etats d'Amérique latine ont été victimes d'actes d'agression de la part de certaines puissances qui alléguaient le principe de l'immunité juridictionnelle des Etats comme principale raison de leurs agissements. Ces puissances prétendaient méconnaître totalement le droit interne pour s'occuper de questions qui n'avaient pas trait à des actes accomplis dans l'exercice de la puissance publique, mais à des actes privés ou semi-privés. Or, l'immunité juridictionnelle des Etats ne saurait exister que dans le respect de la souveraineté, laquelle repose sur le principe de l'égalité juridique des Etats. C'est pourquoi une des tendances actuelles, qui est assez répandue, consiste à faire une distinction entre les actes accomplis dans l'exercice de la puissance publique et les actes qu'un Etat accomplit *jure*

gestionis, c'est-à-dire en qualité de particulier. La jurisprudence française, qui fait cette distinction, ne reconnaît l'immunité juridictionnelle qu'en ce qui concerne les actes de la première catégorie.

32. La Commission a ainsi été amenée à considérer que le consentement était un élément fondamental des projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial. Quelle que soit sa forme, ce consentement est volontaire, et il doit l'être. Il dépend de la volonté de l'Etat de décider de se soumettre ou non à la juridiction d'un autre Etat. Or, la volonté n'engendre pas le droit ; elle le reconnaît. Elle ne peut avoir d'effets juridiques que si elle se manifeste dans les formes prévues par le droit positif, à savoir en l'occurrence le droit interne. Une fois accepté le principe selon lequel le consentement de l'Etat est essentiel, il s'agit de préciser les modalités selon lesquelles ce consentement doit être exprimé, en tant que manifestation de volonté, ainsi que les exceptions à ce principe. Il faut élaborer des règles générales qui tiennent compte des tendances actuelles de la pratique des Etats. Les projets d'articles du Rapporteur spécial renferment les éléments nécessaires à l'élaboration de telles règles. Cette tâche pourrait être confiée au Comité de rédaction.

33. Il n'est pas possible de s'inspirer d'une seule tendance pour élaborer une règle de droit international. C'est pourquoi les renseignements fournis par plusieurs membres de la Commission quant aux modalités à respecter dans tel ou tel système juridique pour qu'une manifestation de volonté soit considérée comme impliquant allégation de l'immunité juridictionnelle ou renonciation à cette immunité seront d'une grande utilité.

34. Sir Francis VALLAT, se référant aux observations formulées par plusieurs membres de la Commission, dit que la nationalisation peut être un instrument ou une arme aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement. La nationalisation, combinée à une application généralisée du principe de l'immunité des Etats, dans les pays développés peut avoir des conséquences très graves. C'est ainsi que, dans un pays développé, une grande compagnie pétrolière qui n'est pas nationalisée, mais a des liens très étroits avec l'Etat, peut facilement être transformée en une société d'Etat. Une telle mesure aurait de graves conséquences pour de nombreux pays en développement si l'on appliquait de façon trop libérale le principe de l'immunité des Etats. La nationalisation des banques, notamment de celles qui gèrent des comptes privés importants et qui ont inévitablement des relations contractuelles qui s'exercent dans le territoire d'autres Etats, pourrait aussi avoir de graves conséquences. Si ces banques étaient intégrées dans un organisme d'Etat et se voyaient accorder l'immunité de poursuites dans d'autres Etats pour tous leurs rapports contractuels, les conséquences pour le monde financier en seraient très graves.

35. La nationalisation ne devrait donc pas être considérée comme un phénomène propre aux pays en développement, mais comme un phénomène pouvant aussi se produire dans les pays développés, et nuire gravement aux intérêts des pays en développement.

36. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial), résumant le débat sur les articles 10 et 11, dit qu'un accord général semble s'être dégagé sur le principe du consente-

ment à l'exercice de la juridiction par le tribunal d'un autre Etat et sur les diverses façons d'exprimer ce consentement. Il espère que toutes les observations formulées pourront être prises en considération par le Comité de rédaction lorsqu'il examinera ces articles.

37. Se référant aux observations de M. Jagota, le Rapporteur spécial précise que la distinction entre demandes reconventionnelles formées par un Etat et demandes reconventionnelles formées contre un Etat est très utile du point de vue analytique. Une demande reconventionnelle formée par un Etat est un acte par lequel cet Etat se soumet à la juridiction du tribunal d'un autre Etat, alors qu'une demande reconventionnelle formée contre un Etat est la conséquence directe de la soumission préalable de cet Etat à la juridiction. Toutefois, comme M. Aldrich l'a souligné, ces deux types de demandes reconventionnelles ne produisent pas les mêmes effets en ce qui concerne l'immunité. Il conviendrait de supprimer ces différences - bien que l'article 1607 de la *Foreign Sovereign Immunities Act of 1976*⁵ montre que la législation des Etats-Unis d'Amérique évolue dans une autre direction.

38. En ce qui concerne les observations de M. Calle y Calle, M. Sucharitkul signale que la Convention européenne sur l'immunité des Etats donne aux Etats la possibilité d'invoquer l'immunité après avoir accompli un acte dans la procédure. En outre, selon certaines législations nationales, le droit à l'immunité peut être invoqué à tout moment jusqu'au jugement.

39. Quant à la disposition relative à l'intervention de l'Etat, le Rapporteur spécial dit qu'il faudra peut-être en modifier quelque peu les termes, mais qu'elle serait utile, surtout en cas d'action intentée non pas directement contre un Etat, mais contre un organisme d'Etat. Il serait trop facile de conclure au consentement d'un Etat tout à fait étranger à la procédure si l'on ne prévoyait pas la possibilité d'une intervention justifiée de l'Etat.

40. Compte tenu du débat, le Rapporteur spécial est prêt à regrouper les articles 8, 9, 10 et 11 dans un ou deux articles qui seront soumis à l'examen du Comité de rédaction.

41. Le PRÉSIDENT propose que les articles 10 et 11 soient renvoyés au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 40.

⁵ Voir 1656^e séance, note 5.

1666^e SÉANCE

Jeudi 4 juin 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Visite d'un membre de la Cour internationale de Justice

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Ago, membre de la Cour internationale de Justice et ancien membre de la Commission du droit international, dont la présence confirme les liens de respect et d'amitié qui existent depuis longtemps entre la Cour et la Commission. Il prie M. Ago de transmettre à tous les membres de la Cour, ainsi qu'à son greffier, les meilleurs vœux de la Commission.

2. La CDI a l'honneur de compter parmi ses anciens membres un certain nombre de juges à la Cour, ce qui a permis de resserrer non seulement les liens personnels d'amitié et d'affection, mais aussi les liens professionnels dans le cadre de la fraternité juridique internationale. L'œuvre de la Commission en matière de codification et de développement progressif du droit international et l'œuvre de la Cour en tant qu'organe judiciaire suprême à l'échelon international concourent au même but : promouvoir des relations harmonieuses et amicales entre les membres de la communauté internationale sur la base du droit international et de la justice.

3. Par une résolution adoptée l'année précédente, la CDI a reconnu la contribution monumentale que M. Ago a apportée, sans relâche, à l'œuvre de la Commission, notamment par ses travaux sur le sujet de la responsabilité des Etats. Sa visite coïncide avec la reprise des débats de la Commission sur le sujet de la responsabilité des Etats et, plus particulièrement, avec l'examen du deuxième rapport de M. Riphagen sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale.

4. M. AGO dit sa joie de se trouver à la Commission au moment où celle-ci est sur le point de reprendre l'examen de la deuxième partie du sujet de la responsabilité des Etats et d'entendre le Rapporteur spécial, M. Riphagen, présenter son deuxième rapport. Il se plaît à constater que le sujet de la responsabilité des Etats reste au centre des préoccupations de la CDI et que, grâce aux efforts déployés par M. Riphagen, l'œuvre entreprise par la Commission sur ce chapitre fondamental du droit international garde toute son actualité. Il se félicite aussi de ce que les gouvernements commencent à présenter des observations sur le projet d'articles relatif à la première partie du sujet de la responsabilité des Etats.

5. Souvent, la visite à la Commission du président ou de membres de la CIJ a été l'occasion d'évoquer le problème de la collaboration entre ces institutions, qui sont toutes deux au service du droit international, de sa définition, de son développement et de son application. Ce qui dans le passé a pu paraître parfois une formule de courtoisie réciproque a toutefois acquis aujourd'hui une signification extrêmement réelle. L'œuvre de la Commission, ses réalisations en matière de droit de la mer et de droit des traités, notamment, ont trouvé depuis longtemps déjà un écho dans les arrêts de la Cour, et l'on peut penser qu'il en sera de même dans les décisions à venir. D'autres réalisations de la Commission ont été mentionnées dans les débats devant la Cour et dans ses décisions mêmes. Dans une affaire récente, les parties se sont amplement référées dans leurs exposés à des principes énoncés par la CDI en matière de droit diplomatique et de

responsabilité des Etats, et la Cour elle-même y a fait allusion dans l'argumentation qu'elle a développée à l'appui de ses conclusions. A leur tour, les positions prises par la Cour pourront indéniablement avoir une influence sur la poursuite des travaux de la Commission.

6. Toutefois, il existe actuellement des raisons supplémentaires pour que la coopération entre la CIJ et la CDI se fasse plus intense et plus active encore. Il importe que la Cour et la Commission collaborent à la défense même du droit dans le domaine des relations internationales. Il n'est pas rare actuellement que des observateurs superficiels prônent une sorte de distinction entre un droit international « classique », prétendument vieux – pour ne pas dire dépassé –, et un droit international « nouveau », couvrant des domaines nouveaux et répondant mieux, comme tel, aux aspirations et aux besoins récents de la communauté internationale. Ces vues ne sauraient être admises par quiconque connaît à fond les réalités de la vie de la communauté internationale et de son droit. Certes, la réglementation juridique internationale doit progressivement s'étendre à des matières nouvelles, dans lesquelles le droit n'a jusqu'ici pas pénétré ou ne l'a fait que dans une certaine mesure seulement. Mais il faut que cette réglementation soit dûment mûrie et réponde réellement à des exigences reconnues par la communauté dans son ensemble. Il faut surtout que les règles nouvelles ainsi créées se greffent sur le tronc solide du droit international existant. En tout cas, la Commission a été bien avisée lorsque, en établissant son programme, elle a donné la priorité à la codification des branches essentielles du droit international. Tel est d'ailleurs son mandat institutionnel.

7. La Commission a eu aussi le mérite de montrer que la codification et le développement progressif du droit international, qu'elle a pour but de promouvoir, ne sont pas des tâches à poursuivre séparément, mais des tâches à mener de pair dans la définition de tous les sujets mis à l'étude. Quelle que soit la matière envisagée, la codification doit être à la fois la réaffirmation des règles toujours actuelles du droit existant et l'affirmation, sous forme de développement progressif, des modifications rendues nécessaires par les transformations de la communauté internationale et de son mode de vie. En ce sens, il n'y a pas codification sans développement progressif. Il serait surtout dangereux de perdre de vue le fait que, à la suite des changements profonds intervenus dans la composition de la communauté des Etats, il est devenu extrêmement essentiel et urgent de définir *ex novo*, et avec la participation de tous, l'ancien droit coutumier, de le redéfinir, de le compléter, et de lui donner désormais la clarté propre au droit écrit, au droit conventionnel. C'est sur la base de la réalisation de cette œuvre primordiale qu'il sera possible de se consacrer à l'examen de matières nouvelles et d'ajouter organiquement une réglementation supplémentaire à la réglementation héritée des siècles passés.

8. M. Ago est donc convaincu que la Cour et la Commission sont appelées à développer entre elles une collaboration encore plus intense, qui ne se limite pas à une simple utilisation réciproque de leurs travaux, pour la sauvegarde du droit international et de la fonction essentielle qu'il remplit dans la vie de la communauté internationale.

Responsabilité des Etats (A/CN.4/344)

[Point 4 de l'ordre du jour]

Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles)

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

9. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les projets d'articles contenus dans son deuxième rapport (A/CN.4/344, par. 164), qui sont libellés comme suit :

Article premier

La violation d'une obligation internationale par un Etat ne porte pas atteinte, en tant que telle et à l'égard de cet Etat, à [l'existence de] cette obligation.

Article 2

Une règle de droit international, qu'elle soit d'origine coutumière, conventionnelle ou autre, qui impose une obligation à un Etat peut aussi déterminer expressément ou implicitement les conséquences juridiques de la violation de cette obligation.

Article 3

La violation d'une obligation internationale par un Etat ne prive pas, en soi, cet Etat de ses droits en vertu du droit international.

Article 4

Sans préjudice des dispositions de l'article 5,

1. L'Etat qui a commis un fait internationalement illicite est tenu

a) de cesser ce fait, de libérer les personnes et de restituer les objets détenus de ce fait, et d'empêcher que les effets dudit fait ne se prolongent ;

b) sous réserve de l'article 22 de la première partie des présents articles, d'ouvrir les recours prévus ou admis par son droit interne ; et

c) de rétablir l'état qui existait avant que la violation n'ait été commise.

2. Dans la mesure où il est matériellement impossible à l'Etat d'agir conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article, cet Etat paie à l'Etat lésé une somme d'argent correspondant à la valeur qu'aurait l'exécution de ces obligations.

3. Dans le cas mentionné au paragraphe 2 du présent article, l'Etat donne, en outre, satisfaction à l'Etat lésé sous forme d'excuse et de garanties appropriées contre le renouvellement de la violation.

Article 5

1. Si le fait internationalement illicite constitue une violation d'une obligation internationale concernant le traitement qu'un Etat doit réserver [dans le cadre de sa juridiction] à des étrangers, personnes physiques ou morales, l'Etat qui a commis cette violation a la faculté soit de s'acquitter de l'obligation mentionnée au paragraphe 1, alinéa c, de l'article 4, soit d'agir conformément au paragraphe 2 de l'article 4.

2. Si toutefois, dans le cas mentionné au paragraphe 1 du présent article,

a) le fait illicite a été commis dans l'intention de causer directement préjudice à l'Etat lésé, ou

b) les recours visés au paragraphe 1, alinéa b, de l'article 4 ne sont pas conformes à une obligation internationale de l'Etat d'offrir des recours efficaces, et que l'Etat intéressé exerce la faculté d'agir conformément au paragraphe 2 de l'article 4, le paragraphe 3 dudit article s'applique.

10. M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial), présentant oralement les projets d'articles, dit que la responsabilité

des Etats n'est qu'un maillon de la chaîne des opérations qui relèvent du droit international, et qui vont de la formulation de ce droit à sa mise en vigueur. Sur le plan théorique, on peut considérer les faits illicites comme des faits qui créent une situation nouvelle nécessitant l'application de règles nouvelles, ou comme des faits qu'il faut faire cesser aussi vite que possible en prenant des mesures pour éviter qu'ils ne se reproduisent. Toutefois, dans la pratique, on adopte une approche intermédiaire, puisqu'en cas de manquement à une obligation internationale on tente de trouver un substitut à l'exécution de cette obligation. Pour déterminer les conséquences juridiques du fait illicite, il faut tenir compte de la notion de proportionnalité entre le fait et la réponse à ce fait. Toutefois, cette proportionnalité ne peut être qu'approximative vu l'infinie variété des situations qui peuvent exister concrètement et dont le fait illicite ne constitue qu'un élément.

11. Le Rapporteur spécial indique que, dans son rapport, il a tenté tout d'abord de définir la différence fondamentale de structure entre le droit international et le droit interne. Du fait de la nature particulière de la communauté internationale, le droit international est soumis à des contraintes qu'on ne trouve pas en droit interne. Par exemple, il n'existe aucune autorité centrale chargée de faire naître une situation qui soit en complète harmonie avec les règles du droit international. A ce sujet, il faut ne pas perdre de vue le lien existant entre les règles primaires, les règles régissant la responsabilité des Etats, et la mise en œuvre de la responsabilité des Etats.

12. En élaborant des règles susceptibles d'être incorporées dans une future convention, la Commission tente de définir les droits et responsabilités des Etats et de fournir des directives à l'intention des tribunaux internationaux. A cet égard, il faut rappeler que le législateur n'est pas dans la même situation que le juge, qui connaît des situations particulières et agit en tant qu'autorité centrale placée au-dessus des parties en cause. Les juges peuvent également être habilités à aller au-delà de ce qui est prévu par une règle générale de droit international, en déterminant les droits et obligations des Etats parties à un différend. Parmi ces pouvoirs spéciaux, on peut citer, à titre d'exemple, ceux qui étaient accordés au tribunal saisi de l'*Affaire de la fonderie de Trail* (v. A/CN.4/344, par. 42) et ceux qui sont envisagés à l'article 290 du projet de convention sur le droit de la mer¹. En revanche, il existe de nombreux exemples de tribunaux d'arbitrage qui n'étaient pas habilités à accorder des dommages-intérêts ayant le caractère d'une peine dans des affaires où des dommages-intérêts de ce type étaient considérés comme justifiés. Par conséquent, il faut veiller à ne pas ériger en règle générale de droit international une déclaration faite par un tribunal international dans l'exercice de ces pouvoirs spéciaux.

13. Se référant à la section B du chapitre II de son rapport, le Rapporteur spécial indique qu'il existe une différence importante entre les plans de travail antérieurs et son rapport préliminaire : cette différence tient à l'importance accordée dans le rapport à la règle de la proportionnalité. Par règle de la proportionnalité, il ne

fait pas entendre une règle qui assurerait une proportionnalité absolue entre le fait illicite et la réponse qui lui est donnée — une telle disposition ne serait pas concevable en droit international. Il serait peut-être préférable de considérer la règle de la proportionnalité comme une règle visant à éviter qu'il y ait disproportion, en excluant certaines réponses à certaines violations.

14. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial est parvenu à la conclusion qu'il pouvait être utile d'énoncer au début du projet d'articles un certain nombre de principes très généraux.

15. Bien qu'il puisse sembler aller de soi, le principe général énoncé dans le projet d'article 1^{er} mérite d'être réaffirmé, du fait qu'il existe différentes conceptions du droit international.

16. Le principe qu'énonce le projet d'article 3 est la réciproque de celui qu'énonce le projet d'article 1^{er} : il prévoit que la violation d'une obligation internationale par un Etat ne prive pas, en soi, cet Etat de ses droits en vertu du droit international. Ce principe est particulièrement important dans le droit international moderne, qui tient compte des intérêts d'entités autres que les Etats, alors que les règles du droit international s'adressent encore uniquement aux Etats. Par conséquent, il est plus nécessaire que jamais de protéger les intérêts des entités autres que les Etats, lorsqu'un fait illicite est commis par un Etat.

17. Le principe qu'énonce le projet d'article 2 ne contient pas d'élément nouveau, et il est conforme à ce que la Commission a déjà déclaré dans le commentaire de l'article 17 de la première partie². Il serait utile, semble-t-il, d'énoncer cette règle dans le corps du projet d'articles plutôt que simplement dans un commentaire, vu que certains traités prévoient effectivement des régimes spéciaux de ce type, et que la règle en question met en évidence le caractère supplétif des règles qui seront proposées dans les projets d'articles. Comme la CIJ l'a fait observer dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'*Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran* (v. A/CN.4/344, par. 59), le droit international coutumier peut lui aussi prévoir des régimes spéciaux de ce genre.

18. A la section D.1, du chapitre II, le Rapporteur spécial a examiné le premier paramètre du point de vue théorique, et a décrit les trois mesures résultant de la perpétration d'un fait illicite. L'Etat auteur du fait illicite doit, premièrement, mettre un terme à la violation de son obligation internationale ; deuxièmement, réparer, cette réparation représentant un substitut de l'exécution de l'obligation primaire ; troisièmement, rétablir la situation que l'obligation primaire tendait à garantir — en d'autres termes, assurer la *restitutio in integrum, stricto sensu*, y compris, en principe, par des mesures rétroactives. Bien entendu, il est évident que ces trois mesures dépendent des possibilités qui existent en fait après la survenance de la violation. L'Etat auteur de la violation ne peut manifestement pas défaire ce qui a été fait, et ne peut rétablir la situation passée. Il lui faut donc trouver un moyen de procéder à une exécution par équivalent.

¹ « Projet de convention sur le droit de la mer (texte officieux) » [A/CONF.62/WP.10/Rev.3 (et Corr.1, 3, 6, 7 et 8)].

² Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 74 et suiv.

19. Les trois mesures associées aux nouvelles obligations de l'Etat auteur représentent une charge pour ce dernier, et la question se pose donc de savoir s'il est tenu dans tous les cas de prendre les trois mesures indiquées dans le rapport, quelle que soit la nature de l'obligation violée. Il faudrait aussi tenir compte du fait que nombre de règles de droit international font une distinction entre les droits appartenant directement à un Etat étranger et les droits appartenant à un Etat étranger par l'intermédiaire de ses ressortissants. Du point de vue théorique, on peut se demander s'il convient de faire la même distinction à l'égard du contenu des nouvelles obligations de l'Etat auteur découlant du fait illicite. Compte tenu des nombreux facteurs qui entrent en jeu, il n'est certainement pas facile de relever cette distinction dans les décisions et sentences rendues par les tribunaux internationaux.

20. Il faut aussi tenir compte de la différence qualitative qui existe entre les diverses violations et des facteurs quantitatifs tels que l'attitude de l'Etat auteur de la violation et la gravité de la violation. Ces facteurs peuvent influencer sur les décisions à prendre au sujet des obligations de l'Etat auteur et du montant des dommages et intérêts à verser dans des cas particuliers. Comme on l'a fait observer dans le résumé de l'analyse des degrés associés aux nouvelles obligations de l'Etat auteur, reproduit aux paragraphes 99 à 104 du rapport, les particularités de la situation concrète et la nature de la violation sont manifestement pertinentes, d'un point de vue théorique.

21. Dans la section D,3, du chapitre II, le Rapporteur spécial a tenté de vérifier la justesse de ces considérations théoriques en les confrontant aux décisions judiciaires et arbitrales, à la pratique des Etats et à la doctrine, sur lesquelles de nombreuses recherches ont déjà été effectuées dans le cadre de la première partie du projet d'articles.

22. Les tribunaux judiciaires et arbitraux internationaux prennent forcément leurs décisions dans un cadre particulier, qui est celui de leur mandat et de leurs pouvoirs spécifiques. Ces décisions sont généralement prises longtemps après la violation alléguée, et concernent la plupart du temps la détermination de l'existence de cette violation et, en même temps, de ses conséquences juridiques. En outre, il n'est pas toujours facile de voir comment les tribunaux judiciaires et arbitraux internationaux prennent leurs décisions définitives, notamment en ce qui concerne le montant des dommages-intérêts alloués. Enfin, la position d'un juge dans une affaire donnée est tout à fait différente de l'attitude que la Commission doit adopter pour essayer de déterminer *in abstracto* quelles sont les nouvelles obligations de l'Etat auteur.

23. Par conséquent, la Commission ferait sans doute bien d'examiner de plus près les déclarations, parfois par trop absolues, qui sont contenues dans les décisions judiciaires. Il est intéressant de noter que les tribunaux ne jugent que très rarement qu'un fait illicite a pour conséquence la *restitutio in integrum, stricto sensu*, avec mesures rétroactives. Dans la pratique, il arrive souvent qu'un fait illicite qu'un Etat est présumé avoir commis donne lieu à des protestations et à des réclamations diplomatiques de la part d'un autre Etat, et ainsi à

l'adoption par l'Etat auteur de mesures visant à mettre un terme à la violation – par exemple en libérant des personnes emprisonnées à tort ou en restituant de l'argent ou des biens qui ont fait l'objet d'une appropriation illicite –, mais ces mesures ne constituent pas, de l'avis du Rapporteur spécial, une *restitutio in integrum*. D'ailleurs, la plupart du temps, les tribunaux n'ordonnent de procéder à une *restitutio in integrum* que lorsqu'ils y sont tenus par leur mandat ou par les pouvoirs qui leur sont conférés. Ce fut le cas, par exemple, dans les affaires jugées par les commissions de conciliation créées en application du Traité de paix avec l'Italie (v. A/CN.4/344, par. 118 et 119). Par conséquent, si un traité prévoit la restitution de biens, de droits et d'intérêts, le tribunal saisi ordonnera, bien entendu, cette restitution, mais, selon M. Riphagen, cela ne se produit pas souvent.

24. Cette question a été traitée de façon approfondie dans une récente décision, la sentence arbitrale rendue le 19 janvier 1977 dans l'affaire *Texaco Overseas Petroleum Company/California Asiatic Oil Company c. Gouvernement de la République arabe libyenne* (*ibid.*, par. 120 à 122). Dans cette affaire, l'arbitre, se fondant sur « la jurisprudence et la pratique internationales » et sur « la doctrine du droit international », a conclu qu'il devait ordonner la *restitutio in integrum, stricto sensu*, qui constituait « la sanction normale de l'inexécution d'obligations contractuelles » et qu'elle « ne pourrait être écartée que dans la mesure où le rétablissement du *statu quo* » était impossible. Le passage le plus important de cette sentence est celui où il est dit que la *restitutio in integrum, stricto sensu*, y compris les mesures rétroactives sur le territoire de l'Etat auteur, constitue la sanction normale en droit international. L'arbitre a d'ailleurs cité une déclaration de M. Reuter selon laquelle la *restitutio in integrum* est, en principe, « l'exécution la plus parfaite possible de l'obligation originaire ». Cela est sans doute vrai, mais pour sa part le Rapporteur spécial n'est pas certain que la *restitutio in integrum* soit la conséquence normale de la violation d'une règle primaire de droit international.

25. Il estime que l'on peut avoir une autre opinion sur cette question, compte tenu notamment de la règle primaire qui reconnaît la compétence nationale des Etats et selon laquelle un Etat est tenu, sur son territoire, de se prononcer sur les conséquences de certains faits. Bien entendu, la portée de cette règle peut être limitée par une obligation internationale. La règle n'exclut pas la possibilité pour un Etat d'accepter une obligation internationale, mais lorsque l'obligation a été violée le Rapporteur spécial se demande si la conséquence normale de la violation est la *restitutio in integrum, stricto sensu*. C'est à la Commission qu'il convient de se prononcer sur ce point, mais, de l'avis du Rapporteur spécial, la *restitutio in integrum, stricto sensu*, ne constitue pas une conséquence normale de la violation d'une obligation internationale.

26. Au paragraphe 131 de son deuxième rapport, le Rapporteur spécial fait mention du pouvoir de certains tribunaux d'ordonner des mesures conservatoires, ce qui peut intéresser la Commission, puisqu'en décidant d'exercer ou de ne pas exercer ce pouvoir le tribunal peut arriver à la conclusion qu'une obligation qui a été violée

peut être réparée par une indemnisation pécuniaire. A cet égard, le Rapporteur spécial attire l'attention de la Commission sur l'arrêt rendu par la CIJ dans l'*Affaire du plateau continental de la mer d'Égée* (*ibid.*, par. 134). A son avis, il est question dans cette affaire de quelque chose d'assez voisin de la *restitutio in integrum, stricto sensu*, car lorsqu'une autre réparation est possible il n'y a aucune raison d'ordonner des mesures conservatoires. Les quelques affaires dans lesquelles la possibilité de prendre des mesures conservatoires a été envisagée pourraient fournir à la Commission des indications sur la question des nouvelles obligations de l'Etat auteur d'un fait internationalement illicite.

27. On peut également considérer que la nouvelle obligation de l'Etat auteur de mettre un terme à la violation de son obligation internationale comprend l'obligation de prendre les mesures prévues par son droit interne en cas de fait illicite, et notamment dans les cas qui se rapportent au traitement des étrangers. Nombre des mesures qui peuvent être prises en vertu du droit interne pourraient être applicables en droit international, sous réserve, toutefois, de la règle de l'épuisement des voies de recours internes, qui prévoit que l'initiative doit être prise par l'étranger concerné, et non par l'Etat qui aurait violé une obligation internationale. Selon le Rapporteur spécial, la règle de l'épuisement des voies de recours internes est généralement applicable à l'égard des nouvelles obligations de l'Etat auteur d'un fait illicite.

28. Ces considérations l'ont conduit à proposer les projets d'articles 4 et 5, qu'il ne faut absolument pas considérer comme des dispositions définitives. Le Rapporteur spécial fait observer que, puisque l'idée selon laquelle l'Etat auteur serait obligé de s'infliger à lui-même une sanction semble étrangère à la structure du droit international, il n'y a aucune raison pour que la Commission débattre de la distinction entre réparation et sanction. Il n'est pas nécessaire non plus qu'elle traite des faits illicites qui ont été qualifiés de crimes internationaux à l'article 19 de la première partie du projet d'articles³ et qui n'ont aucune incidence sur les nouvelles obligations découlant de la violation d'une obligation internationale.

29. Enfin, les questions visées aux paragraphes 160 à 162 du deuxième rapport seront traitées dans un rapport ultérieur.

30. M. ŠAHOVIĆ, ayant souligné la qualité du rapport et exprimé l'espoir que la Commission pourra examiner de manière approfondie l'analyse et les conclusions du Rapporteur spécial, dit qu'il souhaiterait savoir quelle méthode le Rapporteur spécial préconise pour l'examen de son rapport. Il pourrait être utile, en effet, de décider dès le départ si la Commission procède d'abord à un débat général, ou s'il est plus utile et plus opportun d'examiner successivement les différents articles proposés, en discutant des problèmes généraux au fur et à mesure qu'ils se présenteront.

31. M. REUTER déclare que la question de la responsabilité internationale est éminemment complexe, et observe que le thème, choisi par le Rapporteur spécial,

des conséquences de la violation d'une de ses obligations par un Etat et du caractère des obligations qui naissent de cette violation est particulièrement difficile. Toutefois, le sujet n'est pas vraiment nouveau pour la Commission, qui en a déjà mesuré l'étendue à l'occasion de ses travaux sur le texte de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁴, comme l'atteste l'article 60 de cet instrument, concernant l'extinction d'un traité ou la suspension de son application comme conséquence de sa violation. Au surplus, même dans le domaine de la théorie des vices du consentement, le texte de la convention précitée a nuancé les conséquences de ces vices pour tenir compte des exigences de la responsabilité.

32. A la fin de ses travaux sur la première partie du projet, M. Ago lui-même n'a pas caché que la question des conséquences de la responsabilité soulèverait d'immenses difficultés, car ces conséquences ne peuvent pas être uniformes, puisqu'elles dépendent, tout d'abord, du nombre des Etats concernés par les effets de la violation. La jurisprudence la plus récente de la CIJ montre bien que l'importance et le nombre des intérêts en cause modifient les conséquences de la violation.

33. En outre, la dignité de la règle elle-même modifie elle aussi les conséquences de la violation, comme en témoigne, en droit positif, le paragraphe 5 de l'article 60 de la Convention de Vienne. S'il est indéniable que le *jus cogens* existe, il convient néanmoins de se demander s'il existe des degrés dans le *jus cogens*. Ainsi, certaines obligations peuvent concerner la personne humaine (à travers sa situation familiale, par exemple), et la question de l'efficacité de la *restitutio in integrum* peut légitimement se poser. Enfin, le problème des conséquences peut revêtir un aspect différent selon la matière dans laquelle il surgit.

34. Comme M. Šahović, M. Reuter pense que la Commission doit faire un choix de méthode. Elle est saisie de trois articles préliminaires et de deux articles concrets, et c'est à juste titre que le Rapporteur spécial pense que certaines règles générales fondamentales doivent être énoncées. M. Reuter approuve d'ailleurs le principe et la substance des trois articles généraux qui sont proposés, mais il constate qu'il faudra régler certains problèmes de rédaction, et notamment celui de savoir comment énoncer les principes généraux. La Commission doit cependant décider, dès l'ouverture du débat, si elle examinera en premier lieu les trois principes ou les articles 4 et 5, de caractère concret.

35. Enfin, M. Reuter regrette de devoir rappeler que s'il est agréable, quand on étudie le droit international, de se placer sur le terrain de la pratique en invoquant la jurisprudence, il ne faut toutefois pas oublier qu'il n'existe pas, en fait, de justice internationale obligatoire, la justice internationale n'existant que consentie, c'est-à-dire à titre exceptionnel. Il est dès lors légitime de se demander si la Commission doit aborder dans son projet d'articles un problème tel que celui des contraintes ou astreintes à une époque où un trop grand nombre d'Etats

³ Pour le texte des articles de la première partie du projet adoptés en première lecture par la Commission, voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 29 et suiv.

⁴ Pour le texte de la convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309. La convention est ci-après dénommée « Convention de Vienne ».

adoptent une position réservée à l'égard de la justice internationale. En empruntant cette voie, la Commission court le risque de nuire à la portée générale de ses travaux, et il n'est pas certain qu'un tel choix soit profitable dans la ligne générale du projet d'articles.

36. M. VEROSTA dit qu'il estime, tout comme M. Reuter, que la Commission devrait prendre comme base de ses discussions sur le sujet à l'examen les trois premiers projets d'articles proposés par le Rapporteur spécial.

37. M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial) pense, lui aussi, que la Commission devrait commencer par examiner les projets d'articles qu'il a proposés. Au cours du débat, la Commission pourrait décider si les principes généraux énoncés dans les projets d'articles 1 à 3 sont vraiment nécessaires, et, dans l'affirmative, quelle devrait être leur place dans le projet d'articles.

38. Sir Francis VALLAT est d'avis que la Commission devrait examiner les principes généraux énoncés dans les articles 1 à 3 avant de passer à l'examen des articles 4 et 5. Ainsi, les membres de la Commission auraient la possibilité d'exposer leur position générale.

39. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission décide de commencer par examiner les trois premiers projets d'articles proposés par le Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

1667^e SÉANCE

Vendredi 5 juin 1981, à 10 h 15

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Calle y Calle, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/344]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [suite]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLES 1 à 3¹.

1. M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial) dit que les articles 1, 2 et 3 visent simplement à donner un cadre à l'image qui se dégagera en définitive des projets d'articles

qui doivent suivre. Il existe une relation étroite entre les articles 1 et 3, qui ont trait à ce qu'on pourrait appeler les « non-conséquences » d'un acte illicite, alors que l'article 2 indique la nature supplétive des règles qui s'appliqueront par suite d'un fait illicite.

2. Les règles contenues dans les articles 1^{er} et 3 pourraient être considérées comme allant de soi, mais il est utile de les énoncer, car de nombreux juristes ont tendance à dire qu'un fait illicite, de par sa nature, entraîne la cessation de l'application de la loi. C'est ainsi qu'on a soutenu que des traités n'étaient pas valides parce qu'ils n'étaient pas conformes aux règles qui leur donnaient effet. La nullité reflète donc l'idée que, du fait de l'illicéité, quelque chose disparaît.

3. Les articles 1 à 3 jettent aussi les fondements d'un certain nombre de règles plus détaillées qui seront énoncées dans le reste de la deuxième partie du projet. C'est ainsi que l'article 1^{er} jette le fondement de la première obligation de tout État qui a commis un acte illicite, à savoir l'obligation de mettre un terme à la violation de son obligation, l'article 3 faisant de même pour la règle de la proportionnalité entre le fait illicite et la réponse correspondante. L'article 2 stipule qu'une règle de droit international qui impose une obligation à un État peut aussi déterminer les conséquences juridiques de la violation de cette obligation. Il s'applique donc aux règles conventionnelles et aux règles du droit coutumier, comme celles du droit diplomatique, qui constituent des régimes autonomes, avec leur propre réglementation sur les conséquences des faits illicites. L'article 2 a été mis à la place qu'il occupe actuellement parce qu'il intéresse les articles 1 et 3, ainsi que l'existence d'un régime autonome concernant la relation entre les droits et les obligations, d'une part, et la relation entre la violation d'une obligation internationale et les droits et obligations résultant de cette violation, d'autre part.

4. M. CALLE Y CALLE se félicite que la Commission ait choisi de ne pas ouvrir de débat général, mais d'examiner directement les articles proposés par le Rapporteur spécial, articles qui, au demeurant, ne lui paraissent guère appeler de modifications.

5. Les articles 1 à 3 énoncent des normes générales qui devraient être applicables à l'ensemble de la deuxième partie du projet. L'article 1^{er} prévoit qu'une obligation internationale existant entre des États ne disparaît pas du fait de sa violation par un État, et précise que les relations nouvelles créées par cette violation ne se substituent pas aux précédentes. M. Calle y Calle approuve sans réserve cette analyse. Il pense aussi que, comme le déclare l'article 2, une règle de droit international peut déterminer les conséquences de sa violation. Enfin, il partage pleinement la position exprimée à l'article 3, selon laquelle l'État auteur de la violation d'une obligation internationale n'est pas privé de ses droits à l'égard de l'État victime.

6. M. Calle y Calle considère donc que les trois projets d'articles proposés par le Rapporteur spécial peuvent trouver place au début de la deuxième partie du projet.

7. M. JAGOTA note que le Rapporteur spécial a expliqué que l'article 3 est la contrepartie de l'article 1^{er} et que, quand il y a violation d'une obligation internationale, l'obligation elle-même ne disparaît pas et l'État

¹ Pour textes, voir 1666^e séance, par. 9.

auteur n'est pas privé de ses droits : ce sont des principes valables qui constitueront une base utile pour l'élaboration des autres articles à inclure dans la deuxième partie.

8. Cependant, le Rapporteur spécial a poursuivi ses explications en disant qu'une règle de proportionnalité était incorporée dans l'article 3. Pour sa part, M. Jagota ne voit pas comment on peut affirmer qu'une telle règle existe si l'article 3 doit s'appliquer seulement à la violation d'une obligation « initiale », et non à la violation d'une contre-mesure — en d'autres termes au moyen d'une réponse qui doit être nécessairement proportionnée au fait illicite sous peine de constituer elle-même un autre fait illicite. Il aimerait donc que le Rapporteur spécial explique quel rapport la règle de la proportionnalité a avec une obligation « initiale ».

9. En réponse à la question de M. Jagota, M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial) dit qu'à son avis la règle de la proportionnalité — ou plutôt la « règle s'opposant à une disproportionnalité » — est, au sens large, une règle existante du droit international, qui joue un rôle dans les obligations nouvelles de l'Etat qui a commis un fait illicite. L'article 3 prépare la voie aux limitations à imposer à ces obligations nouvelles, c'est-à-dire à la thèse selon laquelle l'Etat auteur n'est pas tenu, dans tous les cas, de rétablir la situation dont l'obligation initiale devait garantir l'existence et la violation ne prive pas cet Etat de ses droits en vertu du droit international. Par exemple, en droit humanitaire, un Etat qui commet une violation d'une obligation internationale concernant les prisonniers de guerre conserve le droit d'exiger que les autres Etats traitent ses prisonniers de guerre conformément aux règles qui interdisent les représailles.

10. Sir Francis VALLAT peut admettre que les idées exprimées aux articles 1, 2 et 3 doivent apparaître quelque part dans le projet d'articles, mais il n'ira pas tout à fait aussi loin que M. Calle y Calle. Il incline plutôt à penser que la Commission devrait examiner le libellé des articles de façon attentive et critique.

11. Il lui semble que le principe selon lequel la violation d'une obligation ne porte pas atteinte à l'existence de cette obligation, qui est énoncé à l'article 1^{er}, a un rapport direct avec le principe formulé à l'article 3, à savoir que l'auteur d'un fait illicite n'est pas privé de ses droits en vertu du droit international, et que l'application de ces principes généraux est limitée par le principe énoncé à l'article 2. Par conséquent, s'il est faux qu'un Etat qui commet un acte d'agression soit, du fait même de cette violation du droit international, privé de son droit de légitime défense, alors les dispositions de la Charte des Nations Unies relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales perdent tout sens. En revanche, si la chose est effectivement exacte, ce qui paraît être une affirmation absolue dans l'article 3 doit être tempéré par le principe incorporé dans l'article 2.

12. Sir Francis espère que ces observations mettront en évidence l'importance de la relation entre les articles 1, 2 et 3 de l'ordre dans lequel ils sont placés. Peut-être vaudrait-il mieux commencer par les articles 1 et 3, et traiter la question visée par l'article 2 à un autre endroit du projet. La règle énoncée à l'article 2 ressemble plus à une règle empruntée à un manuel qu'à une règle à inclure dans une future convention. Son libellé devrait

donc mieux cadrer avec les articles 1 et 3. Le mot « peut », à l'article 2, soulève aussi certaines difficultés, car il suggère une tolérance, alors qu'en fait les traités énoncent fréquemment des conditions bien précises. Il convient d'examiner aussi avec soin les mots « déterminer expressément ou implicitement », car, si une chose est vraie en vertu du droit international, elle sera explicitement prévue dans une règle. On pourrait donc remplacer le mot « déterminer » par « prévoir ».

13. Une certaine prudence s'impose aussi quant à l'emploi des mots placés entre crochets à l'article 1^{er}. Bien qu'il soit tout à fait évident que la violation d'une obligation internationale portera atteinte à cette obligation, il n'est pas aussi évident que cette violation influe sur son existence. Sir Francis serait reconnaissant au Rapporteur spécial d'expliquer le sens des mots « prive [...] cet Etat de ses droits », qui sont employés dans le projet d'article 3 et qui, en raison de leur caractère très général, semblent sous-entendre que l'Etat peut devenir une sorte de hors-la-loi. Peut-être vaudrait-il mieux parler de « certains droits » plutôt que de parler simplement de « droits », terme qu'on peut interpréter comme englobant tous les droits.

14. M. VEROSTA constate que le Rapporteur spécial n'a pas prévu de titres pour les projets d'articles proposés. Il ne sera pas difficile, il est vrai, de trouver un titre pour l'article 1^{er}, mais il ne voit pas comment l'article 2 pourrait être intitulé, car, ainsi que sir Francis Vallat l'a souligné, cet article ne contient pas de disposition normative. Peut-être le Rapporteur spécial pourra-t-il fournir de plus amples éclaircissements concernant cet article, et le titre qu'on pourrait lui donner, à un stade ultérieur des travaux de la Commission.

15. M. Verosta reconnaît avec sir Francis que la règle énoncée à l'article 3 est trop absolue et semble impliquer qu'un Etat qui commet un fait illicite peut être considéré comme un hors-la-loi. Cependant, il n'est guère vraisemblable qu'un Etat qui commet un « crime international » au sens de l'article 19 de la première partie du projet² soit privé de tous ses droits.

16. En réponse aux questions posées par sir Francis Vallat et M. Verosta, M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial) dit qu'il a été difficile de rédiger le texte actuel des articles 1, 2 et 3 — pour ne rien dire de leur titre. De plus, les articles devraient être assez clairs sans titre.

17. Lors de la rédaction de l'article 3, M. Riphagen a, à un moment donné, utilisé l'expression « tous ses droits en vertu du droit international », mais, en tant que juriste, il l'a trouvée trop forte. Il est évident que l'article 3 exige un plus ample examen, et qu'il faudra peut-être même le remanier. L'idée que le Rapporteur spécial a voulu exprimer est simplement qu'en vertu de la règle de la proportionnalité une violation n'éteint pas les droits de l'Etat auteur. A cet égard, il ne comprend pas très bien comment l'exemple d'un acte d'agression cité par sir Francis Vallat s'appliquera entre l'Etat agresseur et l'Etat victime de l'agression, car l'Etat agresseur n'a manifestement aucun droit de légitime défense à l'égard de l'Etat victime. Peut-être la Commission pourrait-elle revenir sur cet exemple.

² Voir 1666^e séance, note 3.

18. Le Comité de rédaction pourrait tenir compte des suggestions de sir Francis concernant le libellé de l'article 2. L'article doit jouer le rôle d'une sorte de clause de sauvegarde, en ce sens qu'un régime autonome établi soit par un traité soit par le droit coutumier peut s'appliquer à la place des articles que la Commission rédige actuellement. Le Rapporteur spécial a placé l'article 2 entre les articles 1^{er} et 3 pour préciser qu'il y a toujours une possibilité d'appliquer un régime de responsabilité des Etats différent, car de tels régimes sont nombreux – ainsi que la Commission a eu l'occasion de le noter dans les discussions consacrées précédemment à la question.

La séance est levée à 11 h 5.

1668^e SÉANCE

Mardi 9 juin 1981, à 15 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Responsabilité des Etats (suite) [(A/CN.4/344)]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [suite]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLES 1 À 3¹ (suite)

1. M. FRANCIS félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport. Il souscrit à l'opinion exprimée par le Rapporteur spécial selon laquelle la deuxième partie du projet d'articles doit commencer par un énoncé des principes généraux (chapitre I^{er}).

2. En ce qui concerne les trois paramètres des nouvelles relations juridiques qui peuvent naître du fait internationalement illicite d'un Etat (v. A/CN.4/344, par. 7), M. Francis note que le troisième paramètre, qui concerne la position des Etats tiers, peut se rapporter à deux situations possibles : premièrement, un fait illicite dirigé contre un Etat et constituant une violation d'une obligation à l'égard de cet Etat tout en causant, en même temps, un préjudice non intentionnel à un Etat tiers ; deuxièmement, un fait illicite affectant directement un Etat et, en même temps, conférant à d'autres Etats des

droits en vertu du droit international, et faisant ainsi d'eux des Etats tiers. Alors que la deuxième possibilité est régie dans une certaine mesure par l'article 3 du projet, les projets de principes généraux ne semblent pas englober la situation où un Etat tiers lésé par le fait illicite d'un autre Etat a droit à une indemnité. Le projet d'articles devrait porter sur l'ensemble des situations susceptibles de se produire et énoncer les principes généraux qui serviront de base aux règles plus détaillées qui suivront. Un autre aspect qui est traité dans le rapport, mais non dans le chapitre I^{er} des projets d'articles, est celui de la non-reconnaissance, dans des conditions appropriées. Les principes généraux devraient être étendus pour couvrir ces deux aspects.

3. Se référant au projet d'article 1^{er}, M. Francis souscrit à l'opinion exprimée par sir Francis Vallat (1667^e séance) selon laquelle, contrairement à ce que semble indiquer le projet d'article, un fait illicite porte bien atteinte à l'obligation d'un Etat dans ce sens qu'il représente une violation de cette obligation. Par conséquent, les mots « l'existence de », que le Rapporteur spécial a placés entre crochets, constituent un élément essentiel de l'article, et doivent être maintenus. Par contre, il faut supprimer les mots « en tant que telle et à l'égard de cet Etat », parce qu'il est notoire que la violation d'une obligation par un Etat ne porte pas atteinte aux obligations des autres Etats, et qu'il ressort clairement du rapport que ce que le Rapporteur spécial veut dire, c'est que la violation d'une obligation ne doit pas porter atteinte à l'existence juridique de cette obligation. Il vaudrait d'ailleurs mieux parler de « force juridique » ou de « force obligatoire » de l'obligation.

4. Le projet d'article 2 semble ne se rapporter que marginalement à l'idée que le Rapporteur spécial désire exprimer. Sous sa forme actuelle, l'article paraît être une affirmation de l'existence d'une règle de droit international plutôt que du principe formulé en conséquence de l'existence de cette règle. Par conséquent, le texte pourrait être remanié de façon à indiquer qu'une violation d'une obligation internationale établie par une règle d'origine coutumière, conventionnelle ou autre, qui impose des conséquences précises en cas de violation, entraîne de telles conséquences. L'article pourrait également indiquer en termes généraux que les violations d'un autre genre auront les conséquences énoncées dans les articles.

5. Si, comme l'a dit le Rapporteur spécial, le projet d'article 3 est conçu comme une affirmation de la règle de la proportionnalité, il faut le remanier pour indiquer jusqu'à quel point la règle de la proportionnalité a trait à l'action de l'Etat lésé et à l'action d'Etats tiers dans la mesure où le droit international leur permet de réagir à un fait illicite.

6. M. TABIBI félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport.

7. Que la Commission fonde ses délibérations sur l'idée que les faits internationalement illicites doivent être sanctionnés ou sur l'idée qu'ils doivent donner lieu à réparation, le principe de la proportionnalité se retrouve derrière toutes les dispositions de la deuxième partie du projet d'articles. De plus, la détermination même de la proportionnalité est une question très complexe.

¹ Pour textes, voir 1666^e séance, par. 9.

8. En examinant le sujet de la responsabilité des Etats, le Rapporteur spécial et la Commission dans son ensemble doivent tenir compte des règles primaires de droit international et des nouveaux principes de droit international apparus depuis l'entrée en vigueur du Pacte de la SDN, de la Charte des Nations Unies et des conventions, déclarations et autres instruments adoptés par l'ONU, à la lumière de l'article 19 de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats². Parmi ces principes figurent le maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'autodétermination des peuples, l'inviolabilité des frontières nationales et le respect des droits de l'homme. La majorité écrasante des Etats Membres de l'ONU est constituée de petits Etats, et c'est pour les protéger que ces principes existent. Si, dans son examen de la deuxième partie du projet d'articles, la Commission ne tient pas soigneusement compte de la nouvelle évolution fondamentale du droit international, elle risque non seulement de porter atteinte aux précieux articles de la première partie, mais aussi d'exclure toute possibilité de mener à bien l'examen de la troisième partie.

9. La tendance générale mondiale semble être en faveur d'une sanction rapide des auteurs d'infractions, qu'il s'agisse de particuliers ou d'Etats. Cette tendance s'est traduite par les efforts visant à mettre sur pied un tribunal pénal international, malheureusement mis en échec par les grandes puissances. Au paragraphe 99 de son rapport, le Rapporteur spécial semble favorable à cette tendance.

10. Passant aux projets d'articles proprement dits, M. Tabibi estime que les articles 1 à 3, sous leur forme actuelle, paraissent mettre davantage l'accent sur les mesures destinées à protéger l'Etat auteur d'un fait internationalement illicite que sur les moyens de réparer les violations d'obligations internationales.

11. Quant à l'article 2, s'il vise à énoncer une règle, il devrait, selon M. Tabibi, être plus explicite. L'utilisation du mot « peut » suscite des doutes à cet égard. S'il ne vise pas à énoncer une règle, l'article doit être purement et simplement supprimé.

12. M. ŠAHOVIĆ constate que le chapitre I^{er} (Principes généraux) est présenté par le Rapporteur spécial comme devant couvrir toute la matière de la deuxième partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats. A la lecture des trois articles qui forment ce chapitre, on a cependant l'impression que celui-ci ne couvre pas l'ensemble de la matière, mais que les principes qui y sont énoncés concernent avant tout la situation de l'Etat auteur de la violation d'une obligation internationale. Pour que le chapitre I^{er} vise vraiment la totalité de la question du contenu, des formes et des degrés de la responsabilité des Etats, il faudrait y énoncer d'autres principes généraux, relatifs aux nouvelles relations inter-étatiques résultant de la violation d'une obligation internationale. A cet effet, il faudrait tenir tout particulièrement compte des deuxième et troisième paramètres distingués par le Rapporteur spécial, à savoir les nouveaux droits de l'Etat « lésé » et la position des Etats « tiers » à l'égard de la situation créée par le

fait internationalement illicite. Au cas où le chapitre I^{er} ne serait pas complété, les articles 1 à 3 pourraient être introduits dans le chapitre II, qui concerne spécifiquement l'Etat auteur d'un fait internationalement illicite.

13. Dans le rapport à l'examen (A/CN.4/344), le Rapporteur spécial parvient à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire de formuler des définitions. M. Šahović se rallie à son avis, bien qu'il ait jugé préférable, l'année précédente, que soient définies les expressions et notions novatrices dont le Rapporteur spécial aurait à se servir³. Il insiste cependant sur la nécessité de concevoir le chapitre I^{er} dans une optique plus générale.

14. L'article 1^{er} reflète bien la situation dans laquelle se trouve l'Etat auteur de la violation d'une obligation internationale par rapport à cette obligation, mais cette disposition n'est peut-être pas tout à fait suffisante. Il pourrait être indiqué d'y faire allusion aux nouvelles obligations de cet Etat, autrement dit aux conséquences juridiques de la violation de l'obligation. Cette question est traitée à l'article 2, mais le Rapporteur spécial a lui-même indiqué que l'article 2 sert à expliquer à la fois l'article 1^{er} et l'article 3. Or, l'article 2 contient plusieurs éléments qui pourraient être développés dans d'autres dispositions. En particulier, l'article 1^{er} pourrait être ainsi élargi et ne plus porter sur un aspect seulement des nouvelles relations entre Etats nées d'un fait internationalement illicite.

15. Quant à l'article 3, il appelle une observation semblable. Comme M. Tabibi l'a souligné, cette disposition apparaît comme une clause de sauvegarde des droits de l'Etat auteur du fait internationalement illicite. Il faudrait indiquer, à l'article 3, que la violation d'une obligation internationale par un Etat, tout en ne privant pas cet Etat de ses droits en vertu du droit international, lui en impose d'autres.

16. M. SUCHARITKUL félicite le Rapporteur spécial d'avoir réussi, dans son excellent rapport, à traiter clairement et simplement d'un sujet difficile.

17. Il souscrit à la proposition du Rapporteur spécial concernant la notion de proportionnalité. Pour être vraiment complet, le projet d'articles doit tenir compte non seulement de l'obligation de la part de l'Etat auteur de mettre fin au fait illicite, mais aussi des conséquences découlant de ce fait illicite. Bien que l'obligation de l'Etat auteur soit clairement d'assurer dans la mesure du possible la réparation du fait illicite, il faut se rappeler que certains dommages sont irréparables, et qu'une autre sorte de compensation est alors nécessaire. Comme le Rapporteur spécial l'a dit, l'Etat auteur est également tenu de s'excuser de son comportement et de s'engager à ne plus commettre la violation à l'avenir.

18. En ce qui concerne l'article 1^{er} du projet, s'il est vrai qu'une obligation même violée reste une obligation, il est difficile d'énoncer ce principe de façon satisfaisante. Certaines obligations sont de nature persistante, alors que d'autres ne le sont pas. Par conséquent, il faut mettre l'accent sur l'obligation nouvelle pour l'Etat de continuer à respecter l'obligation violée par lui, qu'il s'agisse d'une

² Voir 1666^e séance, note 3.

³ Voir *Annuaire... 1980*, vol. I, p. 77, 1599^e séance, par. 19.

obligation nouvelle ou de la poursuite de l'obligation existante.

19. En ce qui concerne l'article 2, peut-être faudrait-il en renforcer quelque peu le libellé. Il est aussi possible que les dispositions de cet article ne soient pas compatibles avec celles de l'article 3, puisque les conséquences juridiques déterminées par une règle de droit international peuvent comprendre une limitation des droits de l'Etat auteur de la violation, alors que l'article 3 dispose que ces droits continuent d'être protégés. De plus, en ce qui concerne la question de la mise hors la loi des Etats, il faut se rappeler que les Etats peuvent être suspendus ou même exclus de la communauté internationale à la suite de violations graves de leurs obligations internationales. Par conséquent, il serait peut-être indiqué de nuancer les dispositions du projet d'article 3.

20. M. VEROSTA demande si le Rapporteur spécial peut indiquer le titre provisoire des chapitres III et IV du projet d'articles, qui traiteront des deuxième et troisième paramètres visés au paragraphe 7 de son rapport.

21. Si le chapitre I^{er} doit aussi se rapporter aux deuxième et troisième paramètres, M. Verosta se demande s'il ne conviendrait pas d'ajouter d'autres principes généraux à ceux qui y sont énoncés. Comme d'autres orateurs, il estime que les principes généraux énoncés jusqu'ici sont trop favorables à l'Etat auteur d'un fait internationalement illicite, et que des principes complémentaires pourraient mettre davantage l'accent sur les nouvelles obligations de cet Etat, les nouveaux droits de l'Etat lésé, et l'attitude des Etats tiers.

22. M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial) dit qu'il avait l'intention, au chapitre III du projet d'articles, de traiter du deuxième paramètre, concernant les nouveaux droits de l'Etat lésé, qui ne pourraient entraîner qu'une suspension de ses obligations. Le chapitre IV serait consacré à la position des Etats tiers, et pourrait être subdivisé entre droits nouveaux et obligations nouvelles de ces Etats.

23. Se référant à la deuxième question posée par M. Verosta, le Rapporteur spécial dit que les principes généraux contenus au chapitre I^{er} sont destinés à s'appliquer à l'ensemble de la deuxième partie du projet d'articles. En fait, les articles 2 et 3 se rapportent probablement davantage aux deuxième et troisième paramètres qu'au premier. Bien entendu, il n'est pas exclu qu'au cours de ses délibérations la Commission découvre d'autres principes généraux.

24. M. OUCHAKOV doute, tout d'abord, que l'on puisse parler, en termes juridiques, d'une règle de proportionnalité, un tel principe n'existant en fait qu'au regard de la philosophie du droit, en tant qu'idée générale procédant de la logique naturelle, sociale ou politique qui fonde le droit.

25. Pour justifier une telle règle, on considère que les faits illicites provoquent un danger plus ou moins grave pour la société humaine, qui, en droit interne, se défend proportionnellement à la gravité du danger en prévoyant une échelle de peines en matière pénale, les conséquences juridiques de l'infraction étant donc plus ou moins lourdes selon le danger suscité par le fait illicite. Il en irait de même en droit international, où la communauté des Etats prévoit les sanctions les plus lourdes pour les infractions les plus graves. Toutefois, une telle concep-

tion n'est pas propre au droit, mais procède d'une logique métajuridique. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'une autre conception s'applique aussi en droit, fondée sur le caractère intentionnel du comportement délictueux, l'infraction commise par négligence entraînant des conséquences moins lourdes que le fait prémédité.

26. La Commission doit donc prendre conscience que la prétendue « règle de proportionnalité » n'existe pas en tant que règle du droit international, ce dernier ayant au contraire pour fonction d'établir précisément les conséquences de tout acte illicite. Le principe de la proportionnalité, qui régit tout autant le droit interne que le droit international, n'est pas une règle propre au droit lui-même dont on pourrait tirer des conséquences juridiques universellement applicables.

27. D'autre part, M. Ouchakov craint que le Rapporteur spécial entende la notion de *restitutio in integrum* en un sens général, valable pour toutes les formes de responsabilité des Etats. Or, une telle position serait indéfendable. En effet, la *restitutio in integrum* n'est véritablement possible que dans le domaine de la responsabilité matérielle et, plus spécialement, dans le cas de dommages causés à des choses ou à des biens. En revanche, elle semble inapplicable en matière de responsabilité politique, car on voit mal, par exemple, comment elle pourrait s'opérer en cas d'agression d'un Etat contre un autre. Elle est même totalement impossible dans l'hypothèse où l'Etat victime d'une agression aurait subi la perte d'êtres humains, évidemment non susceptible d'être compensée par la *restitutio in integrum*. Cette notion est donc inadaptée, hors du champ de la responsabilité matérielle, et même, plus précisément, du cas limité où des biens peuvent être restitués intégralement, c'est-à-dire à la condition qu'ils n'aient été ni détruits ni même, bien souvent, endommagés.

28. A ce sujet, M. Ouchakov approuve l'observation faite par M. Reuter (1666^e séance) selon laquelle la jurisprudence n'a qu'une valeur limitée en tant que source d'inspiration en matière de responsabilité des Etats. En effet, la jurisprudence internationale n'est jamais appelée à se prononcer sur les faits internationaux illicites les plus graves, qui servent de justification, par exemple, à une intervention armée. Son domaine, en matière de responsabilité des Etats, se circonscrit à celui de la responsabilité matérielle, et il ne serait certainement ni satisfaisant ni suffisant de fonder la deuxième partie du projet d'articles sur les notions dégagées par cette jurisprudence.

29. Par ailleurs, M. Ouchakov a été surpris de lire, au paragraphe 40 du deuxième rapport (A/CN.4/344), que la Commission aurait « une double tâche : énoncer les droits et les obligations des Etats et fournir des directives aux tribunaux internationaux pour l'exercice de leurs fonctions ». Il ne croit pas, en effet, que la Commission ait jamais pensé donner des directives aux juridictions internationales. Elle se borne au contraire à rédiger des projets pour aider l'Assemblée générale dans sa tâche de codification et de développement du droit international, mais n'a à aucun moment prétendu donner des directives aux juridictions internationales, qui statuent selon le droit international existant.

30. De même, il ne peut approuver l'idée selon laquelle les juridictions internationales seraient parfois saisies de

demandes tenant à ce qu'elles établissent des règles de droit, car il ne leur appartient jamais de déterminer les règles applicables aux faits qui leur sont soumis, mais seulement d'interpréter le contenu du droit et de définir les faits qui entrent dans le cadre des règles pertinentes. M. Ouchakov éprouve donc quelques réserves quant aux termes des paragraphes 41 et 42 du rapport. M. Ouchakov observe que, selon le Rapporteur spécial, le droit interne d'un Etat pourrait empêcher ce dernier de remplir ses obligations procédant des règles de responsabilité dans le cas où les tribunaux ne sont pas placés sous l'autorité de l'exécutif, mais sont indépendants. Un tel raisonnement pourrait conduire à conclure que, les tribunaux étant indépendants, leurs actes contraires au droit n'engageraient pas la responsabilité de l'Etat. En réalité, l'Etat est à la source de sa propre organisation interne, et c'est à lui qu'il appartiendrait donc de changer de système si celui qu'il a établi l'empêchait de respecter certaines de ses obligations.

31. Sur la question précise des trois sujets d'articles proposés par le Rapporteur spécial, M. Ouchakov considère que ces trois dispositions sont, en réalité, étrangères au projet de la Commission pour autant qu'elles n'établissent aucune véritable règle de responsabilité des Etats, et sont même individuellement indéfendables.

32. En effet, le chapitre I^{er} de la deuxième partie du projet d'articles concerne les principes généraux applicables au contenu, aux formes et aux degrés de la responsabilité des Etats, dont il n'est aucunement question dans les articles 1, 2 et 3, qui renferment des principes non pertinents à ce sujet.

33. En outre, ces dispositions, prises séparément, ne résistent pas à la critique. Ainsi, l'article 1^{er} prévoit, en cas de violation d'une obligation, la persistance de l'obligation violée. M. Ouchakov juge une telle approche peu satisfaisante, et souligne qu'en droit interne on ne saurait dire que si une personne est tuée l'obligation de ne pas tuer reste. Au contraire, il conviendrait de dire que cette obligation reste violée. De la même manière, en droit international, si un Etat est victime d'une agression, on ne saurait dire que l'obligation de ne pas perpétrer d'agression reste, puisqu'en réalité cette obligation reste violée, là encore. En fait, l'obligation qui est violée subit les effets du fait internationalement illicite contraire à la règle, et c'est même parce que l'obligation est ainsi touchée que naît le fait internationalement illicite, source de responsabilité internationale.

34. L'article 2 dispose, quant à lui, qu'une norme peut prévoir en elle-même les conséquences d'un fait internationalement illicite. Il s'agit cependant de savoir si ces conséquences doivent être énoncées dans la norme, ou dans un traité, ou d'autre manière. M. Ouchakov constate que, le droit international participant du droit en général, chaque obligation juridique est nécessairement assortie de sanctions, quel que soit le lieu où elles sont exposées. En l'absence de telles sanctions, on se trouve en présence d'une règle non pas juridique, mais d'une autre nature – morale, par exemple. Il est dès lors inutile de dire qu'une norme peut prévoir elle-même les conséquences de sa violation, puisque ces conséquences peuvent être prévues en réalité par n'importe quel type de document, ou même par le droit coutumier.

35. Enfin, l'article 3 répond, selon le Rapporteur spécial, au souci de ne pas placer hors la loi l'Etat responsable d'un fait internationalement illicite. Cependant, si le droit prévoit certaines conséquences concrètes, telles que la responsabilité internationale, ces conséquences sont de nature juridique, et l'Etat ne se trouve évidemment pas hors la loi du fait de son acte illicite. En revanche, il serait erroné d'affirmer, pour décrire cette situation, que l'Etat responsable conserve ses droits en vertu du droit international. En effet, un Etat agresseur perd, par exemple, son droit à la non-intervention prévu au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Une disposition allant dans le sens du projet d'article 3 contredirait ouvertement ce principe établi de la vie juridique internationale. De la même manière, on ne pourrait soutenir qu'un Etat qui viole les dispositions d'un traité conserve tous ses droits nés du traité. Si le but du projet d'article 3 est simplement de dire que l'Etat n'est pas placé hors du droit international du seul fait de la violation par lui d'une de ses obligations, il serait certainement plus exact de déclarer que l'Etat responsable d'un fait internationalement illicite est privé de certains de ses droits. M. Ouchakov souligne que, même hors du cadre des principes généraux de la responsabilité, l'article 3 ne peut se défendre.

36. Il invite aussi la Commission à rechercher si la réparation constitue une sanction ou la conséquence d'un fait internationalement illicite. Il doute en effet qu'il y ait identité entre le fait de restituer un objet trouvé et celui de restituer un objet volé. En cas de vol, l'auteur est tenu légalement de restituer la chose, et puni en outre par une sanction ; le vol fait naître le droit pour la victime de revendiquer la restitution, à laquelle s'ajoute une sanction à but social. Parallèlement, en droit international, la violation d'une de ses obligations par un Etat fait naître pour l'Etat ou les Etats victimes le droit de revendiquer une réparation et de l'imposer.

37. D'un point de vue général, M. Ouchakov estime que le chapitre I^{er} de la deuxième partie du projet d'articles devrait partir non pas des obligations de l'Etat responsable mais des droits qui naissent du fait internationalement illicite pour les Etats lésés, et même pour la communauté internationale tout entière dans certains cas. Il se réserve la possibilité de proposer ultérieurement des projets de principes pouvant trouver place dans ce chapitre.

La séance est levée à 18 h 5.

1669^e SÉANCE

Mercredi 10 juin 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitul, M. Tabibi, M. Verosta.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/344]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [suite]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)ARTICLES 1 à 3¹ (suite)

1. M. OUCHAKOV précise, à la suite de son intervention à la 1668^e séance, que, selon lui, la notion de *restitutio in integrum* désigne seulement la remise de la chose matérielle saisie par celui qui s'en est emparé. Dans ses observations, M. Ouchakov n'a pas voulu soutenir que le *statu quo ante* ne peut être rétabli, puisqu'on peut, en particulier, restaurer la situation juridique initiale qui a cessé par la violation et, par exemple, redonner vigueur à un traité suspendu par certaines circonstances.

2. M. ALDRICH dit que, comme le sujet à l'examen est nouveau pour lui dans le présent contexte, il a examiné avec soin la première partie du projet², qui ne traite pas des règles primaires, mais permet néanmoins de se faire une idée précise de la portée des règles primaires auxquelles correspondront les recours prévus dans la deuxième partie. La Commission doit maintenant tâcher de formuler des projets d'articles qui, s'ils entrent en vigueur dans le cadre d'une convention, fourniront aux Etats et aux tribunaux judiciaires et arbitraux des directives dont ils pourront s'inspirer pour décider des recours applicables en cas de violations d'obligations internationales.

3. De l'avis de M. Aldrich, la portée de ces obligations est stupéfiante. La Commission se heurtera certainement à d'énormes difficultés si elle essaie de prescrire des recours contre des violations d'obligations telles que l'agression, la légitime défense contestable, les préjudices causés aux étrangers, les expropriations de biens, les annulations de concessions, les violations des droits de l'homme, et même les crimes internationaux. Elle se heurtera à des difficultés encore plus grandes si elle tente d'articuler les principes généraux régissant ces recours. Etant donné que sa formation est celle d'un juriste de « common law », M. Aldrich n'aurait aucune difficulté à admettre l'approche ponctuelle adoptée par les tribunaux qui déterminent les recours en se fondant sur les précédents et sur la pratique, mais il est assez sceptique quant à la possibilité d'élaborer des normes consacrant des recours qui peuvent ne pas convenir dans tous les cas. Il est donc enclin à penser que, si la Commission veut réussir dans sa tâche, elle devra prévoir des recours différents pour chaque type d'obligation.

4. M. Aldrich reconnaît avec le Rapporteur spécial que, si les dispositions des articles 1 à 3 semblent évidentes, il est néanmoins utile de les énoncer au début de la deuxième partie – ne serait-ce que pour identifier les problèmes qu'elles soulèvent. Cependant, M. Aldrich n'est pas certain que ces dispositions auront leur utilité dans le projet définitif, vu que les règles spécifiques qui

figureront dans les chapitres II à IV préciseront probablement de quelle manière la violation d'une obligation internationale portera atteinte aux droits et obligations de l'Etat auteur, de l'Etat lésé et des Etats tiers.

5. Les articles 1 et 3 joueront néanmoins un rôle utile en énonçant de la façon la plus concise possible la portée et les effets des dispositions de la deuxième partie. On pourrait donc remanier ces articles en les combinant en un seul, qui se lirait comme suit :

« La violation d'une obligation internationale par un Etat ne porte atteinte aux droits et obligations internationaux de cet Etat, de l'Etat lésé et des Etats tiers que conformément aux dispositions de la présente partie. »

6. De toute évidence, le principe contenu dans l'article 2 doit nécessairement être énoncé en un point ou un autre de la deuxième partie. Il suffit donc de changer la formulation de cet article en recourant à la terminologie employée dans les instruments juridiques plutôt qu'à celle qu'utilisent les manuels. On pourrait, par exemple, le rédiger comme suit :

« Les dispositions de la deuxième partie s'appliquent à toute violation par un Etat d'une obligation, sauf dans les cas où la règle de droit international imposant l'obligation définit elle-même les conséquences juridiques de cette violation. »

7. Enfin, la Commission devrait se demander si, au lieu d'énoncer des principes généraux applicables à tous les types de recours visés dans la deuxième partie, elle ne devrait pas formuler des dispositions relatives à la portée et aux effets de la deuxième partie, qui ne s'appliqueraient pas aux violations d'obligations qui imposent elles-mêmes des recours particuliers.

8. Le Rapporteur spécial pourrait peut-être indiquer si les amendements proposés s'intégreraient dans la structure générale qu'il envisage de donner à l'ensemble du projet d'articles.

9. M. JAGOTA dit que l'un des premiers soucis de l'Assemblée générale, des Etats et des tribunaux judiciaires et arbitraux sera de déterminer si les première, deuxième et troisième parties du projet sur la responsabilité des Etats forment un ensemble cohérent ou si elles constituent des séries de règles distinctes. Conformément aux instructions données par l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial est parti du principe qu'il devait y avoir corrélation entre la première partie et la deuxième partie, et il a donc prévu au début de celle-ci un certain nombre de principes généraux analogues à ceux qui sont énoncés au chapitre I^{er} de la première partie. M. Jagota estime toutefois que, puisque des principes généraux ont été inclus dans la première partie, la Commission devrait attendre d'avoir achevé l'examen de toutes les dispositions de la deuxième partie pour décider s'il convient ou non d'y inclure des principes généraux. On saura clairement à ce moment-là si les principes généraux contenus dans la première partie ont une portée suffisante pour s'appliquer aux règles énoncées dans la deuxième.

10. Le principe énoncé à l'article 2 – qui, comme le Rapporteur spécial l'a expliqué, prévoit d'appliquer un régime juridique spécial aux conséquences de la violation d'une obligation internationale – est, semble-t-il, un principe de caractère général applicable aux trois

¹ Pour textes, voir 1666^e séance, par. 9.

² Voir 1666^e séance, note 3.

parties du projet. Il pourrait donc être énoncé ailleurs dans le projet. En outre, le rapport existant entre les principes généraux énoncés dans la deuxième partie et la question de la responsabilité des Etats ainsi que les nouvelles relations juridiques qui naissent à la suite de la violation d'une obligation internationale devraient être mis davantage en lumière. On pourrait, à cet effet, modifier comme suit le libellé de l'article 1^{er} :

« La violation d'une obligation internationale par un Etat ne porte pas atteinte en tant que telle et à l'égard de cet Etat à l'existence de cette obligation ou à la responsabilité internationale de cet Etat. Elle fait naître de nouvelles relations juridiques entre cet Etat et l'Etat lésé. »

11. On pourrait de même modifier comme suit l'article 2 :

« Une règle de droit international, qu'elle soit d'origine coutumière, conventionnelle ou autre, qui impose une obligation à un Etat peut aussi déterminer les conséquences juridiques de la violation de cette obligation par cet Etat et établir sa responsabilité internationale. »

12. En réalité, l'article 3 prévoit que lorsqu'un Etat viole une obligation internationale il n'est pas de ce fait mis hors la loi. Il demeure un sujet de droit international et conserve des droits souverains, droits qui dépendent néanmoins de la nature et de la qualité de l'obligation et de la gravité de la violation. Ces deux facteurs, qui ont été mentionnés dans le rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/344), devront être examinés avec soin. Dans son rapport de 1975, la Commission a d'ailleurs déclaré qu'on serait peut-être obligé de distinguer selon la qualité de l'obligation et la gravité de la violation deux catégories de recours possibles, à savoir les « réparations » et les « sanctions »³. Cependant, le Rapporteur spécial indique au paragraphe 67 de son rapport que, étant donné que « ce qui précisément constitue une *réparation* et ce qui précisément constitue une *peine* n'apparaît pas clairement », il serait « plus approprié de commencer par une description des divers contenus possibles des nouvelles obligations mises à la charge de l'Etat auteur par sa violation d'une obligation internationale ».

13. Toutefois, dans les articles 4 et 5, le Rapporteur spécial établit une distinction qualitative fondée sur la gravité de la violation et l'intention de l'Etat auteur du fait illicite, et il prévoit que cet Etat doit automatiquement adresser des excuses à l'Etat lésé et lui donner une garantie contre le renouvellement du fait illicite. Bien entendu, il faut aussi faire référence, dans les principes généraux, à la qualité de l'obligation et à la gravité de la violation, sinon l'article 3 laisserait supposer que l'Etat auteur bénéficie d'une sorte de protection. Les droits de l'auteur du fait illicite doivent donc être replacés dans leur véritable contexte, et considérés comme des droits qui existaient avant la perpétration du fait illicite et qui varieront en fonction de la qualité de l'obligation violée et la gravité de la violation. De l'avis de M. Jagota, l'Assemblée générale et les Etats pourraient accepter plus facilement la deuxième partie du projet d'articles si la Com-

mission renonçait à son approche descriptive et modifiait l'article 3 pour tenir compte de facteurs qualitatifs.

14. M. PINTO dit que, en précisant le contenu éventuel des nouvelles obligations découlant de la violation d'une obligation internationale, le Rapporteur spécial a envisagé quatre nouveaux types d'obligations possibles : l'obligation d'empêcher que les effets de la violation *stricto sensu* ne se prolongent, par exemple en libérant les personnes ou en restituant les objets détenus de façon illicite ; l'obligation de mettre un terme à la violation *lato sensu*, au moyen d'une exécution de remplacement, telle que le versement d'une somme d'argent visant à compenser la perte subie ; l'obligation de rétablir la situation que l'obligation initiale tendait à garantir, en d'autres termes la restitution *in integrum stricto sensu* ; et l'obligation de donner satisfaction à l'Etat lésé sous forme d'excuses ou de garanties concernant son comportement futur.

15. On peut considérer qu'il s'agit là des principaux degrés sur l'échelle des obligations de l'Etat auteur, et c'est en fonction d'un certain nombre de facteurs, notamment de la possibilité ou de l'impossibilité de s'acquitter de l'obligation initiale, qu'on déterminera quelle est l'obligation qui s'impose. M. Pinto reconnaît avec le Rapporteur spécial que le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité des Etats dépendent davantage de la nature et de la gravité de la violation et du comportement de l'Etat que de la nature de l'obligation ou du droit violé.

16. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'en soi la violation d'une obligation internationale est censée créer une nouvelle situation, distincte de la règle primaire qui a donné naissance à l'obligation initiale. Il semble que les principes généraux énoncés aux articles 1 à 3 reposent sur cette idée. Puisque l'article 1^{er} dispose que la violation de l'obligation initiale ne porte pas atteinte à cette obligation, laquelle continue d'exister, il y a lieu de croire que cette obligation qui persiste sert de fondement à l'obligation future de l'Etat auteur de réparer ou de donner satisfaction à l'Etat lésé. A l'article 2, le Rapporteur spécial a prévu qu'une règle de droit international pouvait éventuellement déterminer elle-même les conséquences juridiques de la violation d'une obligation, ouvrant ainsi la voie à d'autres articles qui spécifieront les conséquences juridiques de la violation d'une obligation dans les cas où ces conséquences juridiques n'auront pas été fixées d'avance. L'article 3 semble tout simplement reprendre de façon quelque peu indirecte la règle de la proportionnalité.

17. M. Pinto n'a pas d'objection à formuler à l'encontre des principes généraux énoncés aux articles 1 à 3, mais, comme d'autres membres de la Commission, il n'est pas satisfait du libellé de ces articles, notamment de celui de l'article 3, qui est pour le moins trop concis. A son avis, cet article peut signifier soit que, la violation ne portant pas atteinte à l'existence juridique de l'obligation ou des règles juridiques qui la sous-tendent, cette obligation ou ces règles continuent de régir les conséquences de la violation et de protéger ou de sanctionner l'Etat auteur, soit que l'Etat qui commet un fait illicite ne perd pas pour autant tous ses droits juridiques et ne se prive pas, de ce fait, de la protection générale du droit international. Si c'est bien le cas, cet article ne peut que donner lieu à des

³ Voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 61, doc. A/10010/Rev.1, par. 43.

erreurs d'interprétation : il conviendrait donc d'en revoir le libellé en l'étoffant.

18. M. Pinto n'est pas non plus très satisfait du terme « quantitatif », que le Rapporteur spécial utilise à plusieurs reprises dans son rapport pour rendre l'idée de gravité. A son avis, le terme « quantitatif » fait songer à une accumulation, à un nombre croissant de faits, alors que la gravité est une notion qualitative. De même, le mot « réponse », utilisé à propos de la naissance d'obligations en droit international, est assez déroutant – pour M. Pinto, une réponse est une réaction consciente.

19. Aux paragraphes 55 et 56 de son rapport, le Rapporteur spécial évoque le « caractère spécifique » d'une « véritable » obligation juridique et indique que certains types d'instruments ou de déclarations ne donnent pas naissance à de véritables obligations juridiques. La Commission pourrait réfléchir au sens et au contenu d'une « véritable » obligation juridique, et essayer de voir s'il importe que des obligations de ce genre soient contenues dans des déclarations de divers types, dans des traités ou dans d'autres instruments. Il faudrait également étudier ce qu'est une « véritable » obligation juridique dans le cas des quatre types d'obligations envisagés dans le rapport, de façon à déterminer si ces obligations sont suffisamment générales.

20. M. Pinto songe à ce propos à l'obligation de coopérer et à la façon dont cette obligation peut s'insérer dans les nouvelles catégories d'obligations juridiques décrites par le Rapporteur spécial. Les obligations de coopérer ne sont pas énoncées uniquement dans des déclarations qui ne constituent pas des accords officiels. Le projet de convention sur le droit de la mer, par exemple, contient une disposition prévoyant que les Etats devraient chercher à promouvoir, par le truchement des organisations internationales compétentes, l'établissement de critères généraux et de principes directeurs propres à aider les Etats à déterminer la nature et les implications des travaux de recherche scientifique marine⁴. M. Pinto hésiterait à dire que cette déclaration n'énonce pas une véritable obligation juridique, et que la violation de cette obligation n'engendre pas une certaine forme de responsabilité, mais il ne sait pas exactement où cette obligation se situerait dans la classification du Rapporteur spécial. La Commission aurait peut-être intérêt à étudier cet exemple dans le cadre de l'examen du contenu de la responsabilité des Etats.

21. M. REUTER rappelle que tout rapporteur spécial est inévitablement lié par les décisions antérieures de la CDI dans le domaine dont il est chargé. Or, en l'espèce, la Commission s'est engagée dans une voie qui a nourri de prodigieuses illusions.

22. Parmi les trois premiers articles proposés, le plus important est certainement l'article 2. M. Ouchakov (1668^e séance) a souligné à juste titre à son propos qu'il ne fallait pas seulement considérer la règle elle-même. En fait, l'article met en cause tout ce qui a pu être fait précédemment, et conduit à se demander s'il existe une règle générale de la responsabilité, ou seulement des régimes particuliers.

23. Dans certains systèmes de droit, on cède assez facilement à l'illusion qu'il existe un régime général de la responsabilité, mais tous les systèmes juridiques n'adoptent pas une telle approche. Ainsi, le droit romain a commencé par une série de règles particulières. De même, la construction de la « common law » semble se fonder elle aussi sur une série de normes particulières. Pour sa part, le droit international tel qu'on l'enseignait quelques années auparavant envisageait, peut-être à tort, l'existence de règles générales en matière de responsabilité. La Commission a cédé à cette illusion pour élaborer la première partie de son projet d'articles, en posant des règles générales sur l'origine de la responsabilité internationale.

24. Parvenue à la deuxième partie de son projet, consacrée aux conséquences de la responsabilité, la Commission est contrainte d'examiner s'il existe bien des règles générales dans ce domaine. Elle prend alors conscience d'avoir peut-être agi avec imprudence dans la première partie, et éprouve quelque difficulté à préciser le sens de son projet d'article 19⁵, pourtant adopté dans l'enthousiasme.

25. Il apparaît en fait prodigieux d'affirmer qu'il existe une responsabilité pénale de l'Etat alors qu'on n'a posé aucune règle sur le sujet, et qu'il est difficile d'admettre l'existence d'un régime uniforme de responsabilité dans des matières aussi diverses que la pollution atmosphérique ou la protection du personnel diplomatique, par exemple. Pour sa part, M. Reuter s'est incliné devant la logique de la Commission, qui a accompli une démarche très grave en déclarant que le dommage n'est pas un élément de la responsabilité. En effet, la construction classique de la responsabilité internationale concerne essentiellement le cas de dommages soufferts par un étranger, où la réparation par équivalent est possible et acceptée. Or, la Commission s'est privée du recours à cette facilité en supprimant la référence au dommage, pour situer la responsabilité à son niveau le plus élevé. Ce choix provoque un sentiment de malaise et d'inquiétude quant aux suites de la responsabilité. Les membres de la Commission éprouvent un doute profond en présence des nombreux types de responsabilité envisageables.

26. Deux solutions se présentent alors. La Commission peut se borner à énoncer quelques règles très générales ou principes de classification permettant de dresser un inventaire des différents types de responsabilité possibles. Elle peut aussi pousser plus loin son analyse et choisir un « cas spécial ». Sur ce point, M. Reuter approuve M. Ouchakov, et ne discerne pas comment on pourrait poser des règles générales applicables aux cas d'agression. L'agression est certes un acte monstrueux, mais se rencontre néanmoins dans la pratique. Si elle ne peut entrer dans un régime général, il faudra l'en exclure expressément, ce qui peut conduire à exclure aussi, par exemple, le génocide, qui relèverait pareillement de règles particulières.

27. La Commission traiterait donc le cas le plus classique et le plus simple, c'est-à-dire celui où la réparation par équivalent pécuniaire est possible. C'est à elle qu'il appartiendra de décider si telle est la bonne

⁴ « Projet de convention sur le droit de la mer (texte officiel) » [A/CONF.62/WP.10/Rev.3 (et Corr.1, 3, 6, 7 et 8)].

⁵ Voir 1666^e séance, note 3.

méthode. En réalité, M. Reuter craint qu'elle ne se trouve à l'avenir en présence d'une multitude de cas particuliers qui la contraindront à distinguer un grand nombre d'hypothèses.

28. Certains membres de la Commission ont fait référence à la dignité de la règle violée. Jusqu'à ce stade de ses travaux, la Commission a parlé du *jus cogens* avec beaucoup de foi, mais elle se trouve désormais placée au pied du mur dès lors qu'il s'agit de définir les conséquences d'une violation des normes de ce droit. Si, par exemple, un Etat décide de faire couper la main de ses prisonniers de guerre, et que l'on admette que l'Etat adversaire a le droit d'agir de même, on peut certainement soutenir que le *jus cogens* n'existe pas. La Commission est appelée à trancher de nombreux problèmes redoutables de cet ordre.

29. Par ailleurs, certaines règles possèdent une grande dignité sans être nécessairement intégrées au *jus cogens*. Les règles concernant le personnel diplomatique appartiennent à cette catégorie. Si un Etat prive un ambassadeur étranger de sa liberté, il faut déterminer si l'Etat victime peut agir de même en représailles. Une telle hypothèse conduit en outre à envisager aussi le cas de certaines règles qui, sans appartenir au *jus cogens*, ne peuvent être suspendues pour répondre à la violation d'une règle d'une autre nature. La pratique est fertile en cas de ce type. Il s'agit de décider à ce sujet si l'on peut considérer que certaines règles forment un système, et que la violation d'une d'entre elles provoque d'abord des effets à l'intérieur de ce système. Cette notion peut être illustrée par la position adoptée par la CPIJ dans l'*Affaire des prises d'eau à la Meuse*⁶. Certaines règles sont réputées constituer un ensemble au sein duquel doivent se déployer les effets de la violation d'une règle primaire.

30. La position prise par la Commission dans la première partie de son projet d'articles amène à considérer aussi le cas où les effets de la violation d'une obligation ne concernent qu'un seul Etat. La jurisprudence admet que la violation du droit de propriété d'un particulier n'intéresse que l'Etat dont il est ressortissant. Elle reconnaît cependant que d'autres violations peuvent entraîner des conséquences pour un ensemble d'Etats. En cas de violation d'une règle coutumière, par exemple, aucun schéma formel ne prévoit quels peuvent être les Etats intéressés : c'est en réalité la communauté internationale tout entière qui est atteinte.

31. De manière générale, M. Reuter se demande si la Commission doit, en suivant le Rapporteur spécial, admettre qu'il faudra tenter d'établir une distinction d'ensemble, sans entrer dans le détail, puis choisir le bloc le plus développé au stade actuel pour passer à des définitions plus concrètes, ou s'il vaudra mieux s'en tenir à un niveau plus général.

32. Au sujet des articles 1^{er} et 3 proposés par le Rapporteur spécial, M. Reuter rappelle qu'il avait donné son accord sur ces dispositions, et précise qu'il ne le retire pas. Il juge néanmoins possible de discuter la rédaction choisie.

33. Le projet d'article 3 est à la fois vrai et faux en raison de sa portée trop générale. Si l'on peut admettre,

non sans hésitation, que le crime le plus abominable est l'agression – la destruction massive de toute une population civile innocente étant peut-être plus abominable encore –, il est toutefois impossible de soutenir qu'un tel fait priverait l'Etat de sa qualité de sujet de droit international, car une telle conséquence ferait disparaître purement et simplement le problème de la responsabilité, faute d'un sujet de droit responsable. Néanmoins, le fait illicite de l'Etat le prive certainement de nombreux droits, et même du bénéfice du respect de certaines règles du *jus cogens*. M. Reuter peut accepter un article tel que l'article 3, mais estime qu'il faut en préciser davantage la rédaction.

34. L'article 1^{er} est lui aussi à la fois vrai et faux, et pourrait être tout à fait vrai si l'on substituait à l'expression « à l'égard de cet Etat » l'expression « à l'initiative de cet Etat ». En effet, un Etat ne peut se débarrasser de ses obligations par la violation de ses engagements, tandis que l'Etat victime peut décider de le priver du bénéfice de telle ou telle obligation contractée à son égard.

35. En conclusion, M. Reuter observe que les trois articles proposés décrivent la situation de l'Etat coupable, et non les droits des autres Etats. Il croit, pour sa part, nécessaire de considérer en même temps dans les principes généraux la transformation de la situation juridique des Etats victimes. Il juge souhaitable que la Commission prenne conscience de l'éclatement des effets de la responsabilité dans des régimes différents, selon les caractéristiques des obligations violées.

36. M. QUENTIN-BAXTER dit que le fait d'élaborer, chaque fois que cela est possible, une règle très générale et de valeur universelle dans un domaine précis ne peut manquer d'être extrêmement utile. Toutefois, comme le Rapporteur spécial l'a lui-même souligné, il existe une différence entre les décisions judiciaires ou les déclarations générales d'un organe politique et une règle à toute épreuve. La maxime *sic utere tuo ut alienum non laedas*, par exemple, est une directive générale de grande valeur, mais elle ne constitue pas une règle que l'on peut circonscrire dans les limites d'un article spécifique.

37. De même, on peut soutenir que les idées exprimées dans les articles 1 à 3, quoique valables dans certaines limites, ne constituent pas exactement des règles, et l'on ne peut les affiner pour qu'elles le deviennent. Si la proposition selon laquelle un Etat qui viole ses obligations ne se trouve pas pour autant dégagé de celles-ci et ne cesse pas de ce fait d'être un sujet de droit international est à retenir dans le cadre du projet d'articles, il faudrait, dans ce cas, tenter d'énoncer ces principes sous la forme de règles. Pour sa part, M. Quentin-Baxter n'est pas absolument convaincu que ces principes ont un rapport très étroit avec le sujet traité dans le projet d'articles. De plus, en concentrant son attention sur des principes généraux au début de la deuxième partie, la Commission risque d'en arriver à substituer de nouveaux postulats aux anciens.

38. Il se peut que les responsables de la planification des travaux sur la question de la responsabilité des Etats aient sous-estimé les problèmes qu'il restera à régler une fois qu'on en aura fini avec la première partie du projet. Compte tenu de ces difficultés, il faudrait peut-être d'abord que la Commission se borne à étudier un nombre limité d'obligations. Il a fallu, dans la première

⁶ Prises d'eau à la Meuse, Arrêt : C.P.J.I., série A/B, n° 70, p. 4.

partie, énoncer des règles secondaires qui aient une portée suffisante pour tenir compte de certains aspects des règles primaires qui pourront apparaître à l'avenir. C'est là le problème essentiel auquel se heurte maintenant le Rapporteur spécial. La distinction entre règles primaires et règles secondaires est en soi un exercice théorique qui a été nécessaire pour élaborer la première partie. Cependant, la nécessité d'envisager le type de règles primaires auxquelles doivent correspondre les règles secondaires affecte dans une certaine mesure les règles primaires elles-mêmes. Dans son premier rapport⁷, le Rapporteur spécial a montré qu'il était conscient de ce problème et du fait que la distinction entre règles primaires et règles secondaires n'était pas absolue.

39. Quel que soit l'angle sous lequel la Commission décide de l'aborder, la deuxième partie du projet ne devrait pas remettre en question le résultat acquis dans la première partie, qui est d'une importance considérable, car elle marque une première tentative pour présenter le droit international universel sous une forme susceptible de lui assurer l'appui de ceux qui ont de bonnes raisons de douter de sa valeur.

40. Au stade actuel de ses travaux, la Commission ne devrait pas trop chercher à se forger de nouveaux principes généraux. Il serait préférable de ramener ces principes à de simples déclarations du type de celles qu'a proposées M. Aldrich. La Commission pourrait ensuite passer à l'examen de toute catégorie d'obligations qui, d'après le Rapporteur spécial, peut se prêter à une discussion immédiate.

41. M. ŠAHOVIĆ tient à compléter son intervention de la précédente séance par quelques observations sur des problèmes généraux soulevés au cours du débat.

42. Il souscrit aux vues exprimées par M. Reuter quant à la nécessité de tenir compte de certains facteurs tout au long de l'étude du sujet et appuie plusieurs des suggestions qu'il a faites relativement aux articles 1 à 3. Il lui semble cependant que M. Reuter aborde la question sous un angle par trop pessimiste. Ce n'est pas tant que le Rapporteur spécial soit prisonnier de la Commission ou que la Commission soit prisonnière des articles de la première partie du projet, mais c'est que la CDI et la communauté internationale sont tributaires du développement du droit international tel qu'il a évolué au cours des dernières décennies. C'est en raison de cette évolution que la Commission a été amenée à prendre position dans tel ou tel sens lors de l'élaboration des articles de la première partie du sujet. Cet ensemble d'articles est le résultat concret de l'étude de la responsabilité des Etats, telle qu'elle a pris forme depuis la seconde guerre mondiale, et il doit servir de base à l'élaboration des dispositions qui le compléteront.

43. En définitive, les difficultés auxquelles la CDI se heurte maintenant sont des difficultés inhérentes à toute mise en train d'une œuvre ambitieuse et difficile. Il faut bien reconnaître qu'en élaborant la première partie du projet d'articles la Commission a bouleversé la théorie classique de la responsabilité des Etats, en tenant compte à la fois de la Charte des Nations Unies et de l'évolution de l'attitude des Etats, dans leur ensemble, envers la

création d'un régime juridique international objectif de la responsabilité. S'il est vrai qu'il faut veiller à sauvegarder la souveraineté des Etats, il n'en demeure pas moins que l'Etat, en tant que sujet du droit international, commence à être assujéti à un régime beaucoup plus général, qui détermine de plus en plus ses droits et devoirs indépendamment de sa volonté. La Commission ne peut donc concevoir un régime universel de la responsabilité des Etats sans prendre en compte l'orientation récemment suivie par le droit international en la matière. C'est dans cette perspective qu'elle a rédigé l'article 19 de la première partie du projet, qui concerne les crimes et délits internationaux. Elle n'ignorait pas qu'un tel article soulèverait beaucoup de difficultés lors de l'élaboration de dispositions sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité des Etats.

44. C'est avec raison que M. Reuter s'est demandé s'il valait mieux créer un régime universel de la responsabilité des Etats ou se contenter de plusieurs régimes. Pour M. Šahović, on ne saurait nier l'existence d'une tendance favorable à un régime unique, ce qui ne signifie pas qu'il faille faire fi, en construisant ce régime, des diverses règles applicables aux dommages et à leurs conséquences. Il faut donc que la Commission se livre à un important travail de recherche, d'adaptation des règles classiques, et de développement progressif du droit. Elle doit donc aller de l'avant et essayer de développer les principes généraux qui doivent régir la deuxième partie du projet. Des opinions nuancées ont été exprimées à ce propos par quelques membres de la Commission. C'est ainsi que M. Aldrich a estimé qu'il serait peut-être possible de se passer de principes généraux, tandis que M. Jagota a suggéré d'attendre un peu avant d'en formuler. M. Šahović considère que la Commission devrait avant toute chose étudier les règles existantes et leur application pratique. Comme il l'a indiqué à la séance précédente, le champ d'application des articles 1 à 3 pourrait être élargi de manière que ces dispositions visent vraiment l'ensemble de la deuxième partie du projet d'articles. Si la Commission devait se ranger à ce point de vue, ce travail pourrait être entrepris par le Comité de rédaction selon les indications du Rapporteur spécial.

45. Enfin, M. Šahović estime hautement souhaitable que le débat relatif aux articles à l'examen soit dûment reflété dans le rapport de la Commission sur les travaux de la session en cours, car ce débat sera très instructif pour la communauté internationale et, en particulier, pour la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

La séance est levée à 13 heures.

1670^e SÉANCE

Jeudi 11 juin 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Boutros Ghali, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Verosta, M. Yankov.

⁷ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/330.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/344]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [suite]PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)ARTICLES 1 à 3¹ (fin)

1. M. OUCHAKOV s'inscrit en faux contre les assertions des membres de la Commission pour qui il ne serait pas possible d'énoncer des règles générales de droit international sur le régime de la responsabilité des Etats.

2. Certes, il existe des règles spéciales applicables à des faits internationalement illicites, mais ce ne sont pas des règles détaillées semblables à celles du droit interne : ce sont des règles plus générales, qui sont applicables à des catégories particulières de faits internationalement illicites. En plus de ces règles, il existe des règles vraiment générales, qui regroupent les règles spéciales. En effet, les règles spéciales appellent des règles générales qui se fondent sur elles, tandis que les règles générales sont développées et précisées dans des règles spéciales. Les principes sur lesquels repose le droit international constituent une catégorie de règles particulièrement générales. De tels principes sont notamment énoncés à l'Article 2 de la Charte des Nations Unies.

3. Pour M. Reuter (1669^e séance), l'étude des conséquences des faits internationalement illicites appelle plutôt l'énonciation de règles spéciales. Or, de telles règles impliquent nécessairement des règles générales, qui les regroupent. C'est ainsi que les règles spéciales figurant à l'Article 11 de la Charte n'ont de sens que par rapport à la règle générale énoncée à l'Article 10, lequel indique en termes généraux les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale. A l'inverse, les règles spéciales de l'Article 11 sont indispensables pour préciser les modalités d'application de la règle générale de l'Article 10. Semblablement, les principes généraux énoncés dans les articles 1 à 4 du chapitre I^{er} de la première partie du projet² regroupent toutes les règles des chapitres suivants.

4. Comme M. Jagota (*ibid.*) l'a suggéré, les principes généraux que la Commission formulera en ce qui concerne la deuxième partie du projet pourraient éventuellement être introduits dans le chapitre I^{er} de la première partie. En plus de ces principes très généraux, il existe des principes généraux relatifs à chaque chapitre du projet. Par exemple, l'article 5 de la première partie du projet, par lequel débute le chapitre II, énonce la règle générale de l'attribution à l'Etat du comportement de ses organes, cette règle étant précisée dans les autres articles de ce chapitre. Quant aux trois projets d'articles à l'examen, ils ne consacrent pas, sous leur forme actuelle, de règles générales applicables globalement aux effets des faits internationalement illicites. Même s'il existe des règles spéciales en la matière, il importe de proclamer d'abord les principes généraux. Pour M. Ouchakov, il ne fait pas de doute que la Commission sera en mesure de

dégager de tels principes de la pratique des Etats, de la jurisprudence et de la doctrine.

5. Plusieurs membres de la Commission se sont demandé si les articles de la première partie du projet constituaient une base suffisante et nécessaire pour l'élaboration des articles de la deuxième partie. Pour sa part, M. Ouchakov considère que, à de petites exceptions près, les articles déjà adoptés constituent une bonne base de travail pour les travaux futurs de la Commission. M. Reuter est revenu sur le fait, que dans la première partie du projet, le dommage n'apparaît pas comme fondement de la responsabilité. S'il n'y apparaît pas comme tel, c'est que la Commission est partie de l'idée que la violation d'une obligation internationale implique toujours un dommage, ou du moins un préjudice, si tant est qu'un « dommage » implique forcément une atteinte matérielle. Dès lors, il est inutile de mentionner le préjudice comme fondement de la responsabilité. Etant admis qu'il y a préjudice dans tous les cas, rien n'empêche maintenant la Commission d'évaluer les préjudices qui peuvent être causés et de rechercher des moyens de réparation.

6. Certes, la violation de certaines obligations internationales peut donner lieu à responsabilité sans qu'il y ait préjudice. Si un Etat partie à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale n'introduit pas dans sa législation de dispositions interdisant la discrimination raciale, alors que cet instrument lui en fait une obligation, sa responsabilité est engagée, car son obligation n'est pas remplie. Cependant, si la discrimination raciale n'est nullement pratiquée dans cet Etat, aucun préjudice n'est causé, ni à des particuliers, ni à des Etats, ni à la communauté internationale – mais de tels cas sont rares. Bien que le préjudice n'ait pas été mentionné comme fondement de la responsabilité dans la première partie du projet et bien que la violation d'une obligation internationale puisse exceptionnellement ne pas entraîner de préjudice, rien n'empêche donc la Commission de formuler des règles sur les conséquences des faits internationalement illicites.

7. En ce qui concerne l'article 19 de la première partie du projet, qui a trait aux crimes et délits internationaux, M. Ouchakov fait observer qu'en élaborant cette disposition la Commission a fait œuvre de codification autant que de développement progressif du droit international. Il souligne que la Commission devra s'en inspirer pour la rédaction des articles de la deuxième partie du projet. Selon le paragraphe 2 de l'article 19, un crime international résulte de la violation par un Etat d'une obligation internationale *erga omnes*. Ce qui se dégage de cet article, c'est que les Etats autorisés à prendre des contre-mesures ne sont pas seulement les Etats directement lésés, mais tous les Etats, habilités qu'ils sont à « répondre » à la violation d'une obligation internationale essentielle pour la sauvegarde d'intérêts fondamentaux de la communauté internationale. Loin de constituer une entrave à l'élaboration de la deuxième partie du projet, l'article 19 devrait plutôt faciliter la tâche de la Commission. Il va de soi que les contre-mesures qui peuvent être prises contre l'Etat auteur d'un crime international doivent être admises par le droit international. Pour reprendre l'exemple cité à la précédente séance par M. Reuter, M. Ouchakov souligne qu'un Etat ne pourrait évidemment pas, à titre

¹ Pour textes, voir 1666^e séance, par. 9.

² Voir 1666^e séance, note 3.

de contre-mesure, faire couper la main de prisonniers de guerre. C'est à la Commission qu'il appartiendra d'indiquer quelles sont les contre-mesures autorisées par le droit international.

8. Se référant à la version anglaise du projet d'article 1^{er} à l'examen, selon laquelle la violation d'une obligation internationale par un Etat ne porte pas atteinte, en tant que telle et à l'égard de cet Etat, à la « force » de cette obligation, M. Ouchakov fait observer que la question de savoir si une obligation est en vigueur ou non ne relève pas du projet, mais des règles primaires. Pour toutes les obligations conventionnelles, il faut se reporter au droit des traités, tel qu'il est codifié dans la Convention de Vienne³. Conformément à l'article 60 de cet instrument, une partie à un traité peut y mettre fin, sous certaines conditions, en cas de violation substantielle du traité par une autre partie. Il n'est donc pas possible d'affirmer qu'une obligation internationale reste en vigueur une fois qu'elle a été violée. Ce qui compte, conformément au paragraphe 1 de l'article 18 de la première partie du projet, c'est que l'obligation ait été en vigueur au moment du comportement illicite. Aux fins du projet, il suffit donc que l'obligation ait été en vigueur à l'égard de l'Etat en cause conformément aux règles primaires applicables. A cet égard, le libellé du projet d'article 1^{er} n'est pas satisfaisant.

9. M. FRANCIS dit que le Rapporteur spécial devra évidemment tenir compte des observations de M. Ouchakov relatives au statut de l'article 1^{er}, mais qu'il estime lui-même que cet article se justifie, puisque la deuxième partie porte notamment sur les conséquences des faits illicites. D'ailleurs, le fait illicite d'un Etat ne saurait manifestement avoir pour résultat que l'obligation en cause cesserait d'être en vigueur. Envisager la situation de la sorte, ce serait méconnaître complètement l'adage *pacta sunt servanda*. C'est sous l'effet d'une autre loi, ou par suite de l'attitude de l'Etat lésé, que l'obligation doit prendre fin. M. Francis exprime l'espoir que le Rapporteur spécial réussira à trouver un libellé neutre susceptible d'apaiser les soucis qui ont été exprimés.

10. M. Francis rappelle que, au cours de ses précédentes observations (1668^e séance), il a souligné que l'article 3 devait mentionner expressément la notion de proportionnalité, puisque le projet d'articles était censé porter sur cette notion. Plutôt que de mettre l'accent sur les droits de l'Etat auteur, l'article 3 devrait être rédigé du point de vue des droits des Etats lésés. C'est cette méthode qui a été suivie pour la rédaction des articles 30 et 34 de la première partie.

11. M. REUTER dit que M. Ouchakov ne paraît pas d'accord avec lui, mais qu'il est personnellement d'accord avec M. Ouchakov. En ce qui concerne l'article 1^{er}, par exemple, les intentions du Rapporteur spécial sont claires : il s'est borné à affirmer que, en elle-même, la violation d'une obligation internationale ne fait pas disparaître cette obligation, sans aucune référence au droit conventionnel ou coutumier. L'obligation existe évidemment avant sa violation, et elle continue d'exister immédiatement après, du moins pendant un certain temps.

12. Pour ce qui est de l'article 19 de la première partie du projet, M. Reuter insiste sur les difficultés que soulève cette disposition, qui nécessite des régimes de responsabilité différents selon qu'il s'agit d'une responsabilité conférant le droit universel de punir ou d'une responsabilité pour des faits ayant entraîné des dommages matériels. Dans le premier cas, il faudra élaborer des règles détaillées et des règles générales ; dans le second, il faudra prévoir des modalités de réparation indépendantes des conséquences du droit de punir.

13. M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial), résumant le débat consacré aux articles 1 à 3, dit qu'en relisant les observations formulées sur son rapport préliminaire⁴, aussi bien à la CDI qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, il a d'abord eu l'impression qu'il était presque impossible de les exprimer sous forme de projets d'articles. Il a cependant trouvé un encouragement dans la conviction que, de même qu'il avait été possible d'élaborer des règles très générales applicables à toutes les catégories de traités, notamment dans le cas de la Convention de Vienne, il devait être possible d'en élaborer pour les faits internationalement illicites.

14. C'est cette conclusion qui l'a amené à rédiger quelques règles très abstraites qui ont été l'objet, à des degrés divers, de critiques de la part d'un certain nombre de membres de la CDI. Beaucoup d'entre eux ont estimé qu'il fallait essayer d'élaborer de telles règles préliminaires, mais tous ont exprimé des doutes quant aux termes à employer. Le Rapporteur spécial constate que bien des membres ont jugé de la valeur des dispositions proposées en se référant au phénomène de l'agression et à ses conséquences juridiques. A ce sujet, il tient à faire observer que les articles engloberont beaucoup d'autres catégories de faits illicites, et que le régime de la responsabilité des Etats applicable aux actes d'agression est un régime spécial, que l'article 2 vise à excepter. La Commission a toujours envisagé l'existence de plusieurs régimes distincts de responsabilité des Etats, mais cela n'exclut pas la possibilité que quelques règles soient applicables à tous ces régimes.

15. On a reproché aux articles 1 à 3 de ne rien dire ou d'en dire trop. Ces articles doivent être considérés comme étant applicables à moins qu'il n'en soit disposé autrement, soit dans les articles qui suivent, soit dans les règles visées à l'article 2. A cet égard, M. Aldrich a suggéré de remanier les articles 1 et 3 en les combinant en une disposition selon laquelle la violation d'une obligation ne porte atteinte aux droits et obligations existants que conformément aux dispositions de la deuxième partie du projet d'articles (1669^e séance, par. 5). Il a aussi proposé de remanier l'article 2 de manière à couvrir d'autres exceptions (*ibid.*, par. 6). Cette solution pourrait répondre, du moins partiellement, aux préoccupations exprimées par M. Quentin-Baxter (1669^e séance) et par d'autres membres de la Commission.

16. Se référant aux observations de M. Tabibi et de M. Sucharitkul (1668^e séance), le Rapporteur spécial dit qu'il ne voit pas comment l'article 1^{er} pourrait être interprété comme protégeant l'Etat auteur ou comme empêchant de nouvelles observations de sa part.

³ *Ibid.*, note 4.

⁴ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/330.

17. Comme M. Francis (*ibid.*), M. Riphagen estime que les mots « l'existence de » devraient être maintenus à l'article 1^{er}. S'il les a mis entre crochets, c'est simplement parce qu'ils n'ont pas été employés auparavant. Par ailleurs, il prend note des objections formulées par M. Ouchakov contre l'emploi du terme anglais « force ».

18. L'article 1^{er} repose sur l'idée selon laquelle la violation d'une obligation n'a pas simplement pour effet de créer une nouvelle situation dans laquelle l'ancienne obligation ne compte pas, en tant que règle ne souffrant pratiquement aucune exception. Cette idée n'est pas aussi évidente qu'il peut sembler : d'après l'ancien Code civil des Pays-Bas, en cas de non-exécution d'une obligation contractuelle, cette obligation était remplacée par une obligation de réparer.

19. Quelques membres de la Commission, notamment M. Francis, M. Jagota (1669^e séance) et M. Šahović (1668^e séance), ont reproché aux articles 1 à 3 d'en dire trop peu. A ce propos, le Rapporteur spécial reconnaît que le titre du chapitre I^{er} – « Principes généraux » – peut prêter à confusion, car ces articles doivent simplement constituer un cadre général, qui a un caractère essentiellement négatif. Le terme « introduction », conformément à une suggestion de M. Aldrich, serait peut-être meilleur, car plus neutre. Etant donné le caractère essentiellement négatif du chapitre I^{er}, le Rapporteur spécial doute que des éléments positifs doivent y être ajoutés, comme l'ont suggéré un certain nombre de membres de la Commission. Cette question pourrait cependant être étudiée une fois qu'auront été examinés les articles spéciaux relatifs aux trois paramètres énumérés par le Rapporteur spécial (A/CN.4/344, par. 7).

20. Comme M. Reuter (1669^e séance) et M. Ouchakov (1668^e séance), M. Riphagen estime que l'on ne peut pas traiter la question en se fondant simplement sur la jurisprudence existante. C'est d'ailleurs bien ce qu'il a déclaré au paragraphe 106 de son rapport.

21. Pour ce qui est de la suggestion de M. Francis (*ibid.*) tendant à ce que le chapitre I^{er} fasse référence aux dommages indirects causés à un Etat tiers ainsi qu'au principe de la proportionnalité, le Rapporteur spécial doute que de tels éléments positifs doivent être inclus dans ce chapitre, pour des raisons qu'il a déjà données. Quoi qu'il en soit, la question des dommages causés à un ou plusieurs Etats tiers sera examinée dans d'autres chapitres.

22. C'est avec raison que M. Tabibi (*ibid.*) s'est référé à de nouvelles tendances du droit international, et en particulier à la tendance à tenir compte d'intérêts non étatiques. C'est une question qui sera examinée dans les chapitres relatifs aux deuxième et troisième paramètres.

23. Se référant aux observations de M. Sucharitkul (*ibid.*), M. Riphagen souligne qu'il est possible d'exclure un Etat d'une organisation internationale, mais que les droits et devoirs de cet Etat conformément au droit international subsistent. Cette question est d'ailleurs examinée aux paragraphes 77 et 78 du rapport préliminaire. Mais M. Riphagen a eu l'impression que la plupart des membres de la Commission ne désiraient pas que le projet d'articles s'étende à cette question. De toute manière, elle sera certainement examinée à propos de la manière dont les organisations internationales peuvent réagir à des faits internationalement illicites.

24. Dans les observations qu'il a formulées d'abord (*ibid.*), M. Ouchakov a adopté une attitude assez restrictive : il a mis l'accent sur le danger que les faits internationalement illicites font courir à la communauté internationale. Cet aspect de la question est important, mais les projets d'articles doivent tenir compte de beaucoup d'autres obligations qui ne portent pas atteinte aux intérêts de la communauté internationale dans son ensemble. Le Rapporteur spécial souscrit à la remarque de M. Ouchakov selon laquelle, dans les ordres juridiques internes, il est fréquent que le juge fixe les peines conformément au principe de la proportionnalité, mais sans y être légalement tenu.

25. Quant à l'observation relative au paragraphe 40 du rapport, et plus particulièrement à l'expression « fournir des directives », elle pose un problème qui relève essentiellement de la traduction, puisque le mot « guidance » a été employé en anglais, langue dans laquelle le rapport a été rédigé à l'origine. M. Riphagen ne croit pas que beaucoup de juristes partageraient l'opinion de M. Ouchakov selon laquelle les juges ne font qu'appliquer la loi, sans faire le droit.

26. A propos de l'article 3, M. Ouchakov a aussi fait observer qu'il peut être porté atteinte aux droits des Etats en violation de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. A ce sujet, M. Riphagen tient à souligner que cet article porte tout particulièrement sur des mesures d'exécution, et non sur d'autres conséquences juridiques des faits illicites.

27. Enfin, se référant à la dernière intervention de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial insiste sur le fait que l'article 1^{er} a trait aux faits illicites en tant que tels.

28. En ce qui concerne les obligations de coopération et leurs conséquences juridiques, auxquelles M. Pinto a fait allusion à la séance précédente, le Rapporteur spécial précise que l'article 1^{er} s'applique à ces obligations, lesquelles sont aussi couvertes par le deuxième paramètre, pour autant qu'il vise les contre-mesures. La question des obligations de ce genre et des limites que doivent respecter les éventuelles contre-mesures est traitée au paragraphe 93 du rapport préliminaire.

29. Le Rapporteur spécial a l'impression que les articles 1 à 3 pourraient être renvoyés au Comité de rédaction.

30. LE PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 1 à 3 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 11 h 35.

1671^e SÉANCE

Lundi 15 juin 1981, à 15 h 5

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite*) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 et 2]

[Point 2 de l'ordre du jour]

**PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)**

ARTICLE 15 (Portée des articles de la présente partie) et
ARTICLE 16 (Dette d'Etat)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à aborder l'étude de la troisième partie du projet d'articles (Dettes d'Etat), et plus précisément de la section 1, intitulée « Dispositions générales ». Les deux premiers articles de cette section sont les articles 15 et 16, qui sont libellés comme suit :

Article 15. – Portée des articles de la présente partie

Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat.

Article 16. – Dette d'Etat

Aux fins des articles de la présente partie, l'expression « dette d'Etat » s'entend :

a) de toute obligation financière d'un Etat à l'égard d'un autre Etat, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet du droit international ;

b) de toute autre obligation financière à la charge d'un Etat.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) indique que les projets d'articles 15 et 16 sont applicables aux successions d'Etats de tous types dans lesquelles se pose un problème de dettes d'Etat.

3. L'article 15 n'a pas suscité d'observations particulières, ni à la Sixième Commission ni dans les réponses écrites des gouvernements. C'est, pour la troisième partie du projet, une disposition symétrique de l'article 4, de la deuxième partie¹.

4. En revanche, le projet d'article 16, dans lequel la Commission a tenté de définir la dette d'Etat, suscite des difficultés. Etant donné la structure du texte adopté en première lecture, la Commission a retenu deux critères pour cette définition : la personnalité internationale du créancier et le fait que l'obligation financière est à la charge de l'Etat prédécesseur. Ce choix oblige d'emblée à se demander si ces conditions sont cumulatives et doivent être remplies simultanément pour que l'on soit en présence d'une dette d'Etat, ou si une seule suffit.

5. La Sixième Commission a longuement débattu de l'alinéa b, qui a valu à la Commission de nombreuses critiques, largement relayées par les chancelleries. Les observations faites à ce sujet sont analysées en détail aux paragraphes 120 à 151 du rapport (A/CN.4/345 et Add.1 et 2). Les arguments qui ont été avancés sont de valeur inégale, et la Commission doit avant tout décider s'il est souhaitable de rouvrir un débat sur ce point en deuxième lecture, puisque les positions de chacun sont connues, tout comme les arguments en présence.

6. M. Bedjaoui pense que la Commission pourrait régler le problème de manière procédurale, sans poser la

question de fond. Puisque l'alinéa a du paragraphe 1 du projet d'article 2², qui définit la « succession d'Etats », situe clairement cette succession dans le domaine des relations d'Etat à Etat, la Commission pourrait éviter une discussion tardive en décidant de supprimer l'alinéa b du projet d'article 16. Cela ne signifierait pas qu'elle laisse de côté le problème des créances, mais illustrerait son souci de rechercher les bases minimales d'un accord, le plus petit commun dénominateur au sein de la Commission, en limitant le contenu du projet d'article 16 au libellé de l'alinéa a.

7. Cette solution a été suggérée au Rapporteur spécial par les observations écrites de certains gouvernements, dont le Gouvernement italien (A/CN.4/338/Add.1). Les arguments invoqués en sa faveur ne manquent pas de force. Alors que la définition qui est donnée de la succession d'Etats circonscrit le projet d'articles au cadre juridique des relations d'Etat à Etat, l'alinéa b de l'article 16 peut s'appliquer à des relations entre Etats et personnes privées. Or, jusqu'à cette disposition, la structure d'ensemble du projet a plus ou moins respecté la définition de la succession d'Etats en tant que rapport juridique international d'Etat à Etat. La Commission pourrait être contrainte de réviser cette position si elle faisait place, en matière de dette, à la situation des créanciers privés ou de particuliers intéressés par une succession d'Etats. Au surplus, si le libellé du projet d'alinéa b devait être laissé sans modification, le texte pourrait imposer à l'Etat successeur auquel une partie de la dette passerait un certain nombre d'obligations à caractère international envers ses propres ressortissants. Or, un Etat ne peut avoir avec ses ressortissants que des relations de droit interne. De même, en abandonnant l'alinéa b, la Commission ne sacrifierait pas les intérêts des créanciers privés dans un domaine en fait extérieur à la matière de la succession d'Etats, qui pourrait être étudié et réglé dans un cadre différent. Le Gouvernement italien a fait observer aussi que l'alinéa b de l'article 16 conférerait une portée très vaste au projet, dont les autres dispositions, et notamment les articles 19 et 23³, ont au contraire un champ d'application restreint aux relations d'Etat à Etat. Enfin, le maintien de l'alinéa b risque d'être source de continuelles difficultés, et mieux vaut rechercher une base minimale d'accord, quitte à ce qu'une conférence de plénipotentiaires décide éventuellement d'élargir sur ce point la portée du futur instrument.

8. M. Bedjaoui souligne que si la Commission choisissait de renoncer au projet d'alinéa b, elle pourrait indiquer dans le commentaire les raisons de sa décision, afin d'en éclairer le sens.

9. L'alinéa a de l'article 16 peut, lui aussi, susciter des difficultés en raison de la présence de l'expression « tout autre sujet du droit international », dont le sens est susceptible d'interprétations différentes. De toute évidence, la mention des organisations internationales s'imposait à côté de celle des Etats, en raison des relations très denses qui existent dans la pratique contemporaine entre les Etats et les organisations internationales, notamment à vocation financière. Toutefois, l'expression « sujet du

* Reprise des débats de la 1662^e séance.

¹ Voir 1660^e séance, par. 17.

² Voir 1659^e séance, par. 25.

³ Voir 1658^e séance, note 3.

droit international » peut désigner, par exemple, un mouvement de libération nationale, des sociétés transnationales, ou même un individu. Sur ce point, l'alinéa *a* soulève des difficultés comparables à celles qui naissent de l'alinéa *b*.

10. Aussi M. Bedjaoui propose-t-il de supprimer dans l'alinéa *a* les mots « ou de tout autre sujet du droit international ». Il se déclare en effet préoccupé par la tendance, qui se manifeste dans la doctrine, à faire des sociétés multinationales des sujets du droit international. Il rappelle que certains auteurs ont soutenu qu'un Etat qui contracte avec une société transnationale confère à cette dernière une partie de sa personnalité internationale, comme par un effet de ricochet. Il craint par conséquent que le libellé de l'alinéa *a* n'ouvre la voie à une interprétation large de la notion de sujet du droit international.

11. Enfin, il rappelle que la Commission est convenue de ne pas traiter dans son projet d'articles la question des « dettes odieuses ». Il indique toutefois qu'il reste à son entière disposition pour chercher à élaborer un texte satisfaisant si la Commission devait revoir son jugement sur ce point.

12. M. OUCHAKOV note que si le projet d'article 15 ne soulève pas de difficultés, il en va différemment du projet d'article 16.

13. La définition de la dette d'Etat donnée dans cette disposition est formulée en termes généraux, mais ne concerne, en réalité, que les dettes de l'Etat prédécesseur. L'alinéa *a* vise des obligations de droit international, et ne peut éventuellement susciter de problèmes qu'en cas d'interprétation trop large de la notion de sujet du droit international. Certains représentants à la Sixième Commission ont cependant estimé que la Commission avait adopté pour cet alinéa une approche trop théorique. M. Ouchakov considère au contraire que, plutôt que le fond, c'est l'expression « autre sujet du droit international » qui peut prêter à la critique. Il pense néanmoins, pour sa part, qu'il serait insuffisant de citer seulement les Etats et les organisations internationales sans mentionner les autres sujets du droit international, puisqu'il en existe en fait dans la vie juridique internationale contemporaine, comme l'atteste notamment l'exemple de la CEE. Une solution pourrait être de parler de personnes de droit international définies comme des entités qui, dans l'exercice de leurs fonctions supranationales, peuvent s'obliger selon le droit international. Ainsi, quand la Communauté contracte un engagement de droit international, elle oblige valablement ses membres, et constitue donc bien « un autre sujet du droit international ». L'histoire offre de même l'exemple des villes libres. Dans la vie contemporaine, Berlin-Ouest est reconnue comme une personne internationale, dont les relations internationales sont régies par le droit international.

14. Il existe donc, en dehors des Etats et des organisations internationales, des personnes régies par le droit international qui peuvent avoir une position de créanciers en droit international. Dès lors, la formule adoptée au projet d'alinéa *a* exprime bien un aspect de la réalité, et certains excès de la doctrine ne doivent pas détourner la Commission de constater l'existence de ces autres sujets du droit international. Cette dernière expression n'est d'ailleurs pas nouvelle, puisqu'elle figure à l'arti-

cle 3 de la Convention de Vienne de 1969⁴ et dans divers autres traités de codification. Rien ne semble donc s'opposer à ce que la Commission l'emploie dans son projet.

15. Au sujet du projet d'alinéa *b*, M. Ouchakov rappelle que les membres de la Commission qui ont insisté pour que le texte comporte cette disposition l'ont fait avec la claire intention de chercher à protéger des personnes privées, et, spécialement, des personnes privées étrangères, en cas de succession d'Etats. Il semble en effet souhaitable et possible de chercher à sauvegarder les intérêts légitimes des personnes morales ou physiques de droit privé dans le cadre du projet de la Commission. M. Ouchakov constate que l'URSS elle-même a, parmi ses ressortissants, des personnes morales de droit civil qui ne sont pas des organes de l'Etat et qui concluent, par exemple, des accords de prêt. Il est légitime qu'un Etat souhaite sauvegarder les intérêts de ces personnes en matière de succession d'Etats.

16. Néanmoins, si l'alinéa *b* est acceptable selon une telle logique, il semble, en revanche, insuffisamment efficace pour protéger tous les intérêts de toutes les personnes de droit privé, puisqu'il ne concerne que les personnes privées ressortissantes d'un Etat tiers, et non celles qui seraient ressortissantes de l'Etat prédécesseur. En outre, il ne protège que les titulaires d'obligations financières, et non ceux d'autres types de créances. Sa portée est donc très limitée, et le but initialement visé n'est pas atteint. Qui plus est, les personnes privées intéressées ne pourraient pas adresser leurs revendications directement à l'Etat prédécesseur ou à l'Etat successeur. Elles seraient tenues de faire valoir leurs droits devant l'autorité compétente selon le droit applicable, c'est-à-dire selon le droit du contrat, qu'il s'agisse du droit interne d'un Etat ou d'une juridiction arbitrale. On irait de la sorte au-devant de difficultés de principe considérables, puisque le droit international est étranger aux relations avec des personnes privées, les contrats étant toujours conclus selon le droit interne d'un Etat ou selon le droit du contrat lui-même. Enfin, si l'alinéa *b* était maintenu, l'alinéa *a* deviendrait inutile.

17. M. Ouchakov pense, par conséquent, que la nécessité de protéger les droits légitimes des personnes privées en cas de succession d'Etats milite pour la rédaction d'une disposition différente, sous la forme d'une clause de sauvegarde qui prévoirait que les articles du projet sont sans effet en ce qui concerne les droits et obligations des personnes privées physiques et morales. Il observe à ce sujet que le paragraphe 1 du projet d'article 18 revêt la forme d'une clause de sauvegarde. Il est d'ailleurs, en principe, favorable à cette disposition, qu'il a acceptée en première lecture, bien qu'il fût hostile à l'alinéa *b* de l'article 16.

18. Toutefois, il doute désormais qu'un article tel que l'article 18 soit suffisant pour protéger l'ensemble des droits et obligations des personnes privées, puisque, au-delà des créanciers d'obligations financières, il faut aussi protéger d'autres personnes titulaires d'autres types de créances. La clause de sauvegarde devrait donc être formulée en des termes de portée plus vaste et figurer

⁴ Voir 1659^e séance, note 7.

dans la section consacrée aux dispositions générales, de manière à s'appliquer à toutes les créances concernant non seulement les dettes, mais aussi les biens et les archives d'Etat. C'est d'ailleurs en ce sens que semble travailler le Comité de rédaction.

19. Enfin, M. Ouchakov déclare, au sujet des « dettes odieuses » (v. A/CN.4/345 et Add.1 et 2, par. 135, 136, 146, 160), que si ces dettes existent la question de leur définition a une portée qui dépasse celle de la succession d'Etats. En effet, si ces dettes sont dépourvues d'effet juridique selon le droit international, elles le sont nécessairement à tout moment, et pas seulement à celui de la succession d'Etats. Le problème dépasse donc le domaine du projet d'articles, et ne peut être réglé dans ce cadre limité. Au surplus, si ces dettes existent, elles concernent plutôt la succession non pas d'Etats, mais de gouvernements, et renvoient essentiellement au cas où le gouvernement précédent était lui-même odieux et où le nouveau régime mis en place répond à la volonté populaire. En résumé, M. Ouchakov ne croit pas que les dettes odieuses entrent dans le cadre du projet, qui concerne expressément et exclusivement la succession d'Etats. Quoi qu'il en soit, la prudence s'impose en la matière, et une définition de ce type de dettes ne pourrait reposer que sur des critères concrets.

20. M. REUTER partage les inquiétudes exprimées par le Rapporteur spécial, à qui il apporte son appui.

21. Au sujet des dettes odieuses, M. Reuter considère que la Commission pourrait élaborer le texte d'une disposition, mais il s'en remet à l'opinion du Rapporteur spécial, compte tenu notamment du temps disponible. Il estime toutefois que la Commission devrait au moins aborder la question dans son commentaire.

22. Les observations faites par M. Ouchakov sur ce point comme sur d'autres soulèvent un problème qui rend M. Reuter hésitant quant au sens même des termes « obligation financière » dans le projet d'article 16. Il convient en effet de préciser si la Commission vise là les seules obligations dont l'origine première est financière – c'est-à-dire les seules dettes nées de contrats d'emprunt –, ou si elle englobe aussi toutes les opérations qui se traduisent, à un moment ou à un autre, par des obligations financières. Ainsi, un Etat agresseur peut en effet être tenu d'obligations délictuelles à la suite de l'agression qu'il a commise, et il est souhaitable que l'Etat successeur reste tenu. En revanche, si un Etat a contracté un emprunt avant une agression pour financer des préparatifs militaires à cette fin, le fait de considérer que la dette ainsi née a une cause illicite absolue priverait l'emprunt de toute validité *ab initio*, et rendrait donc la dette inexistante.

23. Il convient par conséquent de préciser la notion d'obligation financière, et M. Ouchakov a indiqué qu'elle devrait avoir, selon lui, un sens très large et viser tout engagement qui peut se résoudre par une obligation financière, notamment en cas d'inexécution.

24. Au sujet de l'alinéa *a*, M. Reuter approuve les observations faites par M. Ouchakov quant à la formule « autre sujet du droit international ». Il rappelle que la Commission a finalement décidé d'utiliser cette même expression dans le domaine du droit des traités. Il peut accepter la position de M. Ouchakov tout autant que la

suppression de l'expression, suppression qui pourrait toutefois rendre contradictoires les alinéas *a* et *b*.

25. Cela étant, le maintien de la formule « tout autre sujet du droit international » laisserait la porte ouverte à des tendances contestées selon lesquelles certaines entités de droit privé ont aussi la qualité de sujets du droit international. M. Reuter pense que la Commission ne doit pas prendre parti dans ces controverses doctrinales, et signaler le choix de cette attitude dans son commentaire.

26. Au sujet de l'alinéa *b*, il est à la fois en accord et en désaccord avec M. Ouchakov, car il n'est pas certain lui non plus qu'une telle disposition soit inutile, mais pense qu'elle pourrait être rédigée différemment. A titre d'exemple, il fait observer que certaines conventions internationales du travail peuvent prévoir une protection qui se traduit par des obligations financières d'un Etat envers des particuliers, même étrangers. Dès lors, si un Etat viole un tel instrument au détriment de ressortissants étrangers sur son propre sol, les éventuels Etats successeurs peuvent être tenus des obligations ainsi nées à la charge de l'Etat prédécesseur. Certes, les victimes n'auront pas d'action directe contre l'Etat débiteur, et devront passer par le canal de l'Etat de leur nationalité. Il est néanmoins possible qu'un recours leur soit reconnu sous la forme d'une plainte auprès d'une organisation internationale. En effet, la pratique contemporaine connaît des cas où des particuliers peuvent bénéficier d'une certaine protection par des moyens de droit international. Dans cette optique, l'alinéa *b* n'est pas totalement inutile.

27. Une solution de compromis pourrait consister à maintenir un alinéa *b* rédigé, par exemple, comme suit :

« de toute autre obligation financière reconnue par une règle de droit international comme étant à la charge d'un Etat ».

En choisissant une telle formule, la Commission ne prendrait pas parti sur le point de savoir quelles peuvent être les obligations internationales d'un Etat à l'égard d'un particulier, mais réglerait la situation dans les cas où de telles obligations existent. Une solution de ce type pourrait être utile à titre de compromis pour éviter un débat de fond sur le sujet, comme le souhaite le Rapporteur spécial.

28. M. ALDRICH estime qu'il est important de garder l'idée contenue à l'alinéa *b* de l'article 16.

29. Il ne fait guère de doute qu'en droit international une succession d'Etats n'a pas pour effet de dégager l'Etat successeur des obligations liées aux dettes de l'Etat prédécesseur, mais il semble qu'au cours de l'élaboration du projet d'articles la Commission en soit pratiquement venue à considérer qu'il fallait se garder de traiter des obligations des Etats envers des personnes privées. Le but du projet, tel que le conçoit M. Aldrich, est d'énoncer le droit de la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes, et les articles concernent principalement les droits et les obligations des Etats successeurs et prédécesseurs, et, dans certains cas, des Etats tiers. Toutefois, dans le cas des dettes d'Etat, il n'y a, à son avis, aucune raison de limiter le projet d'articles aux dettes envers les Etats ou les organisations internationales, et tout milite en faveur d'une extension du projet aux effets

de la succession d'Etats en ce qui concerne toutes les dettes de l'Etat, quel qu'en soit le créancier.

30. Le projet d'articles doit être interprété de façon très restrictive dans le temps, car il se rapporte aux droits et obligations de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur au moment de la succession d'Etats. Par conséquent, M. Aldrich estime que les articles sur les dettes d'Etat ont trait non pas aux droits de l'Etat prédécesseur ou de l'Etat successeur de modifier, de renier ou de ne plus reconnaître une dette, mais uniquement aux conséquences juridiques du simple fait de la succession ; or, l'une de ces conséquences est que l'Etat successeur n'est pas déchargé des dettes de l'Etat prédécesseur par la succession. Voilà ce que l'article 16 dit et doit dire.

31. Pour exprimer la même idée en termes politiques, on peut dire que le projet d'articles s'inspire de l'histoire des trente dernières années, qui a connu de nombreux cas de succession d'Etats. Il faut espérer qu'il constituera un cadre pour le règlement des futurs cas de succession d'Etats, qui seront probablement beaucoup moins nombreux que par le passé. C'est peut-être pour cette raison que d'aucuns considèrent qu'une convention de ce genre revêt un intérêt plus symbolique que pratique — bien que, pour sa part, M. Aldrich estime qu'elle présente une utilité considérable pour l'avenir et soit confiant en son adoption.

32. En même temps, il faut bien reconnaître que le projet d'articles n'a guère de quoi susciter l'enthousiasme d'un nombre important de pays, et que certains de ses aspects sont même franchement rebutants pour quelques-uns, notamment certaines des anciennes puissances coloniales. Pour M. Aldrich, il s'agit plutôt de savoir quelle peut être l'utilité de l'éventuelle convention. A part l'article 16 et la protection accordée aux droits des créanciers, notamment les créanciers privés, M. Aldrich n'est pas sûr que la convention soit d'une grande utilité, et, à son avis, la suppression de cet article pour maintenir le caractère interétatique de l'obligation dans l'ensemble du texte aurait la fâcheuse conséquence de priver celui-ci de toute force.

33. M. Aldrich pense naturellement, comme M. Ouchakov, que les dettes ne sont qu'un des aspects de la question à laquelle la Commission se trouve confrontée, et que l'idéal serait que le projet d'articles porte aussi sur les autres obligations. Cependant, il considère que si le champ d'application du projet a été limité aux biens, archives et dettes d'Etat, c'est certainement pour des raisons tout à fait valables, et que ce n'est pas parce qu'il n'a pas été possible d'inclure d'autres catégories d'obligations de l'Etat qu'il faut que la seule obligation effectivement prévue soit en outre limitée aux relations avec les autres Etats et les organisations internationales. Si elle établit un texte qui cherche à éviter les effets illicites de la succession d'Etats sans prévoir les effets licites, qui peuvent avoir une importance considérable pour un grand nombre d'investisseurs, la Commission risque d'être accusée d'avoir produit une convention inutile. Cela serait très regrettable après les travaux du Rapporteur spécial et des années d'effort de la part de la CDI. Il importe donc de faire preuve de discernement pour ne pas compromettre l'œuvre de la Commission.

34. L'alinéa *a* de l'article 16 ne soulève aucune difficulté particulière pour M. Aldrich, qui serait disposé

à laisser l'avenir régler la question de savoir quels sont les sujets du droit international. Il souscrit néanmoins, lui aussi, aux observations faites à la Sixième Commission de l'Assemblée générale selon lesquelles l'alinéa *a* est superflu, puisque l'alinéa *b* suffit : le problème des sujets du droit international peut ainsi éventuellement être laissé de côté.

35. M. Aldrich estime qu'il faut également se montrer prudent quant à l'application de la règle du consensus proposée par le Rapporteur spécial dans le cas des dettes d'Etat. Si cette règle était appliquée, elle devrait l'être uniformément, ce qui impliquerait non seulement la suppression de l'alinéa *b* de l'article 16, mais aussi celle de l'article 9, et mettrait en question, pour ce qui est de M. Aldrich, le paragraphe 2 de l'article 20.

36. Le projet d'articles présentera plus d'utilité pour la communauté internationale s'il n'est pas limité aux seules obligations entre Etats. Toutes les considérations pratiques militent en faveur du maintien d'une disposition indiquant clairement que la succession d'Etats ne décharge pas l'Etat successeur des dettes de l'Etat prédécesseur.

37. M. RIPHAGEN dit qu'il aborde le problème sous un angle un peu différent de celui des autres membres de la Commission.

38. Le projet d'articles commence par traiter les aspects juridiques du passage d'un territoire d'un Etat à un autre, et régit ensuite incidemment le passage des biens, des archives et des dettes d'Etat. Considérée sous cet angle, il lui semble que la question des dettes doit être examinée du point de vue économique : en d'autres termes, les avantages du passage des biens, des droits et des intérêts de l'Etat peuvent très bien être accompagnés d'une charge financière correspondante. Il ne serait pas très utile de limiter le projet d'articles aux charges financières, relativement peu nombreuses, qui découlent des obligations d'un Etat à l'égard d'un Etat tiers, d'une organisation internationale, ou s'ils existent, d'autres sujets du droit international. Par conséquent, tout en comprenant bien pourquoi le projet d'articles doit être limité aux conséquences de la succession d'Etats entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, M. Riphagen estime que le libellé de l'article 16 est satisfaisant — et, à cet égard, il rappelle que l'alinéa *b* a été inséré précisément en raison de l'importance que revêtent les charges financières pour l'Etat successeur.

39. M. ŠAHOVIĆ se prononce pour le maintien de l'alinéa *b* de l'article 16.

40. Cette disposition a fait l'objet de nombreuses observations de la part des gouvernements, mais celles-ci portent sur des points que la Commission a dûment pris en considération avant d'adopter son projet d'articles en première lecture, et il serait vain de rouvrir un débat sur ces points en deuxième lecture. D'ailleurs, l'article 16 s'inscrit bien dans le cadre du projet. L'article 1^{er} et les articles 4 et 15 sont des dispositions qui précisent d'une manière générale que les articles du projet s'appliquent aux effets de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, et tout particulièrement aux biens d'Etat et dettes d'Etat. Il ne ressort pas de ces articles que le projet s'applique seulement aux effets de la succession d'Etats dans les rapports entre l'Etat prédécesseur et

l'Etat successeur. Par conséquent, la Commission s'est efforcée de régler toutes les questions que peut soulever une succession d'Etats en matière de dettes d'Etat, en prenant en considération les diverses situations où peuvent se trouver les Etats en cause. Après avoir défini les notions de bien d'Etat et de dette d'Etat, elle a constaté qu'elle ne pouvait pas se limiter aux seuls rapports internationaux en matière d'obligations financières à la charge d'un Etat, et qu'elle devrait tenir compte des répercussions qu'une succession pourrait avoir sur la position des autres créanciers étrangers.

41. En conséquence, M. Šahović est pour la première solution mentionnée par le Rapporteur spécial (A/CN.4/345 et Add.1 et 2, par. 154), à savoir le maintien de l'alinéa *b* de l'article 16 – la suppression de cette disposition ne lui paraissant d'ailleurs pas devoir donner une réponse aux problèmes qui peuvent se poser dans le processus de succession en matière de dettes d'Etat. Une autre solution consisterait à essayer de modifier le libellé de cet alinéa, mais sans pour autant revenir sur la position adoptée par la Commission.

42. Enfin, M. Šahović fait observer que non seulement les articles généraux auxquels il s'est référé militent en faveur du maintien de cette disposition, mais aussi certains articles particuliers, comme l'article 18, dont le paragraphe 1 se réfère directement aux « droits et obligations des créanciers », compris dans le plus large sens de cette notion.

43. M. OUCHAKOV ne nie pas l'importance que peuvent présenter les obligations financières de l'Etat prédécesseur envers des personnes privées étrangères, et il reconnaît que ces obligations sont à la charge de l'Etat successeur après la succession d'Etats. Le seul problème est celui du droit qui est applicable à ces obligations. Pour les obligations visées à l'alinéa *a* de l'article 16, c'est évidemment le droit international public, tandis que pour les obligations visées à l'alinéa *b* c'est le droit interne ou le droit international privé. La Commission a rédigé des articles applicables aux biens d'Etat. En plus des biens d'Etat, il existe des biens appartenant à des personnes privées, que la Commission a jugé bon de prendre en considération à l'alinéa *b* de l'article 16. Si ces biens privés sont l'objet d'une succession d'Etats, leur sort ne dépend pas du droit international, mais du droit interne. Ce n'est donc pas par le biais du droit international que les droits des personnes privées, physiques ou morales, pourront être protégés.

44. M. CALLE Y CALLE dit que les Etats ont, comme chacun sait, de lourdes dettes. Cependant, l'article 16 ne se rapporte pas, et ne doit pas se rapporter, à toutes les dettes contractées par des Etats. Il définit plutôt un type spécial de dette, à savoir une dette contractée par un Etat envers une autre partie avec laquelle il a entretenu des relations reconnues par le droit international. A l'alinéa *a* de l'article 16, le mot « internationale » aurait pu être ajouté après les mots « obligation financière », « internationale » signifiant « entre Etats ». En revanche, le libellé de l'alinéa *b* est extrêmement large et porte sur des types de relations autres que celles qui sont reconnues par le droit international. Pour éviter toute confusion, il serait donc préférable de supprimer l'alinéa *b* du projet d'article 16.

45. Il faudrait cependant ajouter une disposition ailleurs dans le projet pour sauvegarder les droits des particuliers.

46. M. ALDRICH, en réponse aux remarques de M. Ouchakov, précise que lui-même se réfère au droit international. Le projet d'articles détermine les effets d'une succession d'Etats en droit international, et l'alinéa *b* de l'article 16 prévoit que l'un de ces effets est que l'Etat successeur succède aux dettes de l'Etat prédécesseur, notamment aux dettes envers des particuliers. C'est là une question de droit international que M. Aldrich veut voir clairement mentionnée dans le texte. Si, immédiatement après la succession d'Etats, un Etat exproprie des biens ou renie une dette, cela relève du droit international. Peut-être M. Ouchakov et lui-même ne seront-ils pas d'accord sur la question de savoir si l'Etat a le droit de prendre une telle mesure à l'égard de ressortissants étrangers, mais M. Aldrich estime que, pour le moment, ils devraient pouvoir admettre, tous deux, qu'en droit international la succession d'Etats emporte la succession aux dettes, à la fois publiques et privées, de l'Etat prédécesseur.

47. M. FRANCIS demande au Rapporteur spécial si, selon la définition qui en est donnée, les biens d'Etat ne recouvrent que les droits de l'Etat prédécesseur vis-à-vis d'un autre Etat, ou s'ils s'entendent de ses intérêts vis-à-vis d'une partie autre qu'un autre Etat.

La séance est levée à 18 heures.

1672^e SÉANCE

Mardi 16 juin 1981, à 10 heures

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Verosta.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 et 2]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 15 (Portée des articles de la présente partie) *et*
ARTICLE 16 (Dette d'Etat) ¹ [fin]

1. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle qu'à la fin de la séance précédente M. Francis a fait un rappor-

¹ Pour textes, voir 1671^e séance, par. 1.

chement entre les notions de dette d'Etat et d'intérêts, et qu'il s'est demandé si la dette d'Etat n'était pas couverte par l'expression « biens, droits et intérêts », figurant dans la définition de l'expression « biens d'Etat » énoncée à l'article 5 du projet².

2. Il y a lieu de souligner, à ce propos, que la Commission a emprunté l'expression « biens, droits et intérêts » à d'importants traités internationaux, dont le Traité de Versailles. Cette expression doit être prise dans son sens large : la notion d'intérêt vise tout intérêt juridique, comme un droit de préemption, un droit d'option sur un achat, un intérêt à agir en justice, indépendamment du fait qu'il s'agit d'un droit ou intérêt existant ou potentiel. A plus forte raison, cette expression peut être prise dans un sens étroit et s'appliquer à une somme d'argent perçue sur un placement ou un investissement. Si un tel intérêt, qui est un bien d'Etat, appartient à l'Etat prédécesseur, il fait partie de son actif et peut, conformément aux articles du projet, passer à l'Etat successeur au même titre que les « biens, droits et intérêts ». L'Etat successeur a droit à la fois au principal et à l'intérêt.

3. M. FRANCIS, remerciant le Rapporteur spécial de son explication, dit que sa position sur l'article 16 est fondamentalement la même que celle de M. Šahović (1671^e séance), nuancée toutefois par les remarques de M. Reuter (*ibid.*). Initialement, il aurait pu accepter la proposition du Rapporteur spécial visant à supprimer la formule « ou de tout autre sujet du droit international » à l'alinéa *a* de l'article 16 (A/CN.4/345 et Add.1 et 2, par. 159), mais, après avoir entendu les arguments de M. Reuter et M. Ouchakov (1671^e séance), il se rallie au consensus favorable au maintien de ces mots.

4. En ce qui concerne l'alinéa *b*, M. Francis tient à indiquer sa position pour le compte de la région des Caraïbes. Il estime qu'il n'est plus possible de traiter la question sur un plan théorique : il faut se pencher sur la réalité et voir les problèmes tels qu'ils se présentent dans un contexte national. A la suite des précisions apportées par le Rapporteur spécial au sujet de la définition des biens d'Etat donnée à l'article 5, M. Francis imagine le cas où son propre pays serait contraint de vendre sa mission auprès de l'ONU à l'une des grandes banques de New York. Si, à la suite d'une révolution intérieure, le pays était divisé en deux Etats successeurs, la question se poserait de savoir comment la dette non acquittée serait traitée en ce qui concerne les nouveaux Etats.

5. Pendant la crise économique actuelle, bien des pays en développement, notamment les Etats insulaires de la région des Caraïbes, ont connu de grandes difficultés. Après avoir épuisé les crédits qui leur étaient ouverts par les pays développés et par des institutions telles que la Banque mondiale, ils ont d'abord pu survivre grâce à des prêts consentis directement par des pays arabes amis tels que l'Algérie, l'Iraq, le Koweït et la Jamahiriya arabe libyenne. Par la suite, le Venezuela et le Mexique ont consenti aux pays des Caraïbes des conditions particulièrement généreuses pour leurs dettes pétrolières. Beaucoup de ces pays ont néanmoins dû recourir à des emprunts privés, à la fois à l'intérieur et à l'étranger.

M. Francis estime qu'il est extrêmement important de ne pas donner l'impression de sous-estimer la valeur des facilités de crédit étranger et privé lorsque tous les autres moyens se sont révélés vains. Il serait erroné de prévoir le cas où un Etat peut bénéficier de prêts ou de crédits privés tout en ignorant totalement l'autre aspect de la question. Il ne faut pas oublier qu'il y a beaucoup de petits pays, et que plus ils sont petits plus ils seront touchés si la Commission ne codifie pas le droit dans ce domaine.

6. M. Francis pourrait difficilement souscrire à la suggestion tendant à ajouter au projet une disposition prévoyant que les articles sont sans préjudice de toute obligation envers des personnes privées, eu égard surtout aux termes de l'article 23³, relatif à la disparition complète de l'Etat prédécesseur. Toutes les dettes contractées par un Etat prédécesseur ne sont pas liées à des projets précis dans une partie de cet Etat. Un pays qui éprouve des difficultés de balance des paiements peut très bien obtenir un prêt important qui sera ensuite utilisé dans l'ensemble du pays. Si l'Etat prédécesseur disparaît et si aucune disposition n'est prévue pour le passage de la dette, comme cela serait le cas si l'alinéa *b* de l'article 16 n'était pas maintenu, quelle sera la loi nationale applicable à la dette ? La Commission doit être consciente de ces problèmes pour que le projet tienne compte des intérêts des pays en développement, qui ont, ces dernières années, bénéficié de prêts privés dans des domaines vitaux.

7. Au cours des débats de la Commission, on a parlé d'un droit international « nouveau », terme s'appliquant probablement au contenu de ce droit. Pour M. Francis, ce droit international nouveau doit tenir compte des besoins fondamentaux des pays en développement et de leur souci de conserver la confiance des investisseurs privés.

8. M. JAGOTA dit que si le Rapporteur spécial a proposé de supprimer l'alinéa *b* de l'article 16 ainsi que les mots « ou de tout autre sujet du droit international » à l'alinéa *a*, c'est principalement, semble-t-il, pour permettre à la Commission de revoir la définition des dettes d'Etat et, ce faisant, la portée de cette définition et la place des dettes d'Etat dans la succession d'Etats. Si le Rapporteur spécial a proposé d'exclure de la définition des dettes d'Etat les obligations financières à l'égard des particuliers, des entreprises privées et des autres institutions n'ayant pas la personnalité juridique internationale, c'est pour ne pas étendre indûment la portée de la succession d'Etats. Le Rapporteur spécial estime que la Commission pourrait limiter cette définition aux dettes d'un Etat envers un autre Etat ou envers une organisation internationale, par souci de similitude avec l'approche adoptée dans d'autres parties du projet, et en particulier dans la partie consacrée aux biens d'Etat. De plus, il a tenu compte des critiques exprimées à la Sixième Commission en 1979 et en 1980 au sujet de l'élargissement de la notion de dette d'Etat. Enfin, le Rapporteur spécial estime qu'il n'y a pas consensus à la Commission sur cette question, qu'il est donc inutile de rouvrir le débat, et qu'il vaut mieux que la question soit tranchée par une

² Voir 1660^e séance, par. 17.

³ Voir 1658^e séance, note 3.

conférence de plénipotentiaires sur la base des différents arguments avancés par la Commission.

9. M. Jagota ne se souvient d'aucun autre cas où, en deuxième lecture, une série de projets d'articles a fait l'objet de propositions de révision quant au fond. La question qui vient à l'esprit est donc celle-ci : la Commission a-t-elle ou non examiné la question avec toute l'attention voulue, notamment en ce qui concerne la cohérence du texte et la pratique des Etats ? Une deuxième question concerne l'état actuel du droit international et de la pratique des Etats sur le sujet. A cet égard, M. Jagota relève, au paragraphe 149 du rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/345 et Add.1 et 2), que l'Italie a fait certaines observations.

10. M. Jagota voudrait bien savoir si des dettes envers des particuliers, des entreprises ou autres personnes morales de droit privé ont été considérées, dans la pratique des Etats, comme faisant partie des dettes d'Etat aux fins de la succession d'Etats. Existe-t-il, par exemple, un précédent dont la Commission devrait tenir compte ? A ce propos, M. Jagota rappelle que, de l'avis de M. Ouchakov (1671^e séance), dans la pratique internationale actuelle, les dettes privées ne sont pas considérées comme faisant partie des dettes d'Etat aux fins de la succession d'Etats, étant régies par d'autres branches du droit interne ou du droit international, selon le type de créancier concerné.

11. Les dettes d'Etat font partie de la vie contemporaine, surtout pour les pays en développement qui ne disposent pas des fonds nécessaires pour assurer leur développement économique. Si par exemple un Etat recherchant un prêt de 100 millions de dollars pour l'exécution d'un projet obtient 50 millions de dollars sur son propre fond consolidé, 30 millions de dollars de la Banque mondiale et 20 millions de dollars de banques privées auxquelles il doit donner une garantie, quelle est la situation en cas de succession d'Etats ? Bien entendu, aussi bien la dette d'Etat que la dette envers la Banque mondiale passent à l'Etat successeur, mais les 20 millions de dollars restants, garantis par l'Etat, doivent-ils être considérés comme une dette privée, ne tombant par conséquent pas sous le coup de l'article 16, ou comme une partie d'une dette d'Etat aux fins de cet article ?

12. Pour répondre à cette question, M. Jagota s'est reporté aux rapports précédents de la Commission pour voir si une décision avait déjà été prise à ce sujet. Il apparaît qu'il n'y a pas eu de discussion portant directement sur ce point, bien que les paragraphes 38 et 39 du commentaire du projet d'article 16⁴ semblent indiquer que l'expression « tout autre obligation financière », à l'alinéa *b* de l'article, englobe les dettes privées. Cependant, sur la question principale et sur la critique exprimée à ce sujet à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, le rapport est muet, et il semble donc qu'en fait la Commission n'a pas pris une décision avisée. Parallèlement, M. Jagota croit se souvenir que, lors d'une discussion de la question en 1977, la Commission était parfaitement consciente de la nécessité de protéger les intérêts non seulement de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur, mais aussi du créancier. Le terme « créancier » n'a pas été défini, mais il était considéré comme se

rapporant à la fois à un Etat et à une organisation internationale, ce qui poserait des problèmes pour l'application de l'article 18 à une telle organisation. M. Jagota a donc l'impression qu'une dette d'Etat peut englober des dettes autres que les dettes envers un Etat ou une organisation internationale : si une dette est contractée par un Etat, par exemple envers une banque privée ou un particulier, alors il s'agit d'une dette d'Etat.

13. Vu le caractère délicat du problème, il semble qu'il existe pour la Commission trois solutions possibles. Premièrement, l'article 16 peut être maintenu sous sa forme actuelle, les deux courants de pensée étant reflétés dans le commentaire ; deuxièmement l'article 16 peut être modifié comme l'a recommandé le Rapporteur spécial, les motifs étant indiqués dans le commentaire ; troisièmement, la partie de l'article qui suscite une divergence d'opinions peut être placée entre crochets, une explication étant donnée dans le commentaire.

14. M. Jagota ne sera en mesure de dire à quelle solution lui-même se rangera que lorsqu'il disposera d'éléments indiquant si la pratique des Etats confirme que les dettes privées sont comprises dans les dettes d'Etat. Si tel est le cas, il se prononcera en faveur du maintien de l'article sous sa forme actuelle. Dans le cas contraire, mieux vaudrait probablement laisser une conférence de plénipotentiaires trancher la question sur la base des vues exprimées par les membres de la Commission.

15. M. OUCHAKOV tient à souligner que, dans l'hypothèse de l'alinéa *a* de l'article 16, l'Etat agit en tant que sujet du droit international, tandis que, dans l'hypothèse de l'alinéa *b*, il agit en tant que sujet du droit privé. Dans ce dernier cas, il renonce en principe à l'immunité étatique et consent à ce qu'une certaine loi s'applique au contrat auquel il est partie : il peut aussi y avoir succession, mais d'après un droit national, et non d'après le droit international.

16. M. PINTO note que les deux propositions faites par le Rapporteur spécial concernant l'article 16 correspondent à deux optiques différentes. La première proposition tend à maintenir l'article sous sa forme actuelle, la Commission ayant cherché à réglementer la succession aux dettes d'un Etat envers des créanciers qui ne sont ni des Etats ni des organisations intergouvernementales, ces créanciers pouvant ainsi être relativement confiants que le processus de la succession ne constituerait pas en lui-même un risque supplémentaire pour leur capital. La deuxième proposition consiste à remanier le texte pour qu'il porte uniquement sur les dettes d'un Etat envers un autre Etat ou une organisation intergouvernementale. M. Pinto pense avec le Rapporteur spécial que, pour limiter ainsi la portée de l'article, il faut supprimer l'alinéa *b* et les mots « ou de tout autre sujet du droit international » à l'alinéa *a*.

17. Les partisans de l'option la plus large estiment que le droit international, et en particulier le projet d'articles, doit protéger les créanciers privés. Selon le « rapport Brandt⁵ » les emprunts d'Etat sur les marchés privés

⁴ *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 49 et 50.

⁵ *Nord-Sud : un programme de survie - Rapport de la Commission indépendante sur les problèmes de développement international, sous la présidence de Willy Brandt*, Paris, Gallimard, coll. Idées, 1980.

internationaux, qui représentaient 17 % de la dette non acquittée des pays en développement en 1970, sont passés à 40 % en 1979, ce qui est particulièrement important si l'on considère que la solvabilité des pays en développement est de plus en plus contestée.

18. Les tenants de la seconde option, plus restrictive, ont indiqué qu'ils n'étaient en aucune façon opposés à la protection des droits des créanciers privés, mais qu'ils considéraient que la question relevait essentiellement du droit interne de l'Etat successeur, et non du droit international. A leur avis, le projet d'articles doit se borner à reconnaître l'existence de ces droits, dans une clause de sauvegarde, en les plaçant résolument en dehors du champ d'application des articles.

19. De l'avis de M. Pinto, le fait d'emprunter ou de ne pas emprunter à un créancier étranger est une question qui relève entièrement de la politique de l'Etat concerné. S'il décide d'emprunter, il doit, tant du point de vue moral que du point de vue pratique, rembourser les prêts comme convenu, que le créancier soit un Etat, une organisation intergouvernementale ou un particulier. M. Pinto est convaincu qu'il n'y a pas un seul Etat moderne qui souhaite que le droit lui laisse la possibilité de rembourser ou de ne pas rembourser une dette concernant son territoire en faisant valoir qu'une succession d'Etats a eu lieu et qu'il n'est plus responsable. C'est encore plus vrai dans le cas des dettes envers des créanciers privés, qui non seulement sont plus vulnérables, mais risquent, encore plus que les Etats créanciers, de réagir en refusant de consentir de nouveaux crédits. En l'occurrence, M. Pinto estime qu'il n'est pas nécessaire d'envisager une distinction entre les deux types de dettes en ce qui concerne les effets de la succession.

20. Reste à savoir si la réglementation des dettes d'un Etat envers un créancier privé étranger relève du droit international, et en particulier du projet d'articles. Pour ce qui est de l'obligation d'un Etat envers un ressortissant étranger, le droit international peut, de l'avis de M. Pinto, avoir un certain rôle à jouer. Il se peut que le droit international régisse ou ne régisse pas directement l'accomplissement d'obligations précises, bien que ces obligations puissent très bien être régies en tout ou en partie par le droit applicable à la transaction. Cependant, il ne s'agit pas dans le projet d'articles de déterminer quel est le droit qui est applicable aux prêts, mais plutôt de savoir si la dette est affectée par la succession et quel est le droit qui est applicable pour déterminer les effets de la succession : en d'autres termes, vers quel Etat le créancier peut-il se tourner après la succession ? S'agissant d'un processus aussi fondamental que celui qui est décrit à l'article 17, c'est là une question à laquelle le droit privé, ou le seul droit privé, n'est pas en mesure de répondre. La conception de la succession en droit privé, qui prévoit le passage automatique des biens et des dettes des personnes décédées, ne permet pas d'établir des analogies avec la succession d'Etats.

21. Il est donc difficile d'échapper à la conclusion que le droit international doit avoir un rôle à jouer pour déterminer l'Etat qui est tenu des dettes envers des créanciers privés après une succession. Aux termes de l'article 16, rapproché de l'article 17 sous sa forme actuelle, la responsabilité passe au successeur. Dès lors que le passage a eu lieu, l'Etat successeur peut se

prévaloir de l'ensemble des droits que lui confèrent le droit international public et le droit international privé pour décider comment traiter l'obligation qui lui est dévolue. Ce dernier aspect ne doit pas être régi par le projet d'articles. Le droit international tel qu'il est codifié dans le projet doit se borner à donner à tous les intéressés l'assurance que l'obligation financière survit à la succession. Le processus de succession est indépendant du processus de l'accomplissement des obligations financières, qui peut être considéré sous un autre angle.

22. S'il est nécessaire de préciser la portée de l'application du droit privé à l'accomplissement d'obligations financières envers des créanciers privés à la suite d'une succession, on peut le faire en complétant de manière appropriée l'article 17 ou le commentaire.

23. Vu le peu de temps dont dispose la Commission, M. Pinto s'en remettra au Rapporteur spécial et à l'opinion de la majorité des membres de la Commission en ce qui concerne l'exclusion ou le maintien, dans le projet d'articles, des dettes d'Etat envers des créanciers privés.

24. M. Pinto aurait également souhaité approfondir la question des « dettes odieuses », mais il en est empêché par le manque de temps. C'est une question qui soulèverait tant de problèmes de définition qu'il doute qu'il soit possible d'en mener à bien l'examen à la session en cours.

25. M. VEROSTA est un peu surpris qu'il faille, en deuxième lecture, décider soit de continuer sur la voie tracée par le Rapporteur spécial soit de changer complètement d'orientation en raison de critiques soulevées par certains gouvernements. Il lui paraît difficile de revenir en arrière. Personnellement, M. Verosta a toujours considéré que le projet s'appliquait à toutes les dettes, y compris celles que des Etats contractent envers des personnes privées, physiques ou morales. Non seulement l'article 17, dont il a déjà été fait mention, mais aussi l'article 23, qui concerne le passage de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur en cas de dissolution de celui-ci, fait référence à un régime de droit international public. En conséquence, l'article 16 devrait être maintenu dans son libellé actuel.

26. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) regrette que l'article 16 ait fait l'objet d'un nouveau débat, lequel n'a fait qu'accentuer les divergences de vues entre les membres de la Commission. Le Comité de rédaction sera sans doute gêné par le fait qu'aucun consensus ne se dégage au sujet d'une solution. Il est cependant généralement admis que la définition donnée à l'article 16 ne doit pas avoir pour effet de sacrifier les droits des personnes privées. Le fait de ne pas se référer à ces droits dans cette disposition ne signifie pas qu'ils sont sacrifiés, mais que leur examen n'entre pas dans le cadre du projet. Comme M. Ouchakov l'a fait observer à la séance précédente, la protection des droits des personnes privées, physiques ou morales, ne relève pas du droit international public, mais du droit international privé ou du droit interne.

27. Il n'est pas du tout absurde, dans le cadre du projet, d'exclure les obligations financières assumées par un Etat envers un particulier. Au départ, la Commission a exclu de ses préoccupations beaucoup de dettes publiques qui pourraient intéresser des particuliers, comme celles que des collectivités locales contractent avec des personnes privées, et elle s'est limitée aux dettes d'Etat.

Dans ce cas aussi, le fait de ne pas parler de ces dettes n'implique pas qu'elles sont sacrifiées. La Commission a donc resserré progressivement le champ d'application du projet, en excluant d'abord les dettes publiques autres que les dettes d'Etat, puis en se limitant, parmi les dettes d'Etat, à celles qui font naître des relations de droit international public, à savoir les dettes d'un Etat à l'égard d'un autre Etat ou d'une organisation internationale. Ce faisant, elle se borne à écarter les dettes d'Etat contractées envers des personnes privées, sans pour autant les sacrifier.

28. Se référant à une observation de M. Jagota, le Rapporteur spécial souligne qu'il existe une pratique des Etats en ce qui concerne à la fois les dettes d'Etat contractées à l'égard d'Etats ou d'organisations internationales et les dettes contractées à l'égard de personnes privées. Pour les dettes de la première catégorie, la pratique se fonde sur des accords ou conventions internationaux tels que les articles que la Commission est en train d'élaborer, tandis que pour celles de la seconde catégorie, elle se fonde sur des contrats, sans qu'il soit généralement nécessaire de s'en remettre aux autorités judiciaires. Le droit international public peut certes intervenir ultérieurement, en cas de difficultés soulevées par des dettes contractées envers des personnes privées, mais ce n'est plus dans le cadre de la succession d'Etats : c'est dans le cadre de l'épuisement des recours internes et de la protection diplomatique. Quant à la pratique qui se développe, en droit international, en faveur de la protection des investissements privés à l'étranger, elle ne relève pas non plus de la succession d'Etats.

29. Dans son projet d'articles, la Commission a pris en considération trois matières successorales, qui sont les biens d'Etat, les dettes d'Etat et les archives d'Etat, mais elle en a donné des définitions très différentes. Elle ne s'est référée au droit interne de l'Etat prédécesseur que pour les biens d'Etat et les archives d'Etat. Si elle avait voulu définir l'expression « dette d'Etat » selon le même critère, l'article 16 aurait dû être rédigé comme suit :

« Aux fins des articles de la présente partie, l'expression *dette d'Etat* s'entend de toute obligation financière d'un Etat qui, à compter de la date de la succession d'Etats et conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, était à la charge de cet Etat. »

La Commission n'a pas opté pour une telle définition parce qu'elle voulait cerner certains aspects de droit international de la dette d'Etat. Elle ne voulait envisager qu'une relation de droit international public pure, c'est-à-dire une relation d'Etat à Etat ou d'Etat à organisation internationale – si bien que, pour ne pas s'écarter de cette logique, il conviendrait d'éliminer de la définition tout ce qui a trait au droit international privé ou au droit interne.

30. Il paraît difficile de concilier les vues de ceux qui sont pour la suppression de l'alinéa *b* de l'article 16 et de ceux pour qui cette disposition est si générale que c'est plutôt l'alinéa *a* qu'il faudrait supprimer. Certes, l'alinéa *b* est très général, mais M. Ouchakov a démontré qu'il ne protège pas les créanciers privés autant que la Commission l'avait espéré. Pour sa part, M. Reuter (1671^e séance) s'est demandé si une obligation financière est une obligation dont l'origine est financière, comme c'est le cas d'une dette née directement d'un contrat

d'emprunt, ou une obligation secondaire, issue d'une autre obligation qu'elle traduit en termes financiers. A ce sujet, le Rapporteur spécial fait observer que l'alinéa *b* de l'article 16, et notamment les mots « toute autre obligation financière », rapproché de l'alinéa *a*, vise deux sortes d'obligations financières : d'une part, celles qui ne sont pas assumées par un Etat « à l'égard d'un autre Etat, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet du droit international », et qui peuvent donc être assumées envers un particulier, et, de l'autre, celles qui ont une autre nature que les obligations visées à l'alinéa *a*, qu'il soit tenu compte de leur nature délictuelle, de la manière dont elles ont été créées ou de leurs modalités.

31. Quant à M. Aldrich (*ibid.*), il a estimé que la Commission devait se garder de rouvrir un débat sur l'article 16, que le consensus auquel elle était parvenue en première lecture nécessitait le maintien de l'alinéa *b*, et que ce serait précisément si cet alinéa était supprimé que de nouvelles discussions s'engageraient. Il ne faut cependant pas oublier, ainsi que M. Jagota l'a rappelé, que c'est à la suite de la suppression du mot « internationale », qui qualifiait l'expression « obligation financière » dans la version initiale du texte qui est devenu l'article 16⁶, qu'un nouveau clivage s'est opéré au sein de la Commission.

32. Pour ce qui est de l'alinéa *a* de l'article 16, le Rapporteur spécial rappelle que, dans le cadre de l'élaboration du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, la Commission a hésité entre les expressions « sujet du droit international » et « entité du droit international »⁷. A l'alinéa *a* de l'article, l'expression « entité du droit international » pourrait être employée, à condition qu'il soit précisé dans le commentaire, ainsi que M. Francis l'a souligné, que la personnalité internationale n'est pas reconnue aux sociétés multinationales, afin que la décision arbitrale de 1977 relative aux nationalisations pétrolières libyennes⁸ ne fasse pas jurisprudence.

33. Devant la diversité des vues exprimées, la Commission peut soit maintenir l'article 16 dans son libellé actuel, ce qui ne manquerait pas de soulever des réserves, soit supprimer l'alinéa *b*, bien que les membres de la Commission soient très divisés sur ce point, soit encore remplacer cet alinéa par une clause de sauvegarde précisant que la définition de cet article ne porte pas atteinte aux droits et obligations des personnes privées, physiques ou morales. C'est la solution que propose M. Ouchakov. Pour sa part, M. Reuter propose d'obvier aux difficultés que pose le terme « internationale » en se référant à toute obligation financière « reconnue par une règle de droit international comme étant à la charge d'un Etat » (1671^e séance, par. 27).

34. Quant aux dettes odieuses, M. Bedjaoui serait prêt à en proposer une définition. Il rappelle que, dans son neuvième rapport, il a proposé deux articles, dont l'un

⁶ Voir p. ex. *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 75, doc. A/CN.4/322 et Add.1 et 2, art. 18.

⁷ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 309 et 310, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B, art. 3, par. 6 du commentaire.

⁸ Voir 1666^e séance, par. 24.

contient une définition des dettes odieuses et l'autre vise leur intransmissibilité⁹. Il n'est pas exact de considérer, comme le fait M. Ouchakov, que les dettes odieuses relèvent plutôt de la succession de gouvernements et qu'il n'est par conséquent pas nécessaire de les mentionner dans le projet. Dans son neuvième rapport, le Rapporteur spécial a en effet donné de nombreux exemples de dettes odieuses, comme les dettes de guerre, d'asservissement et de régime, qui ne concernent pas seulement les successions de gouvernements.

35. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 15 et 16 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

ARTICLE 17 (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent),

ARTICLE 17 bis (Date du passage des dettes d'Etat),

ARTICLE 18 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers), et

ARTICLE 19 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)

36. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les derniers articles de la section 1 de la troisième partie du projet, à savoir les articles 17, 17 bis (A/CN.4/345 et Add.1 et 2, par. 164) et 18, et le premier article de la section 2 (Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats) : l'article 19. Ces quatre articles sont rédigés comme suit.

Article 17. - Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent

Une succession d'Etats emporte l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et la naissance de celles de l'Etat successeur pour ce qui concerne les dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

Article 17 bis. - Date du passage des dettes d'Etat

A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, la date du passage des dettes d'Etat est celle de la succession d'Etats.

Article 18. - Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers

1. Une succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits et obligations des créanciers.

2. Un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, le cas échéant, entre des Etats successeurs concernant la part ou les parts respectives de dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur qui passent ne peut être invoqué par l'Etat prédécesseur ou par le ou les Etats successeurs, selon le cas, contre un Etat tiers ou une organisation internationale faisant valoir une créance que

a) si les conséquences de cet accord sont conformes aux autres règles applicables des articles de la présente partie ; ou

b) si l'accord a été accepté par cet Etat tiers ou cette organisation internationale.

Article 19. - Transfert d'une partie du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage de la dette d'Etat de l'Etat

prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre les Etats prédécesseur et successeur.

2. En l'absence d'un accord, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable compte tenu, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat.

37. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) indique que l'article 17 énonce, pour les dettes d'Etat, une règle équivalant à celle de l'article 6, qui concerne les biens d'Etat. Cette disposition n'a pas provoqué d'observations particulières, si l'on excepte celle de la République démocratique allemande (A/CN.4/338), qui a précisé que le mécanisme d'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et de naissance des dettes de l'Etat successeur ne s'applique qu'aux dettes conformes au droit international. L'article 17 semble donc faire l'objet d'une approbation générale tacite.

38. L'article 17 bis proposé par le Rapporteur spécial vise à définir la date du passage des dettes d'Etat dans le cas où celle-ci n'est pas fixée par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou par décision d'un tribunal arbitral ou d'une autre instance internationale. Là encore, M. Bedjaoui propose à la Commission de reprendre la même formule que pour les biens d'Etat, et l'article 17 bis qu'il a rédigé n'est que la réplique pure et simple de l'article 7, concernant le passage des biens d'Etat.

39. La règle énoncée à l'article 17 bis n'a qu'une valeur théorique, puisqu'il est possible, en pratique, de choisir une date autre que celle de la succession d'Etat. L'expérience montre qu'il existe toujours une période intérimaire durant laquelle l'Etat prédécesseur continue, par exemple, d'assurer le service de la dette et où l'Etat successeur ne s'acquitte pas de ses obligations directement entre les mains des créanciers. La Commission n'a pas à se préoccuper de cet aspect, mais doit au contraire veiller à préciser que le véritable débiteur est l'Etat successeur pour toutes les dettes qui lui passent, les intérêts commençant à courir contre lui à partir de la date de la succession.

40. L'article 18 a suscité quelques difficultés au sein de la Sixième Commission, et donné lieu à des observations écrites des Gouvernements italien et tchécoslovaque, résumées aux paragraphes 173 à 175 du treizième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/345 et Add.1 et 2).

41. Le paragraphe 1 de cette disposition constitue une clause générale de sauvegarde. On a déclaré à son propos qu'elle posait plus de problèmes qu'elle n'en résolvait, et qu'en particulier cette clause se retournerait contre les créanciers qu'elle cherche en principe à protéger, car ces derniers risquent d'être privés de tout recours contre l'Etat successeur. On a fait valoir en outre que le mot « créanciers » est insuffisamment précis, et peut viser aussi bien les Etats tiers ou l'Etat successeur que des personnes morales ou physiques ressortissantes d'un Etat étranger ou même de l'Etat successeur. Au surplus, le paragraphe 2 de cette même disposition donne du créancier une définition elle-même imprécise, qui ne correspond pas vraiment aux termes du paragraphe 1, puisqu'elle ne vise que les Etats tiers et les organisations internationales, tandis que le paragraphe 1 se réfère aux créanciers en général et répond avant tout au souci de donner des garanties aux créanciers privés.

⁹ Voir *Annuaire...* 1977, vol. II (1^{re} partie), p. 74 et 79, doc.A/CN.4/301 et Add.1, par. 140 et 173.

¹⁰ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 85 et par. 86 à 104.

42. Notant qu'à la séance précédente M. Ouchakov a estimé que la protection offerte par le paragraphe 1 de l'article 18 était insuffisante et a proposé l'élaboration d'une clause de sauvegarde générale, M. Bedjaoui propose de supprimer le paragraphe 1 de l'article 18 si son libellé ne peut être amélioré.

43. Le paragraphe 2 tend à déterminer quand un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur est opposable aux Etats tiers ou aux organisations internationales. Si son alinéa *b* a paru généralement acceptable, l'alinéa *a* soulève, en revanche, des difficultés non négligeables.

44. Il convient, tout d'abord, de préciser le sens des formules « les conséquences de cet accord » et « conformes aux autres règles applicables ». Cet alinéa a d'ailleurs fait l'objet de commentaires au sein de la Sixième Commission, et d'observations écrites du Gouvernement tchécoslovaque (A/CN.4/338/Add.2). Celui-ci a notamment fait observer que l'on pouvait distinguer deux catégories d'Etats tiers : ceux qui auront adhéré au futur projet de convention et seront donc liés par ses dispositions, qui leur seront opposables, et ceux qui n'auront pas adhéré à cet instrument, et auxquels il paraît impossible d'imposer une telle règle, au demeurant non conforme à l'article 34 de la Convention de Vienne de 1969¹¹.

45. M. Bedjaoui voit dans ces difficultés un problème de rédaction que le Comité de rédaction devra trancher. Il souligne néanmoins qu'une difficulté persistera dans les relations avec les organisations internationales, car, la future convention ne devant très vraisemblablement pas être ouverte à l'adhésion des organisations internationales, on discerne mal comment son contenu pourra éventuellement leur être opposable. En outre, la présence dans le projet d'une disposition réservant dans ce domaine un traitement particulier aux Etats tiers qui seront parties à la convention risquerait de dissuader les Etats d'adhérer à cet instrument.

46. L'article 19 n'a pas suscité d'observations, si l'on excepte celle d'un représentant à la Sixième Commission qui a noté que la formule « compte tenu, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat » n'est pas conforme à la formule des articles 22 et 23 : « compte tenu de toutes les circonstances pertinentes ». Or, cette différence s'explique par le fait que l'article 19 vise une hypothèse très précise, qui est celle du transfert d'une partie d'un territoire d'un Etat — opération qui intervient librement, se règle par voie d'accord et porte sur une portion réduite du territoire (une rectification de frontière, par exemple) —, tandis qu'au contraire la séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat, visée à l'article 22, et la dissolution d'un Etat, visée à l'article 23, sont des opérations souvent accompagnées de violence, réalisées hors de tout accord et intéressant des portions substantielles d'un territoire, pour lesquelles il convient de tenir compte de toutes les circonstances les plus générales.

47. M. PINTO dit que, si l'article 7, qui traite de la date du passage des biens d'Etat, se comprend très bien en liaison avec l'article 16, l'article 17 *bis*, qui concerne la date du passage des dettes d'Etat, soulève la question des

intérêts des tiers, qu'il s'agisse d'Etats ou de personnes privées. A propos de la formule « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé », figurant au début de l'article 17 *bis*, M. Pinto se demande qui peut ainsi convenir ou décider d'une autre date. Le paragraphe 2 de l'article 18 couvre certains aspects de l'accord, mais n'envisage pas la question de l'acceptation de cet accord par des tiers qui sont des créanciers privés, et auxquels s'applique cependant la clause de sauvegarde du paragraphe 1 de l'article 18.

48. M. Pinto souhaiterait donc que le Rapporteur spécial précise si la formule « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé » doit être interprétée comme signifiant que tous les types de créanciers envisagés dans le projet peuvent être parties à l'accord ou à la décision en question.

49. M. ŠAHOVIĆ pense que la Commission pourrait renvoyer les articles 17, 17 *bis* et 19 au Comité de rédaction. En revanche, l'article 18 soulève des problèmes importants en liaison avec l'article 16, qui donne de la dette d'Etat une définition qui n'est pas encore suffisamment claire.

50. M. OUCHAKOV pense que les quatre articles à l'examen peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.

51. M. ALDRICH dit que, sous réserve de la réponse du Rapporteur spécial à la question de M. Pinto, il est prêt à accepter que les articles 17 et 17 *bis* soient renvoyés au Comité de rédaction.

52. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) précise, à l'intention de M. Pinto, que l'article 17 *bis* concerne exclusivement la date du passage des dettes d'Etat à l'Etat successeur, qu'il définit comme étant la date de la succession d'Etats. Dès lors, l'accord ou la décision dont il est fait mention ne porte que sur cette question de date, et n'a pas pour but de régler le problème des catégories de créanciers. La règle énoncée par l'article 17 *bis* est donc une règle supplétive, puisque l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur peuvent convenir d'une autre date.

53. M. REUTER considère qu'un doute subsiste néanmoins, et que l'expression « convenu ou décidé » soulève plus qu'un problème de forme, attendu que le mot « décidé » vise manifestement un acte unilatéral qui pourrait être le résultat d'un arbitrage. Si tel est bien le cas, la Commission devra le préciser dans le commentaire. Sinon, il conviendrait de ne retenir que le mot « convenu ».

54. M. JAGOTA voudrait que le Rapporteur spécial précise si, pour ce qui est de l'accord, il existe un quelconque rapport entre l'article 17 *bis* et le paragraphe 2 de l'article 18. Autrement dit, il aimerait savoir si l'accord visé à l'article 17 *bis* porte uniquement sur la date du passage des dettes d'Etat, et si l'accord visé au paragraphe 2 de l'article 18 porte uniquement sur des matières autres que la date du passage des dettes d'Etat ou porte également sur cette date. Si le paragraphe 2 de l'article 18 se rapporte également à la date du passage des dettes d'Etat, on répondra à la question de M. Pinto en disant que les mots « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé » signifient que la date de succession peut être fixée d'un commun accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, mais que si un tiers

¹¹ Voir 1659^e séance, note 7.

créancier n'est pas partie à l'accord, le paragraphe 2 de l'article 18 s'appliquera.

55. A propos du point soulevé par M. Reuter, M. Jagota indique que le mot « décidé » devra avoir le même sens à l'article 7 et à l'article 17 *bis*.

56. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que la formule « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé », figurant à l'article 17 *bis*, est celle que la Commission a employée précédemment dans le projet pour désigner à la fois ce qui peut être convenu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou éventuellement décidé par un tribunal arbitral ou une organisation internationale, comme l'indique d'ailleurs le commentaire de l'article 7¹².

57. M. Jagota a établi entre l'article 17 *bis* et le paragraphe 2 de l'article 18 un lien qui n'existe pas. La première disposition indique quelle est, en l'absence de tout accord à ce sujet, la date du passage des dettes. La seconde se rapporte à l'accord qui règle le fond du problème et aménage la manière et les proportions selon lesquelles le passage des dettes s'effectue. Il ne semble donc y avoir aucune confusion possible.

58. M. ALDRICH dit que le Rapporteur spécial a bien montré que le problème soulevé par l'emploi des mots « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé » à l'article 17 *bis* est d'ordre rédactionnel. Le Comité de rédaction devra bien entendu examiner les articles 7 et 17 *bis* en même temps, et trouver un moyen d'indiquer que dans ces deux articles il s'agit d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ou d'une décision prise conformément à un accord entre ces deux Etats.

59. Le PRÉSIDENT dit, en qualité de membre de la Commission, qu'il croit se souvenir que la Commission a ajouté les mots « ou décidé » à l'article 7¹³ pour tenir compte du cas des Etats nouvellement indépendants, cas dans lequel, en effet, le facteur déterminant peut être une décision ou une résolution d'une organisation internationale, et non un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

60. Le Président déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 17 et 17 *bis* au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁴.

61. Le PRÉSIDENT demande aux membres de la Commission s'ils jugent nécessaire de poursuivre l'examen au fond de l'article 18 avant de le renvoyer au Comité de rédaction.

62. M. OUCHAKOV note que l'article 18 est assez étroitement lié à la rédaction d'une éventuelle clause générale de sauvegarde. Il pense, par conséquent, qu'une discussion plus approfondie de cet article pourrait avoir lieu au Comité de rédaction, qui est déjà chargé d'étudier la mise au point d'une telle clause, et dont les travaux faciliteraient certainement la prise d'une décision ultérieure par la Commission.

¹² Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 20 et 21.

¹³ *Ibid.*, art. 7, par. 4 du commentaire.

¹⁴ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 105 et 106 et par. 107 et 108.

63. M. REUTER fait observer que l'article 16 a été renvoyé au Comité de rédaction alors que nul n'ignorait qu'il soulevait des questions de fond, et non de forme. La situation est la même pour l'article 18, qu'il devrait donc être possible de renvoyer lui aussi au Comité de rédaction, l'expérience tendant à prouver que cet organe ne limite pas ses travaux aux problèmes de rédaction.

64. M. JAGOTA dit que, si l'article 18 est renvoyé au Comité de rédaction sans avoir été préalablement examiné par la Commission, il est probable que le Comité de rédaction sera amené à son tour à le renvoyer à la Commission. Cet article devrait donc être examiné plus avant par la Commission.

65. M. ALDRICH dit que, étant nouveau venu à la Commission, un débat sur l'article 18 lui apprendrait certainement beaucoup.

66. M. BARBOZA fait observer que, d'un point de vue méthodologique, il serait évidemment préférable que la Commission poursuive l'examen de l'article 18 avant de le renvoyer au Comité de rédaction.

67. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission décide de poursuivre l'examen de l'article 18 à sa 1675^e séance, qui se tiendra le vendredi 19 juin.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 5.

1673^e SÉANCE

Mercredi 17 juin 1981, à 10 h 5

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Verosta, M. Yankov.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (*suite**) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLE 26 (*Pacta sunt servanda*)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 26, qui ouvre la section I (Respect des traités) de la troisième partie du projet, intitulée « Respect, application et interprétation des traités ». Cet article se lit comme suit :

* Reprise des débats de la 1652^e séance.

Article 26. – Pacta sunt servanda

Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que l'article 26, qui est identique à l'article 26 de la Convention de Vienne¹, n'appelle aucun commentaire particulier.

3. Il propose à la Commission de renvoyer le titre de la troisième partie, celui de la section I et le texte de l'article 26 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*².

ARTICLE 27 (Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités)

4. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 27, dont le texte est le suivant :

Article 27. – Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités

1. Un Etat partie à un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité.

2. Une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer des règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution du traité, à moins que l'exécution du traité, dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation.

3. Les paragraphes précédents sont sans préjudice de [l'article 46].

5. M. REUTER (Rapporteur spécial) rappelle que, dans sa version adoptée en première lecture, l'article 27 est le fruit d'un long échange de vues au sein de la Commission, qui a d'ailleurs expressément prévu de l'examiner attentivement en deuxième lecture. Il a fait aussi l'objet d'un débat important à la Sixième Commission et d'observations écrites des gouvernements et des organisations internationales, qui se sont montrés dans leur ensemble assez favorables au texte adopté en première lecture, certains ayant toutefois considéré que ses dispositions demandaient à être encore examinées.

6. La République démocratique allemande, notamment, a estimé (A/CN.4/339/Add.6) que le libellé adopté en première lecture, accompagné du commentaire de la Commission³, laissait subsister le doute et la confusion. Par ailleurs, l'OIT a fait observer (A/CN.4/339) que l'article 27 pouvait susciter des difficultés qui n'étaient pas sans rapport avec celles que la Commission avait eu à régler à sa trente-deuxième session lors de l'examen de l'article 73 du projet. M. Reuter rappelle à ce propos que la Commission avait estimé alors que le texte de l'article 73⁴ devrait probablement être mis en relation avec celui de l'article 27. Hormis les questions de rédaction, cette dernière disposition soulève en fait trois séries de questions.

7. L'une a surgi quand, au début de la session en cours, la Commission a examiné l'alinéa j du paragraphe 1 de

l'article 2, portant définition des « règles de l'organisation » (1644^e et 1645^e séance). En effet, cette formule figure expressément dans le paragraphe 2 du texte de l'article 27 adopté en première lecture, et la Commission s'est demandé s'il ne conviendrait pas de préciser quelles règles particulières de l'organisation ne peuvent justifier l'inexécution du traité. Pour M. Reuter, l'expression « règles de l'organisation » désigne les règles que l'organisation peut invoquer précisément en la matière, c'est-à-dire celles qui concernent sa compétence de conclure un traité. Il reconnaît, toutefois, que la rédaction de l'article 27 est maladroite, pour autant que le paragraphe 3 contient un renvoi à l'article 46⁵, qui réserve expressément la possibilité, pour une organisation internationale, d'invoquer ses règles pour établir un vice de son consentement en cas de violation manifeste.

8. M. Reuter pense qu'il serait préférable d'exprimer cette restriction le plus tôt possible, puisqu'il n'est pas douteux qu'une organisation internationale peut invoquer les règles régissant sa compétence de conclure des traités si un traité est conclu dans des conditions manifestement contraires auxdites règles. Il souligne que le Gouvernement yougoslave a approuvé l'emploi de la formule « des règles de l'organisation » dans ses observations écrites (A/CN.4/339/Add.2), et constate qu'une rédaction plus logique de l'article 27 ferait droit à l'observation exprimée par la République démocratique allemande, puisqu'il est bien entendu que rien dans cet article ne prive une organisation internationale de la possibilité de faire respecter les règles régissant sa compétence de conclure des traités.

9. La seconde série de questions tient au fait qu'en première lecture la Commission a introduit, dans la deuxième partie du paragraphe 2, une exception à l'absence de pertinence des règles internes de l'organisation internationale quant au refus d'exécuter un traité, ce qu'exprime la formule « à moins que l'exécution du traité, dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation ».

10. Ce membre de phrase vise, en réalité, une hypothèse très importante, qui s'est d'ailleurs concrétisée dans la pratique des Nations Unies. En effet, le Conseil de sécurité peut, par une résolution prise en vertu de ses pouvoirs en matière d'interdiction de l'agression et de maintien des relations pacifiques, ordonner, par exemple, un cessez-le-feu sur une ligne déterminée, qui entraînera le maintien de certaines forces armées en certains lieux. Pour l'exécution de sa résolution, le Conseil peut autoriser le Secrétaire général de l'ONU à conclure, au nom de l'Organisation, un accord qui, sur la base du cessez-le-feu, introduit certaines règles pratiques consacrant le fait qu'à un moment donné des forces armées nationales sont maintenues sur un certain territoire.

11. Un tel accord d'exécution est entièrement subordonné aux fonctions et pouvoirs du Conseil. On ne peut admettre que l'accord entre l'organisation internationale et un Etat ait une valeur autonome. Il ne peut en aucun cas priver le Conseil de sécurité de sa prérogative

¹ Voir 1644^e séance, note 3.

² Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 46.

³ Voir *Annuaire...* 1977, vol. II (2^e partie), p. 118 et suiv.

⁴ Voir 1647^e séance, note 1.

⁵ *Ibid.*

d'exercer ses fonctions et de réviser éventuellement sa décision. La situation peut d'ailleurs se comparer à celle que l'on rencontre dans le droit interne de tous les pays, où un texte juridique d'une dignité particulière, la loi, ne peut évidemment tout prévoir, la branche exécutive disposant inévitablement du pouvoir de prendre des règlements, ordonnances ou arrêtés, dont l'objet est de permettre l'exécution concrète de la loi. Dans ce cadre, le pouvoir législatif n'est cependant jamais paralysé par le fait que l'exécutif a pris des actes d'exécution, et si le législateur décide de changer la loi, ces textes subordonnés disparaissent.

12. De la même manière, l'article 27 vise l'hypothèse où les actes conclus par une organisation internationale n'ont qu'une fonction d'exécution et possèdent donc une dignité inférieure. Il ne s'agit nullement là d'un cas théorique, comme l'illustre le fait que le Conseil de sécurité prévoit en pratique des délais brefs pour l'accomplissement des actes d'exécution, afin d'affirmer systématiquement son pouvoir de modifier ses décisions.

13. M. Reuter observe qu'au demeurant le paragraphe 2 de l'article 27 n'a suscité aucune critique de fond.

14. La dernière série de problèmes soulevés par cette disposition est la plus complexe. Quand la Commission a adopté l'article en première lecture, elle l'a fait sans enthousiasme, mais n'a cependant pas indiqué clairement que l'exception mentionnée au paragraphe 2 n'est pas suffisante, et qu'il existe d'autres exceptions. Ce problème a resurgi ultérieurement, quand la Commission a examiné l'article 73, qui réserve expressément certaines questions qu'il n'est pas dans les intentions de la Commission d'examiner puisqu'elle a décidé de limiter ses travaux au cadre dicté par l'article 73 de la Convention de Vienne.

15. Or, en examinant l'article 73 de son projet en première lecture, la Commission a constaté que les cas de transformation des organisations internationales pouvaient provoquer des difficultés certaines. En matière de succession d'Etats, le droit international tente en effet de régler le problème de la continuité et de l'identité de l'Etat. Or, au même titre qu'un Etat, une organisation internationale peut cesser d'être, et il convient de savoir ce que deviennent les traités conclus par elle. Par ailleurs, une organisation qui disparaît laisse généralement subsister des dettes, notamment envers ses agents. Une autre hypothèse est celle où une organisation perd un certain nombre de membres. La pratique a connu ainsi des cas où une organisation internationale a perdu, par exemple, un Etat membre qui jouait en son sein un rôle fondamental en raison de son poids particulier. Il est permis de se demander si dans un tel cas l'organisation reste la même. Il existe aussi des organisations internationales – constituées, notamment, pour jouer un rôle opérationnel – qui comptent un nombre de membres très restreint, mais jouissent de la capacité de conclure des accords internationaux. On peut là encore se demander ce que devient l'organisation si, par exemple, deux membres sur trois s'en séparent.

16. La Commission a toutefois décidé de ne pas examiner le problème du changement d'identité d'une organisation internationale, et ce choix pourrait la conduire à étendre la portée des réserves qu'exprime l'article 73.

17. M. Reuter observe que l'hypothèse générale visée par l'article 27 est celle où une organisation internationale a conclu un traité qui était valable au moment de sa conclusion. Il rappelle que l'organisation peut cependant évoluer, et que ses règles peuvent être modifiées au fil du temps. La Commission doit décider si elle admet que l'organisation internationale peut légitimement modifier ses règles au point de rendre éventuellement l'exécution d'un traité impossible pour elle.

18. Bien qu'il considère que ces problèmes ne relèvent pas du champ d'étude de la Commission, M. Reuter distingue à cet égard deux types de situations. Tout d'abord, une organisation internationale peut conclure un traité valable, puis, par des mesures conformes aux règles de l'organisation et sans toucher à son acte constitutif, se rendre incapable d'exécuter le traité. On se trouve alors devant un problème de responsabilité de l'organisation internationale. Pour M. Reuter, on ne peut toutefois admettre que des Etats agissant collectivement puissent se libérer *ab nutum* d'engagements, valables par hypothèse, qu'ils ont contractés. Les conséquences d'une telle conduite relèvent du domaine de leur responsabilité. Il conviendrait en outre d'admettre en principe qu'aucune organisation internationale qui conclut un traité ne le fait avec la réserve que le traité est conclu sur la base d'une clause potestative, à moins que cette circonstance ne soit exprimée expressément. Adopter une autre solution reviendrait à vider de tout sens la règle *pacta sunt servanda*, énoncée à l'article 26.

19. Une autre situation est celle dans laquelle l'acte constitutif d'une organisation internationale est bouleversé et où se pose donc le problème de la continuité entre l'organisation qui a conclu l'accord international et celle qui doit l'exécuter. M. Reuter ne croit pas non plus que la Commission doive examiner ce problème, dont les conséquences sont particulièrement complexes.

20. Il pense, en conclusion, que la Commission doit prendre certaines précautions à propos de l'article 27 et réserver, par conséquent, les effets des articles 46 et 73 du projet. Aussi a-t-il suggéré (A/CN.4/341 et Add.1, par. 88) de compléter l'article 27 en supprimant le paragraphe 3 du texte adopté en première lecture pour intégrer la référence à l'article 46 dans les deux paragraphes restants, en raison de son importance capitale. Le paragraphe 1, concernant le cas d'un Etat partie, serait ainsi rédigé :

« 1. Sans préjudice de l'article 46, un Etat partie à un traité ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité. »

Le paragraphe 2, concernant le cas d'une organisation internationale, comporterait désormais une référence aux articles 46 et 73 du projet et serait rédigé comme suit :

« 2. Sans préjudice des articles 46 et 73, une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer des règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution du traité, à moins que l'exécution du traité, dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation. »

21. M. OUCHAKOV constate que le paragraphe 1 de l'article 27, concernant les Etats, est conforme à l'article 27 de la Convention de Vienne, qui renvoie expressé-

ment à l'article 46 du même instrument, et situe ainsi clairement le cas du vice du consentement en dehors du domaine de la non-exécution, puisque le traité est alors nul.

22. Le paragraphe 2 de l'article 27, adopté par la Commission en première lecture, propose une solution analogue pour les organisations internationales, et il semble préférable de s'en tenir à cette approche en maintenant le libellé du paragraphe 3, qui est satisfaisant. M. Ouchakov n'exclut cependant pas la possibilité de suivre le modèle de l'article 27 de la Convention de Vienne en faisant référence à l'article 46 dans chaque paragraphe.

23. Il estime, en revanche, que la mention de l'article 73 dans le paragraphe 2, que vient de proposer le Rapporteur spécial, serait sans grande utilité puisque, contrairement à l'article 46 qui énonce une règle sur la nullité des traités, cette disposition n'est qu'une clause de sauvegarde qui renvoie à d'autres domaines du droit international. La référence expresse à l'article 73 ne résoudrait donc pas les difficultés indiquées par le Rapporteur spécial.

24. M. Ouchakov relève que les règles du droit interne d'un Etat concernant la compétence de conclure des traités peuvent être modifiées, tout comme les règles de l'organisation. Bien plus même, la nature politique d'un Etat peut être modifiée par certaines législations ou certaines expressions du suffrage populaire. Dès lors, si on admet que de tels événements changent les obligations des Etats, il faut admettre une solution analogue pour les organisations internationales. Tout en se félicitant que ces problèmes aient été soulevés par le Rapporteur spécial, M. Ouchakov constate que la Convention de Vienne les a éliminés expressément de son domaine, et qu'ils doivent par conséquent l'être aussi du champ d'application du projet, attendu qu'ils débordent le cadre du droit des traités.

25. En ce qui concerne les difficultés propres aux organisations internationales, il convient de rappeler que l'Etat souverain est réputé maître de son droit interne et que, s'il conclut un traité qui ne correspond pas pleinement à ce droit, il est libre de changer le contenu de son droit interne, puisqu'il possède par nature le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. En revanche, la situation des organisations internationales est totalement différente. En principe, l'organisation peut, certes, modifier son statut ou ses actes constitutifs, mais elle ne peut prendre d'engagements internationaux qui l'obligeraient à modifier son statut, car une telle modification relève de la compétence de ses membres en vertu des règles de l'organisation. Une organisation internationale ne peut donc, en principe, agir contre ses actes constitutifs et prendre des engagements qui leur seraient contraires. Il est donc nécessaire de prévoir dans le projet d'articles que l'organisation peut ne pas exécuter des engagements contraires à ses actes constitutifs.

26. Une contradiction apparente pourrait néanmoins subsister, pour autant que l'article 2 du projet contient une définition générale de l'expression « règles de l'organisation », à laquelle l'article 27 tend ensuite à donner un sens particulier. M. Ouchakov estime que la notion d'acte constitutif n'est pas suffisamment précise pour que la Commission puisse l'employer, et juge préférable de déterminer plutôt les règles de l'organisation applicables

dans chaque cas concret, au lieu d'en donner une définition générale dans le projet. Il ne voit pas non plus la possibilité de définir le sens particulier à donner à cette notion dans le paragraphe 2 de l'article 27 ou d'indiquer là des exceptions possibles à la règle posée. Il considère que cette disposition est légitime, mais qu'elle doit être interprétée selon les besoins de chaque cas concret.

27. Rappelant la nécessité de rédiger des règles aussi précises que possible, il constate que l'expression « partie à un traité » néglige la distinction, à ses yeux indispensable, entre les deux catégories de traités visées par le projet d'articles, qui soulèvent des problèmes de nature inévitablement distincte. Il souhaite que le Rapporteur spécial voie s'il est possible de traiter ces deux cas dans le paragraphe 2.

28. M. Ouchakov aimerait aussi que soit précisé le sens des mots « dans l'intention des parties », car il doute qu'une organisation internationale partie à un traité puisse avoir une intention autre que celle de subordonner l'exécution du traité à l'accomplissement de ses fonctions et pouvoirs. Il estime donc que l'on ne peut viser ici que l'intention d'un Etat partie, et se demande si cette intention doit être exprimée dans le traité ou tirée du contenu des travaux préparatoires, par exemple. Il craint qu'une formule telle que celle qui a été adoptée en première lecture ne paraisse donner à l'organisation internationale la liberté de passer outre à ses propres actes constitutifs, ce qu'il juge impossible. Au surplus, la présence de l'expression « dans l'intention des parties » serait dangereuse dans le cas des traités conclus entre une ou plusieurs organisations internationales et un ou plusieurs Etats membres de l'organisation, et semble proprement injustifiable dans le cas des traités conclus entre organisations internationales.

29. M. CALLE Y CALLE relève que le projet d'article 27 est l'un des deux articles qui constituent la section 1 de la troisième partie du projet. L'autre article de cette section, l'article 26, énonce une règle fondamentale du droit international, la règle *pacta sunt servanda*, qui s'applique aussi bien aux Etats qu'aux organisations internationales. L'article 27, qui est le complément de l'article 26, prévoit, au paragraphe 1, qu'un Etat ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité et, au paragraphe 2, qu'en général une organisation internationale ne peut invoquer des règles de l'organisation aux mêmes fins.

30. L'article 46 prévoit une seule exception à ces deux règles, et cette exception s'applique à la fois aux Etats et aux organisations internationales. Conformément à l'article 46, un Etat peut invoquer une disposition de son droit interne comme viciant son consentement à être lié par un traité à condition que cette disposition concerne la compétence pour conclure des traités, qu'il s'agisse d'une disposition d'importance fondamentale et que la violation de la disposition ait été manifeste. Dans le cas des organisations internationales, une disposition des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoquée à moins que la violation n'ait été manifeste. Pour M. Calle y Calle, il faudrait aussi qu'une telle disposition soit d'une importance fondamentale, car il pourrait y avoir d'autres règles de moindre importance – prévoyant, par exemple, la

publication du texte des règles au journal officiel de l'organisation.

31. Il conviendrait donc d'indiquer dans le commentaire que les règles d'une organisation internationale concernant la compétence pour conclure des traités sont de deux sortes – les règles d'importance fondamentale et les règles d'importance secondaire –, et que seule la violation de règles d'importance fondamentale autorise l'organisation à invoquer un vice de consentement.

32. L'article 27 se réfère de façon très générale aux règles de l'organisation internationale, ce qui est tout à fait approprié dans le contexte. Le Rapporteur spécial a suggéré que l'on pourrait peut-être employer l'expression « des règles de l'organisation autres que celles qui concernent la conclusion des traités » (A/CN.4/341 et Add.1, par. 86). Or, ces règles, dans la mesure où elles concernent la conclusion des traités, sont déjà couvertes par l'article 46, qui est la seule exception admissible à l'article 27.

33. Une autre question qui se pose est celle de savoir ce qui se passera si les règles de l'organisation internationale qui a conclu le traité sont ensuite modifiées. Selon une observation formulée par l'OIT, que le Rapporteur spécial a signalée dans son rapport (*ibid.*, par. 87), si ces règles étaient modifiées après la conclusion du traité, elles auraient pour effet de modifier les obligations découlant du traité sans le consentement des parties intéressées. Pour M. Calle y Calle, si la modification des règles d'une organisation fait naître des obligations nouvelles pour les Etats, ces obligations, étant donné leur caractère organisationnel, ne peuvent prévaloir sur les obligations énoncées dans un traité que l'organisation, agissant collectivement, a contractées. S'il y a conflit entre les obligations découlant du traité et les obligations qui naissent ultérieurement pour l'organisation internationale, ce sont les premières qui prévalent. L'organisation devra alors trouver un moyen de dénoncer le traité et de conclure, avec les mêmes parties contractantes, un nouveau traité compatible avec les modifications apportées à ses règles.

34. Le paragraphe 2 de l'article 27 prévoit une autre exception spéciale dans le cas des organisations internationales. Alors qu'une organisation internationale doit agir conformément à ses buts et objectifs, la situation est différente lorsque les buts et objectifs d'un traité sont expressément subordonnés aux fonctions et pouvoirs de l'organisation. Cette exception doit être formulée avec la plus grande précision. M. Calle y Calle estime, comme M. Ouchakov, qu'une référence à l'intention des parties n'est peut-être pas suffisante, et qu'elle risque même d'être dangereuse. L'emploi des mots « subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation » peut impliquer que l'objet du traité est précisément l'accomplissement de ces fonctions et pouvoirs. Il serait donc plus clair de dire « subordonnée aux pouvoirs et fonctions de l'organisation ».

35. Enfin, tout en reconnaissant que la réserve contenue à l'article 73 est une clause de sauvegarde, M. Calle y Calle estime que l'article 46 énonce clairement une exception aux cas dans lesquels les dispositions du droit interne d'un Etat ou les règles d'une organisation peuvent être invoquées comme viciant le consentement à être lié par un traité.

36. M. JAGOTA dit qu'il n'y a pas de différence de fond entre l'article 27 tel qu'il a été adopté en première lecture et tel que le Rapporteur spécial propose de le rédiger au paragraphe 88 de son rapport. Le paragraphe 1 ne fait que reprendre la disposition correspondante de la Convention de Vienne, et ne présente aucune difficulté. En ce qui concerne le paragraphe 2, toutefois, qui concerne la position des organisations internationales, deux questions ont été soulevées. La première est de savoir s'il faut y mentionner l'article 73 aussi bien que l'article 46. M. Jagota ne le pense pas, étant donné que l'article 73 ne protège aucune disposition particulière, et que le mentionner n'ajouterait rien. La deuxième question soulevée est de savoir si, dans le cas où seul l'article 46 serait mentionné, il faut modifier les paragraphes 1 et 2 de l'article 27 comme le propose le Rapporteur spécial ou reprendre la formule adoptée dans la Convention de Vienne. M. Jagota penche pour cette dernière, qu'il juge mieux tournée.

37. En ce qui concerne le fond du paragraphe 2, M. Ouchakov a fait une distinction entre deux types de traités : les traités entre un Etat et une organisation internationale et les traités entre une organisation internationale et une autre organisation internationale. M. Jagota estime toutefois qu'il s'agit moins d'une distinction qualitative entre deux types de traités que d'une question d'interprétation, en particulier du membre de phrase « l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation ». Lorsque la portée et les incidences de ce membre de phrase seront claires, l'accord ne tardera pas à se faire sur ce point à la Commission.

38. La règle fondamentale énoncée à l'article 26 est que, lorsqu'un traité valable a été conclu, il doit être exécuté de bonne foi. L'article 27, qui, dans un certain sens, nuance l'article 26, est rédigé en termes négatifs : tout traité, tel que le définit l'article 1^{er} de la Convention de Vienne ainsi que l'alinéa *a* du paragraphe 1 du projet d'article 2^o, est régi par le droit international, et, par conséquent, aucune partie ne peut invoquer son droit interne pour se soustraire aux obligations qui en découlent pour elle. Le droit interne peut être pertinent aux fins de la conclusion ou de l'application du traité, mais, pour ce qui est de sa validité, aucune partie ne peut se soustraire à ses obligations en modifiant ou en invoquant son droit interne. Le droit interne doit être aligné sur le droit des traités et, en cas de divergence, c'est le droit des traités qui prévaut. C'est une question extrêmement délicate, qui se pose fréquemment dans la pratique. La seule exception est lorsque le traité est nul, ce qui peut se produire conformément à l'article 46, par exemple si le traité a été conclu par une personne qui n'avait pas compétence en vertu du droit interne pour lier l'Etat et s'il y a violation manifeste du droit interne.

39. Selon l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2, les « règles de l'organisation » s'entendent notamment de la pratique bien établie de l'organisation, ce qui peut aussi donner lieu à des problèmes d'interprétation, puisque l'article 46, en vertu de l'article 6^o et des paragraphes 3 et 4 de l'article 7^o, a pour effet d'entraîner la nullité d'un

⁶ Pour texte, voir 1644^e séance, par. 29.

⁷ *Idem*, 1646^e séance, par. 36.

⁸ *Idem*, par. 47.

traité signé par quiconque n'est pas compétent pour le faire conformément aux règles de l'organisation. De plus, la violation de ces règles doit être manifeste ; en d'autres termes, les deux parties doivent en avoir connaissance : l'autre partie doit savoir que la partie qui signe n'est pas compétente.

40. De plus, une organisation internationale ne peut invoquer ses règles pour contester la validité d'un traité que si, au moment où le traité a été signé, lesdites règles ne lui conféraient pas la capacité de conclure le traité, auquel cas la question tombe sous le coup de l'article 46. Par contre, si le traité a été valablement signé et que les règles de l'organisation conféraient à celle-ci la capacité de conclure un tel traité, c'est le paragraphe 2 de l'article 27 qui s'applique. La question qui se pose alors est de savoir si l'organisation peut invoquer ses règles internes parce que, bien qu'ayant signé le traité, elle ne peut l'exécuter. Là encore, la disposition est rédigée en termes négatifs. La difficulté est que le paragraphe 2 comporte une exception, et que c'est l'interprétation de cette exception qui est en cause. De l'avis de M. Jagota, le membre de phrase « subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation » ne signifie pas que l'organisation en question peut adopter des règles nouvelles incompatibles avec ses obligations conventionnelles, puisque, de toute façon, ces dernières prévauront. Si toutefois l'on interprète ce membre de phrase comme se référant aux méthodes employées pour exécuter les obligations découlant d'un traité, il ne devrait pas y avoir de difficulté.

41. M. ALDRICH dit que, dans bien des cas, il voit mal pourquoi une distinction est faite entre les organisations internationales et les Etats. Sa première réaction a été qu'il serait peut-être justifié de prévoir deux règles différentes en raison de l'exception prévue au paragraphe 2 de l'article 27 dans le cas des organisations internationales, mais, plus la discussion avance, moins il est sûr qu'il y a vraiment une différence. Si un traité auquel une organisation internationale est partie prévoit que l'organisation peut modifier une obligation découlant du traité par une décision de ses organes, on pourrait croire que l'organisation invoque ses règles internes pour justifier le non-respect du traité, alors qu'en fait il n'est pas question de non-respect, puisque le traité le prévoit. De telles situations peuvent se produire fréquemment, puisque c'est souvent dans le cadre des organisations internationales que les Etats élaborent des accords de principe. Il est facile d'imaginer un cas dans lequel les parties au traité autoriseraient effectivement une modification de ce traité à la suite d'une décision d'une partie si cette dernière est une organisation internationale qui a notamment pour fonction de se prononcer sur des questions de cette nature. M. Aldrich estime donc que la disposition est inutile, et il est enclin à revenir à sa position antérieure, à savoir qu'il n'y a pas de différence entre le droit qu'a un Etat d'invoquer le droit interne et le droit qu'a une organisation internationale d'invoquer les règles de l'organisation pour justifier la non-exécution d'un traité.

42. M. Aldrich aurait pensé qu'il n'était pas nécessaire de faire mention de l'article 46, puisque l'article 27 traite de la justification de la non-exécution et l'article 46 de questions de nullité, et que par conséquent il n'y a pas

incompatibilité entre eux. Toutefois, une telle mention est peut-être souhaitable pour des raisons de clarté, et, comme elle figure dans la Convention de Vienne, M. Aldrich ne voit pas d'objection à ce qu'elle figure dans le projet. Mais il ne voit pas l'utilité d'un renvoi à l'article 73 : il s'agit d'une clause de sauvegarde, et aucun renvoi n'est donc nécessaire pour lui donner effet.

La séance est levée à 12 h 55.

1674^e SÉANCE

Jeudi 18 juin 1981, à 10 h 10

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 27 (Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités) ¹ [fin]

1. M. PINTO dit que l'idée essentielle du paragraphe 1 de l'article 27 semble être qu'un Etat ne peut invoquer son droit interne pour justifier la non-exécution d'une obligation découlant d'un traité. Par contre, le paragraphe 2 semble dire qu'une organisation internationale peut invoquer ses règles, notamment sa charte, ses décisions et résolutions pertinentes et sa pratique bien établie, pour justifier la non-exécution d'une obligation découlant d'un traité. Mais elle ne peut le faire que si l'intention de toutes les autres parties au traité est qu'il en soit ainsi, c'est-à-dire si elles se sont concertées et mises d'accord sur ce point. En d'autres termes, il n'est possible d'invoquer les règles de l'organisation pour justifier la non-exécution du traité que s'il a été reconnu et convenu au départ que c'était une des « règles du jeu ».

2. Que peut-on invoquer pour justifier la non-exécution ? Le paragraphe 2 de l'article 27 mentionne d'abord les règles de l'organisation, mais, plus loin, peut être interprété comme signifiant que les règles de l'organisation peuvent être invoquées pour justifier la non-exécution s'il était dans l'intention des parties au traité que l'exécution ne serait exigée que si l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation le permettait. Il y

¹ Pour texte, voir 1673^e séance, par. 4.

à donc, au-delà des règles de l'organisation, un élément relevant des fonctions et pouvoirs conférés à l'organisation, soit statutairement soit implicitement, qui peut être cité pour justifier la non-exécution. M. Pinto se demande toutefois s'il faut que la justification de la non-exécution, lorsqu'elle est prévue, soit fondée sur les règles ou l'application des règles. Peu importe, en effet, qu'elle le soit, même si les limites de l'exception ne sont pas tout à fait claires, puisque le privilège de justifier la non-exécution en invoquant les règles de l'organisation est manifestement subordonné à l'intention des parties. Toutefois, le fait d'introduire l'élément d'intention est lui-même une source de problèmes. Par exemple, l'intention des parties au traité doit-elle être manifeste, expresse ou simplement implicite ? Et faut-il que l'intention soit manifestée au moment de la conclusion du traité, ou au moment de la non-exécution de l'obligation ?

3. La raison pour laquelle une règle spéciale est envisagée dans le cas des organisations internationales semble découler du caractère dépendant de ces organisations. Les organisations ont une personnalité composite, et leur structure, leur politique et leurs fonctions sont entre les mains des Etats membres. Cette politique et ces fonctions ne dépendent pas de la volonté de l'entité qui contracte une obligation, et qui peut par conséquent être tenue pour responsable d'un changement. Les changements dans la structure, les fonctions ou la politique de l'organisation susceptibles d'avoir une incidence sur l'exécution du traité sont donc des événements qui peuvent se produire, et les partenaires savent qu'ils doivent en tenir compte lorsqu'ils concluent des accords avec les organisations.

4. Dans le texte que propose le Rapporteur spécial (v. 1673^e séance, par. 20), l'exception prévue au paragraphe 2 de l'article 27 est dite « sans préjudice » des articles 46 et 73². En d'autres termes, il est exclu que l'exception ait un effet sur les articles 46 et 73, même s'il est difficile de voir comment le paragraphe 2 de l'article 27 pourrait avoir un tel effet puisque les deux articles en cause ont trait à des questions tout à fait différentes. M. Pinto reconnaît que l'article 46 pourrait être mentionné pour refléter la disposition correspondante de la Convention de Vienne³. Toutefois, il reconnaît aussi que, si le caractère de l'article 46 en fait une règle de fond qui pourrait donc faire l'objet d'une clause de sauvegarde, il n'en va pas de même de l'article 73. Il est vrai qu'il peut sembler y avoir un lien entre l'article 73 et le paragraphe 2 de l'article 27, puisque le paragraphe 2 de l'article 73 se rapporte également à des événements auxquels les organisations sont exposées, mais pas les Etats — mais ce paragraphe est, au fond, un simple déni de responsabilité, et M. Pinto estime par conséquent que la mention de l'article 73 peut être supprimée.

5. M. Pinto s'est demandé s'il ne faudrait pas que l'article 27 prévoie des règles différentes pour les traités conclus entre des organisations et des Etats, d'une part, et pour les traités conclus entre des organisations, d'autre part. Peut-être y aurait-il lieu, par exemple, de renforcer les droits d'un Etat dans les cas où une organisation invoque ses règles pour justifier la non-exécution. Cela

vaudrait, en particulier, lorsqu'un Etat qui est membre d'une organisation et partie à un traité conclu avec cette organisation conteste, en tant que membre, une décision prise au sein de l'organisation au sujet de la non-exécution d'une obligation découlant du traité. Etant donné toutefois que le privilège d'invoquer des règles pour justifier la non-exécution ne doit être conféré que par un accord entre les parties, M. Pinto ne verrait pas d'objection à ce que le paragraphe 2 de l'article 27 s'applique aux deux types de traités.

6. Il n'a pas non plus à redire au fond de l'article 27 dans son ensemble, mais il estime que le Comité de rédaction devrait en clarifier le sens.

7. M. SUCHARITKUL dit que l'article 27, tel que le Rapporteur spécial propose de le rédiger, ne lui pose pas de difficulté. Seule la notion d'intention des parties pourrait constituer un écueil. Bien que l'intention des parties soit souvent difficile à établir, elle est appelée à jouer un rôle essentiel dans cet article. A cet égard, il y aurait lieu de faire une distinction entre les traités conclus entre une organisation internationale et un ou plusieurs Etats et les traités conclus entre des organisations internationales. Pour les premiers, il faudrait non seulement établir l'intention de l'organisation et de l'Etat ou des Etats parties au traité, mais aussi tenir compte du fait que cet Etat ou ces Etats sont membres ou non de l'organisation. Pour les seconds, qui peuvent être des traités bilatéraux ou multilatéraux, il faudrait établir l'intention des organisations internationales en cause, ce qui ne sera pas toujours facile.

8. Pour ce qui est de l'article 73 du projet, qui concerne notamment la terminaison de l'existence d'une organisation et la terminaison de la participation d'un Etat en qualité de membre d'une organisation, M. Sucharitkul estime qu'il y a lieu de le mentionner au paragraphe 2 de l'article 27, ainsi que le propose le Rapporteur spécial. Il se réfère à ce propos à l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est, dont le Pakistan s'est retiré et dont la France a cessé d'être membre actif, ainsi qu'à certains traités conclus par cette organisation avec un ou plusieurs Etats membres au sujet de la création de centres de recherche.

9. Enfin, M. Sucharitkul mentionne le phénomène très rare des successions d'organisations internationales, dont les circonstances qui ont conduit à la création de l'ANASE sont un exemple, et constate que les successions de ce genre ne sont pas visées à l'article 73 du projet.

10. M. VEROSTA sait gré au Rapporteur spécial de s'être efforcé de tenir compte des observations formulées à la Sixième Commission, mais juge préférable de revenir au libellé de l'article 27 adopté par la Commission en première lecture. En effet, il n'est pas élégant de ramener cet article à deux paragraphes commençant chacun par réserver l'article 46. D'autre part, il n'est pas nécessaire d'introduire dans le paragraphe 2 une réserve en faveur de l'article 73. Enfin, les mots « dans l'intention des parties », qui figurent dans ce même paragraphe, pourraient être supprimés si tel était l'avis du Comité de rédaction, auquel l'article 27 pourrait être renvoyé.

11. M. OUCHAKOV revient sur la question de l'application rétroactive de nouvelles règles de droit interne d'un Etat ou de nouvelles règles pertinentes d'une

² Voir 1647^e séance, note 1.

³ Voir 1644^e séance, note 3.

organisation internationale. Aucun article de la Convention de Vienne ni aucun article du projet ne prévoit à cet égard d'application rétroactive. Cette question est étrangère aux préoccupations de la Commission.

12. En ce qui concerne l'intention des parties, M. Ouchakov souligne qu'elle ne saurait avoir d'effet sur des règles aussi importantes que celles qui concernent les pouvoirs et fonctions d'une organisation. Il imagine le cas où le Conseil de sécurité décide d'envoyer des forces de maintien de la paix dans une région et conclut un accord avec un Etat pour qu'il mette à cet effet 10 000 personnes à la disposition de l'ONU. Si le Conseil de sécurité décide par la suite qu'un contingent de 8 000 personnes suffit, l'Etat avec lequel il a conclu cet accord n'est pas fondé à prétendre que son intention était de fournir 10 000 personnes. Il n'est vraiment pas possible de se référer à une notion aussi vague que celle de l'intention d'une partie à un traité. De même, si l'ONU décide de créer un organe subsidiaire doté d'un important secrétariat et qu'elle conclue pour cet organe un accord de siège avec un Etat, mais qu'elle décide ensuite de transférer le siège de l'organe, l'Etat hôte ne peut pas exciper de son intention, qui était de conserver le siège de cet organe sur son territoire. Un Etat ne peut pas invoquer son intention lorsque l'organisation internationale avec laquelle il a conclu un traité prend des décisions conformément à ses propres pouvoirs et fonctions. A cet égard, M. Ouchakov estime que, dans l'affaire à propos de laquelle la CIJ a récemment donné un avis consultatif⁴, l'Etat hôte devait se conformer à la décision prise par l'organisation en cause et qu'il ne pouvait pas faire valoir son intention. En conséquence, M. Ouchakov considère que les mots « dans l'intention des parties » devraient être supprimés du paragraphe 2 de l'article à l'examen.

13. M. JAGOTA dit que l'une des principales questions soulevées pendant la discussion est de savoir si l'intention des parties est pertinente dans le contexte du paragraphe 2 de l'article 27. A cet égard, M. Ouchakov a cité certains exemples de ce qu'on peut appeler l'ordre juridique interne d'une organisation : en vertu de cet ordre, une organisation peut prendre certaines décisions, qui, une fois adoptées, sont obligatoires même pour les membres qui ont voté contre. C'est par exemple le cas des décisions tendant à transférer le siège d'un organe subsidiaire de l'ONU, à adopter un budget ou à élire les membres de certains organes, et M. Jagota souscrit entièrement à l'idée selon laquelle ces exemples de l'ordre juridique interne d'une organisation n'ont aucun rapport direct avec l'intention des parties. Toutefois, si l'on supprimait les mots « dans l'intention des parties » au paragraphe 2 de l'article 27, il en découlerait automatiquement qu'un traité conclu entre un Etat et une organisation internationale serait soumis à l'ordre juridique interne de l'organisation pour ce qui est de l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de celle-ci. Si telle est la conclusion à tirer, pourquoi est-il alors nécessaire de mentionner l'intention des parties ? Ou bien leur intention a une incidence sur la question de l'exécution ou bien elle n'en a pas. M. Jagota aimerait savoir ce que le Rapporteur spécial a à dire à ce sujet.

14. Là encore se pose la question de la portée du membre de phrase « l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation », qui n'est défini nulle part. Pour M. Jagota, ce membre de phrase a trait à l'ordre juridique interne d'une organisation. Il ne permet toutefois pas à une organisation d'invoquer ses règles et de se soustraire ainsi à ses obligations conventionnelles. Si tel était le cas, il ne s'agirait pas d'un traité régi par le droit international, mais d'un autre type d'accord. Un traité ne saurait conférer à une partie le droit de se soustraire à ce qu'il dispose en modifiant ses règles ou son droit internes, et c'est dans ce contexte-là qu'il faut lire l'article 27. En dernière analyse, la question est donc de savoir si le membre de phrase « l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation » vise le fonctionnement interne de l'organisation, les modalités d'exécution des traités, ou le pouvoir de l'organisation de modifier ses règles et de se soustraire ainsi à ses obligations conventionnelles. Là encore, M. Jagota aimerait savoir ce que le Rapporteur spécial a à dire.

15. M. ALDRICH remercie M. Ouchakov des exemples qu'il a donnés, car il lui semblait que ce que recouvrait le paragraphe 2 de l'article 27 était mal compris.

16. M. Aldrich est toujours d'avis que les organisations et les Etats ne sont guère différents à cet égard, si ce n'est qu'en pratique les traités auxquels des organisations sont parties sont peut-être davantage susceptibles d'être modifiés en raison de la manière dont les décisions sont prises dans ces organes. Le droit des Etats-Unis d'Amérique prévoit que tout agent de l'Etat qui prend des engagements financiers sans que des crédits aient été préalablement ouverts par le Congrès se rend coupable d'une infraction grave. Néanmoins, l'accord, une fois conclu, a force obligatoire bien qu'il ait été conclu illégalement au regard du droit interne des Etats-Unis – sauf, bien entendu, si l'intention des parties, exprimée dans l'accord, est de subordonner l'engagement des dépenses à l'ouverture effective de crédits. Les accords de ce type sont fréquents, surtout dans le domaine de l'aide, où il est nécessaire d'engager des crédits qui n'ont pas encore été ouverts par le Congrès. En pareil cas, le sens de l'accord est clairement que l'obligation de fournir l'aide est subordonnée à certaines mesures internes que doit prendre l'une des parties.

17. La situation semble être la même dans le cas de la plupart des exemples qui ont été mentionnés au sujet des organisations internationales. La principale question est de savoir ce que veut dire l'accord. Par exemple, si un pays conclut un accord avec une organisation en vue de fournir des troupes à une force de maintien de la paix, cela veut-il dire que l'organisation s'engage à utiliser ces troupes, qu'elle modifie ou non sa décision initiale ? M. Aldrich ne le pense pas. Un examen attentif des dispositions de l'accord montrerait sans doute clairement que le pays s'est engagé à fournir des troupes tant qu'elles seraient nécessaires. Pour M. Aldrich, la mention de l'intention des parties au paragraphe 2 de l'article 27 n'est donc rien de plus qu'un moyen indirect de demander ce que veut dire l'accord, et il doute qu'il y ait une différence de principe entre les organisations et les Etats à cet égard.

⁴ Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1980*, p. 73.

18. Peut-être y a-t-il une différence de degré dans la pratique en ce sens qu'une organisation est plus susceptible d'apporter une modification qui annulera l'accord ou y mettra un terme, mais le sens et l'intention véritables, dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 27, sont qu'il n'y aura pas violation du traité, puisque les termes mêmes du traité prévoient une limitation fondée sur le fonctionnement de l'organisation en tant qu'organisation. Aucune justification n'est donc nécessaire, puisqu'il s'agit en fait d'une question d'interprétation du traité. La mention de l'intention des parties semble vouloir dire qu'il y a autre chose à côté de la portée effective des obligations telles qu'elles sont énoncées dans le traité. M. Aldrich ne pense pas que ce soit le cas, mais aimerait qu'on lui donne des exemples s'il en est ainsi.

19. M. OUCHAKOV dit qu'on ne peut pas mettre sur le même plan le droit interne d'un Etat et les règles d'une organisation. En effet, les règles d'une organisation comprennent d'une part des règles de procédure et d'autre part des règles de droit international, comme les règles énoncées au Chapitre V de la Charte, qui concernent les fonctions et pouvoirs du Conseil de sécurité. En revanche, toutes les règles du droit interne d'un Etat sont des règles de pur droit interne. Les règles qu'une organisation internationale ne peut pas invoquer pour justifier la non-exécution d'un traité, conformément au paragraphe 2 de l'article 27, ne sont évidemment pas les règles de procédure, mais les règles relevant du droit international, comme celles qui définissent la capacité de conclure des traités. En définitive, le droit interne d'un Etat ne pourrait être assimilé qu'aux règles de procédure d'une organisation.

20. M. REUTER (Rapporteur spécial), s'exprimant en tant que membre de la Commission, dit qu'il juge préférable de ne pas mentionner l'article 73 dans l'article à l'examen. En plus des raisons invoquées à cet effet par d'autres membres de la Commission, il fait observer que les deux paragraphes de l'article 27 proposé en deuxième lecture ne sont pas symétriques, puisque le premier ne se réfère qu'à l'article 46 tandis que le second se réfère aux articles 46 et 73. Cette asymétrie ne se justifie pas, car l'article 73 devrait aussi être mentionné en ce qui concerne les Etats. Dans leur ensemble, les membres de la Commission semblent être pour la suppression de la mention de l'article 73. Si cette disposition a été mentionnée, c'est à la suite de précédents débats de la Commission et en raison du commentaire du projet d'article 73⁵. Il convient toutefois de relever que la réserve relative à l'article 73 n'est peut-être qu'une clause de sauvegarde, mais que cet article a cependant un effet juridique important – bien que négatif – compte tenu du paragraphe 3 de l'article 42 : une hypothèse qui ne serait pas couverte par l'article 73 tomberait sous le coup des règles du projet. Il importera donc de bien examiner l'article 73 le moment venu.

21. Comme d'autres membres de la Commission, M. Reuter estime que la clause « à moins que l'exécution du traité, dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation » n'est pas bonne parce qu'elle prête à

interprétation, et qu'il serait donc préférable d'éviter toute référence à l'intention des parties. D'ailleurs, la Convention de Vienne ne se réfère qu'accessoirement à l'intention des parties, par exemple au paragraphe 4 de l'article 31. Si les articles 28 et 29 de cet instrument commencent par les mots « à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie », c'est vraiment parce que cette formule était inévitable. La formule correspondante n'a été maintenue au paragraphe 2 de l'article proposé par le Rapporteur spécial que par souci de modifier le moins possible le texte adopté en première lecture. M. Reuter ne verrait cependant aucun inconvénient à la supprimer. Il fait cependant observer que, dans cette formule, la notion d'intention des parties est contrebalancée par celle d'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation. Si la première était supprimée, il ne pourrait se satisfaire d'un simple renvoi à la seconde. C'est pourquoi la formule devrait être revue dans son ensemble.

22. En tant que membre de la Commission, M. Reuter estime, comme M. Aldrich, qu'en droit pur la question qui se pose pour les organisations internationales se pose aussi pour les Etats, bien que plus rarement. C'est sans doute pourquoi la Convention de Vienne n'y fait pas allusion. Il se peut qu'un Etat adopte une loi pour exempter du service militaire les étrangers qui résident sur son territoire et qui y seraient autrement soumis. Cet exemption est subordonnée à des conditions (comme l'accomplissement du service militaire dans le pays d'origine) dont le respect exige une collaboration avec d'autres Etats. Si des accords sont conclus à cet effet, ils dépendent de l'application d'une loi, qui continue à relever de la souveraineté de l'Etat qui l'a adoptée. Cette loi ne relève pas pour autant du domaine du droit international. Si elle était modifiée, les accords perdraient leur objet. Normalement, un Etat ne conclut pas de tels accords pour l'exécution d'une mesure nationale unilatérale, mais le cas est beaucoup moins rare en ce qui concerne les organisations internationales. En effet, elles ne disposent généralement pas de pouvoirs pour faire appliquer leurs décisions par les Etats, et doivent conclure à cet effet des accords avec eux. Une certaine dissymétrie se justifie donc entre les deux paragraphes de l'article à l'examen.

23. M. Reuter a l'impression que la Commission s'oriente vers la rédaction de l'article 27 adopté en première lecture, sous réserve d'une modification de l'énoncé de l'exception figurant au paragraphe 2. Il est évident que la Commission n'a pas à résoudre tous les problèmes qui peuvent se présenter. Si une organisation conclut un traité dans le respect de ses règles pertinentes et qu'elle modifie ensuite ses règles de compétence relatives à la capacité de conclure des traités, cette modification n'aura pas d'effet rétroactif. En revanche, si une organisation conclut un traité avec un Etat non membre et qu'elle modifie par la suite ses règles constitutives, se mettant ainsi dans l'impossibilité d'exécuter le traité, elle se trouve dans une situation qui n'a pas son pendant dans la Convention de Vienne. En effet, si un Etat conclut un traité avec un autre Etat, puis conclut un second traité avec un Etat tiers, et que ces deux traités, bien que valables, soient en conflit, le problème ne relève pas de la Convention de Vienne, mais des règles relatives

⁵ Voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 89 et suiv.

à la responsabilité des Etats. La Commission n'a pas non plus à s'occuper du cas de la conclusion d'un traité entre une organisation internationale et un Etat, suivie de la modification de l'acte constitutif de cette organisation – qui est un traité entre Etats –, si cette modification est en contradiction avec le premier traité.

24. Parlant toujours en tant que membre de la Commission, M. Reuter dit que l'hypothèse soulevée par l'OIT (v. A/CN.4/339), à laquelle M. Pinto et M. Jagota se sont référés, peut intéresser des organisations de caractère universel. A supposer qu'une organisation de ce genre conclue un traité avec un de ses Etats membres et que, après un certain temps, elle apporte à certaines de ses règles des modifications qui s'imposent à tous les Etats membres, son acte constitutif peut alors se trouver en conflit avec ledit traité et avec un droit conventionnel ou un droit dérivé d'un acte conventionnel. Or, la Commission n'a pas à résoudre les problèmes de ce genre, car ils constituent un cas particulier de conflit, qui dépend des règles de chaque organisation. M. Calle y Calle (1673^e séance) a fait allusion à cette hypothèse, qui met certes en cause des règles de droit international, mais des règles d'un ordre particulier. Ce sont les pratiques bien établies de l'organisation qui trancheront la question.

25. En tant que Rapporteur spécial, M. Reuter estime que l'article 27 pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.

26. D'une manière générale, la Commission est pour la suppression de la référence à l'article 73 et pour le retour à un article 27 divisé en trois paragraphes. La plupart des membres de la Commission se sont prononcés pour la suppression de la mention de l'intention des parties. Il faudra alors trouver une autre formule pour exprimer ce que visait cette mention, qui n'était pas vide de sens. En effet, dans le cas, par exemple, d'un traité d'assistance régulièrement conclu par une organisation internationale avec une autre organisation internationale ou un Etat en vertu duquel l'organisation s'engage à verser, à titre d'assistance, une certaine somme d'argent pendant trois ans, l'organisation sera donc tenue par son engagement pendant trois ans. Si elle s'engage à verser une certaine somme la première année et à en verser d'autres les deux années suivantes sous réserve de disposer des fonds nécessaires, elle met une condition. En introduisant dans l'article à l'examen la réserve du paragraphe 2, la Commission avait en vue une condition particulière, à savoir l'adoption ou le maintien d'une décision de l'organisation. Celle-ci s'engage sous réserve de prendre une certaine décision ou de maintenir une décision déjà prise. Mais il est évident que tous les engagements que prend une organisation ne tombent pas sous le coup d'une telle condition. Pour les différencier, il est difficile d'appliquer un critère général. La Commission ne paraît pas disposée à recourir au critère de l'intention des parties. En définitive, tout dépend du texte de l'accord et des conditions qu'il peut contenir. Quand un accord est conclu en vue de l'exécution d'une décision du Conseil de sécurité, il est manifestement subordonné au maintien de cette décision. Il faudrait donc essayer d'aboutir à une rédaction simple, qui renvoie aux règles d'interprétation du traité, selon lesquelles un traité doit être interprété de bonne foi, compte tenu de son objet et de son but ainsi

que d'autres circonstances permettant d'établir s'il est subordonné à l'adoption ou au maintien d'une décision.

27. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 27 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 28 (Non-rétroactivité des traités),

ARTICLE 29 (Application territoriale des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales), *et*

ARTICLE 30 (Application de traités successifs portant sur la même matière)

28. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 28 à 30, qui constituent la section 2 (Application des traités) de la troisième partie du projet, et dont le texte suit.

Article 28. – Non-rétroactivité des traités

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, les dispositions d'un traité ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date.

Article 29. – Application territoriale des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales lie chacun des Etats parties à l'égard de l'ensemble de son territoire.

Article 30. – Application de traités successifs portant sur la même matière

1. Les droits et obligations des Etats et organisations internationales parties à des traités successifs portant sur la même matière sont déterminés conformément aux paragraphes suivants.

2. Lorsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent.

3. Lorsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur, sans que le traité antérieur ait pris fin [ou que son application ait été suspendue en vertu de l'article 59], le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur.

4. Lorsque les parties au traité antérieur ne sont pas toutes parties au traité postérieur :

a) dans les relations entre deux Etats, entre deux organisations internationales, ou entre un Etat et une organisation internationale parties aux deux traités, la règle applicable est celle qui est énoncée au paragraphe 3 ;

b) dans les relations entre un Etat partie aux deux traités et un Etat partie à l'un des traités seulement, dans les relations entre un Etat partie aux deux traités et une organisation internationale partie à l'un des traités seulement, dans les relations entre une organisation internationale partie aux deux traités et une organisation internationale partie à l'un des traités seulement ainsi que dans les relations entre une organisation internationale partie aux deux traités et un Etat partie à l'un des traités seulement, le traité qui lie les deux parties en question régit leurs droits et obligations réciproques.

5. Le paragraphe 4 s'applique sans préjudice [de l'article 41,] [de toute question d'extinction ou de suspension de l'application d'un traité aux termes de l'article 60, ou] de toute question de responsabilité qui peut naître pour un Etat ou une organisation

internationale de la conclusion ou de l'application d'un traité dont les dispositions sont incompatibles avec les obligations qui lui incombent à l'égard d'un Etat ou d'une organisation internationale non partie audit traité, en vertu d'un autre traité.

6. Les paragraphes précédents sont sans préjudice de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies.

29. M. REUTER (Rapporteur spécial) note que ces trois articles n'ont suscité aucun commentaire de la Sixième Commission ni aucune observation écrite de la part des gouvernements.

30. Seul l'article 30 appelle deux remarques. Il conviendrait, tout d'abord, de supprimer les crochets qui figurent au paragraphe 3, à propos de l'article 59, et au paragraphe 5, à propos des articles 41 et 60, puisque le texte a été adopté en première lecture.

31. Relevant ensuite que la Commission n'a jamais été favorable à une simplification des textes du projet, mais que de nombreux gouvernements – dont, en particulier, le Gouvernement roumain (v. A/CN.4/339/Add.7) – demandent régulièrement un allègement du texte dans leurs observations écrites, M. Reuter suggère à la Commission d'étudier la possibilité d'adopter, pour le paragraphe 4, le libellé simplifié proposé au paragraphe 89 de son rapport (A/CN.4/341 et Add.1).

32. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer au Comité de rédaction le titre de la section 2 (Application des traités) et les articles 28 et 29, puis d'examiner l'article 30.

Il en est ainsi décidé.

33. M. OUCHAKOV note que l'article 30 est une disposition importante, puisqu'il concerne l'application de traités différents et tend à définir les règles établissant la primauté de l'un sur l'autre. Il constate que ce texte soulève une difficulté sérieuse due aux sens différents du mot « traité » dans ce contexte, où il vise à la fois les traités entre Etats et organisations internationales et les traités entre organisations internationales. L'exemple que pourrait offrir la Convention de Vienne n'est pas pleinement satisfaisant à cet égard, puisque cet instrument ne vise qu'une seule catégorie de traités : ceux qui sont conclus entre des Etats. Or, dans le cas où des organisations internationales parties à un traité entre organisations sont aussi parties à un traité entre Etats et organisations internationales concernant la même matière, il sera difficile de déterminer quelles obligations devront prévaloir.

34. Sans proposer formellement une modification, M. Ouchakov souhaite néanmoins que la Commission étudie le problème plus avant et prenne position sur ce point, à tout le moins dans le commentaire. Une autre solution pourrait consister à rédiger des articles qui régleraient les rapports entre traités de même catégorie. Elle entraînerait peut-être une rédaction sensiblement plus complexe du texte, mais aurait l'avantage de faciliter la compréhension, l'application et l'interprétation de la future convention. Pour sa part, M. Ouchakov est, par principe, toujours partisan d'une rédaction plus complète, qui permet d'éviter ensuite les difficultés d'application.

35. Il voit en outre dans l'article 29, sur l'application territoriale des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, qui concerne

exclusivement les obligations des Etats parties à un traité avec une ou plusieurs organisations internationales, une preuve supplémentaire de l'intérêt qu'il peut y avoir à distinguer selon les catégories de traités.

36. M. ALDRICH dit que, bien qu'il puisse y avoir parfois de bonnes raisons d'établir une distinction entre les traités conclus entre des Etats et les traités conclus entre des organisations internationales, la Commission a en général choisi de suivre le modèle de la Convention de Vienne chaque fois qu'elle le pouvait, et le libellé que propose le Rapporteur spécial pour le paragraphe 4 de l'article 30 est un exemple type du cas dans lequel la Commission peut et doit suivre ce modèle.

37. Dans les conversations que M. Aldrich a eues avec des fonctionnaires du gouvernement et des universitaires aux Etats-Unis d'Amérique au sujet des travaux de la Commission, il s'est entendu dire à plusieurs reprises que de nombreux articles du projet à l'examen semblaient inutilement compliqués, comme si la Commission faisait l'impossible pour mettre en doute les compétences des organisations internationales, qu'elle traite à certains égards comme des citoyens de deuxième classe par rapport aux Etats. Ses interlocuteurs ont également jugé rétrograde que la Commission cherche à placer les actes des organisations internationales – qui, après tout, ont été créées par les Etats pour remplir des fonctions qu'ils n'étaient pas en mesure de remplir eux-mêmes et qui ont donc un rôle important à jouer dans le monde moderne – dans une catégorie différente et, d'une certaine manière, inférieure à celle des actes des Etats.

38. La Commission doit donc savoir que le projet d'articles risque de susciter de nouvelles critiques si elle ne peut expliquer clairement pourquoi elle a décidé, dans certains cas, de s'écarter du libellé de la Convention de Vienne.

39. M. REUTER (Rapporteur spécial) se refuse à considérer qu'il puisse y avoir une différence de qualité ou de nature entre les traités conclus entre organisations internationales seulement et ceux qui sont conclus entre des Etats et des organisations internationales. Il rappelle que, dès l'origine de ses travaux sur le projet d'articles à l'examen, la Commission a reconnu et accepté le fait que l'existence de deux grandes catégories de traités soulève des problèmes. Les observations faites précédemment par M. Ouchakov semblent exprimer un remords peut-être un peu tardif. En tant que Rapporteur spécial, M. Reuter estime qu'une rédaction différente de l'article 30 dissociant les différents cas envisageables sera nécessairement longue et complexe et entraînera des débats difficiles. En outre, si la Commission décide de poser en principe que les consentements exprimés dans les traités entre organisations internationales et dans les traités entre Etats et organisations internationales ont une valeur juridique différente, il lui faudra revoir toute la conception de l'ensemble du projet. Certes, une définition appropriée peut établir que les traités conclus entre organisations internationales constituent une espèce mineure d'instruments internationaux, mais une telle affirmation risque de se heurter à l'hostilité d'une conférence diplomatique et de jeter l'effroi parmi les parties virtuelles au futur instrument.

40. M. OUCHAKOV ne croit pas que les traités aient une valeur différente selon la nature des parties ; tous

sont égaux juridiquement, mais il incombe à la Commission de décider, par l'article 30 du projet, quelles obligations prévalent dans l'hypothèse où des traités successifs portent sur la même matière. Or, on peut imaginer concrètement un traité conclu entre deux organisations internationales dont l'une conclut ensuite, sur la même matière, un traité avec un Etat. Il importe alors de déterminer quelles obligations prévalent et pour quelles raisons.

41. M. REUTER (Rapporteur spécial) prend acte de la déclaration de principe de M. Ouchakov, et constate que le même problème que celui qu'il a indiqué se pose au sujet de l'interprétation du paragraphe 2 de l'article 30 de la Convention de Vienne, qu'il interprète, pour sa part, comme signifiant que cette disposition ne s'applique qu'entre les mêmes parties à deux traités successifs. Or, l'exemple proposé par M. Ouchakov concernerait, transposé dans le domaine de la Convention de Vienne, un premier traité conclu entre un Etat A et un Etat B, et un second traité conclu ultérieurement entre l'Etat B et un Etat C, cas que l'article 30 de la Convention de Vienne ne vise pas, selon M. Reuter.

42. M. OUCHAKOV relève que l'interprétation des dispositions de la Convention de Vienne est relativement facile, attendu que le mot « traité » n'y est susceptible que d'un seul sens.

43. Dans le cas du projet d'articles étudié par la Commission, un début de solution satisfaisante pourrait consister à indiquer dans le commentaire de l'article 30 que le problème signalé précédemment se pose à son sujet, et doit être résolu en suivant l'esprit de la Convention de Vienne.

44. M. REUTER (Rapporteur spécial) ne voit aucun inconvénient à déclarer dans le commentaire de l'article 30 du projet que l'article 30 de la Convention de Vienne est d'interprétation difficile, mais que, cet instrument étant entré en vigueur et son interprétation incombant aux Etats qui y sont parties, la Commission s'est volontairement gardée de l'interpréter. On ajouterait ensuite que, le texte du projet établi par la Commission étant plus complexe en raison des différents types de traités visés, il ne peut que soulever des problèmes analogues, mais plus délicats encore.

45. Compte tenu des observations qui ont été exprimées, M. Reuter pense que la Commission pourrait renvoyer l'article 30 au Comité de rédaction.

46. M. VEROSTA se déclare plutôt favorable au libellé simplifié proposé par M. Reuter au paragraphe 89 de son rapport, et suggère, à titre de compromis, dans l'hypothèse où la Commission opérerait pour ce dernier texte, d'inclure pour plus de clarté dans le commentaire de l'article 30 le texte retenu par la Commission en première lecture.

47. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission ne pourra entreprendre de rédiger un commentaire approfondi de l'article 30 qu'à l'issue des travaux du Comité de rédaction, qui devra se prononcer sur un éventuel changement du libellé.

48. Il propose à la Commission de renvoyer l'article 30 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 31 (Règle générale d'interprétation),

ARTICLE 32 (Moyens complémentaires d'interprétation),
et

ARTICLE 33 (Interprétation de traités authentifiés en deux ou plusieurs langues)

49. Le PRÉSIDENT demande au Rapporteur spécial de présenter les articles 31 à 33, qui constituent la section 3 (Interprétation des traités) de la troisième partie du projet d'articles. Le texte de ces trois articles est le suivant :

Article 31. – Règle générale d'interprétation

1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus :

a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité ;

b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte :

a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions ;

b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité ;

c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties.

Article 32. – Moyens complémentaires d'interprétation

Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31

a) laisse le sens ambigu ou obscur ; ou

b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

Article 33. – Interprétation de traités authentifiés en deux ou plusieurs langues

1. Lorsqu'un traité a été authentifié en deux ou plusieurs langues, son texte fait foi dans chacune de ces langues, à moins que le traité ne dispose ou que les parties ne conviennent qu'en cas de divergence un texte déterminé l'emportera.

2. Une version du traité dans une langue autre que l'une de celles dans lesquelles le texte a été authentifié ne sera considérée comme texte authentique que si le traité le prévoit ou si les parties en sont convenues.

3. Les termes d'un traité sont présumés avoir le même sens dans les divers textes authentiques.

4. Sauf le cas où un texte déterminé l'emporte conformément au paragraphe 1, lorsque la comparaison des textes authentiques fait apparaître une différence de sens que l'application des articles 31 et 32 ne permet pas d'éliminer, on adoptera le sens qui, compte tenu de l'objet et du but du traité, concilie le mieux ces textes.

50. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que les articles 31, 32 et 33 du projet se bornent à reproduire les articles correspondants de la Convention de Vienne sans aucune modification. Ces dispositions n'ayant fait l'objet d'aucun commentaire à la Sixième Commission ni

d'aucune observation écrite de la part des gouvernements, il suggère que la Commission renvoie le titre de la section 3 et les trois articles au Comité de rédaction.

51. M. CALLE Y CALLE est d'accord pour que les articles 31 à 33 soient renvoyés au Comité de rédaction, qui ne devrait y apporter aucune modification.

52. M. ALDRICH estime lui aussi que les articles 31 à 33 doivent être renvoyés au Comité de rédaction. Il fait néanmoins observer que, conformément à ce qu'il a dit (1673^e séance) au sujet du paragraphe 2 de l'article 27, où la question qui se pose est, à son avis, une question d'interprétation et non une question de respect des traités, il fera peut-être certaines suggestions au Comité de rédaction au sujet de l'article 31 pour résoudre le problème soulevé par l'article 27.

53. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer le titre de la section 3 (Interprétation des traités) et les articles 31, 32 et 33 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

1675^e SÉANCE

Vendredi 19 juin 1981, à 10 h 10

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitul, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (*suite*) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLE 34 (Règle générale concernant les Etats tiers ou les organisations internationales tierces),

ARTICLE 35 (Traité prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces),

ARTICLE 36 (Traité prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces), *et*

ARTICLE 36 *bis* (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter la section 4 (Traité et Etats tiers ou organisations internationales tierces) de la troisième partie du projet, et notamment les premiers textes de cette section, les articles 34 à 36 *bis* :

Article 34. — Règle générale concernant les Etats tiers ou les organisations internationales tierces

1. Un traité entre des organisations internationales ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers ou une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation.

2. Un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers ou pour une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation.

Article 35. — Traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces

1. [Sous réserve de l'article 36 *bis*,] une obligation naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'Etat tiers accepte expressément par écrit cette obligation.

2. Une obligation naît pour une organisation internationale tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation dans le domaine de ses activités au moyen de cette disposition et si l'organisation tierce accepte expressément cette obligation.

3. L'acceptation par une organisation internationale tierce de l'obligation mentionnée dans le paragraphe 2 est régie par les règles pertinentes de cette organisation et doit être faite par écrit.

Article 36. — Traités prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces

1. [Sous réserve de l'article 36 *bis*,] un droit naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'Etat tiers ou à un groupe d'Etats auquel il appartient, soit à tous les Etats, et si l'Etat tiers y consent. Le consentement est présumé tant qu'il n'y a pas d'indication contraire, à moins que le traité n'en dispose autrement.

2. Un droit naît pour une organisation internationale tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'organisation tierce ou à un groupe d'organisations auquel elle appartient, soit à toutes les organisations, et si l'organisation tierce y consent.

3. Le consentement d'une organisation internationale tierce prévu au paragraphe 2 est régi par les règles pertinentes de cette organisation.

4. Un Etat ou une organisation internationale qui exerce un droit en application du paragraphe 1 ou 2 est tenu de respecter, pour l'exercice de ce droit, les conditions prévues dans le traité ou établies conformément à ses dispositions.

[Article 36 *bis*. — Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation

Les Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale doivent respecter les obligations, et peuvent exercer les droits, qui naissent pour eux des dispositions d'un traité auquel ladite organisation est partie si

a) les règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité prévoient que les Etats membres de l'organisation sont liés par les traités conclus par celle-ci ; ou

b) les Etats et organisations participant à la négociation du traité ainsi que les Etats membres de l'organisation ont admis que l'exécution du traité implique nécessairement de tels effets.]

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que les articles 34, 35 et 36 n'ont fait l'objet d'aucun commentaire à la Sixième Commission ni d'observations écrites des gouvernements ou des organisations internationales. Par contre, l'article 36 *bis* est une disposition amplement discutée, qui a d'ailleurs fait l'objet de débats particulièrement longs et difficiles au sein même de la CDI et pour

lequel une solution exceptionnelle a été adoptée, puisqu'il a été placé en attente, entre crochets, sous réserve d'une décision finale devant intervenir plus tard.

3. Les trois premiers articles cités se bornent à consacrer, pour les traités qui font l'objet du projet d'articles, les solutions retenues par la Convention de Vienne¹, complétées par un rappel de l'obligation, pour une organisation internationale, de respecter les règles pertinentes de l'organisation quand elle accepte un droit ou une obligation que lui confère un traité auquel elle n'est pas partie.

4. Sur ces trois textes, M. Reuter n'a que quelques suggestions de forme à exposer. Il propose tout d'abord, pour tenir compte des observations des gouvernements, de réduire à un seul paragraphe l'article 34, qui serait rédigé comme suit (A/CN.4/341 et Add.1, par. 91) :

« Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers ou une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation. »

5. M. Reuter signale ensuite que les articles 35 et 36 comportent entre crochets la mention « sous réserve de l'article 36 bis », dont le maintien dépendra de la décision que la Commission prendra à son sujet.

6. Au contraire des clauses mentionnées plus haut, l'article 36 bis a provoqué, à la Sixième Commission et de la part des gouvernements et des organisations internationales dans leurs observations écrites (A/CN.4/339 et Add.1 à 7), des commentaires très étendus, pour plusieurs raisons. On peut citer tout d'abord un motif de politique générale, déjà invoqué, d'ailleurs, par certains membres de la CDI, qui partent de la constatation selon laquelle cet article semble provoqué par des problèmes posés et des solutions adoptées au sein d'une entité particulière, la CEE – qui, au demeurant, a fait elle-même des observations (A/CN.4/339) sur ce point.

7. Cette constatation de départ est susceptible de deux interprétations, qui procèdent des faits eux-mêmes, sans le moindre jugement de valeur. Il apparaît, en premier lieu, que, si l'entité particulière spécifiquement en cause ne concernait pas l'Europe, certains des aspects contestés auraient certainement soulevé moins d'intérêt. Par ailleurs, si l'on considère que les Communautés européennes présentent des caractères particuliers qui permettent de penser qu'elles n'entrent pas dans la catégorie des organisations internationales, et si ce sont bien des problèmes propres aux Communautés qui sont à l'origine de l'article 36 bis du projet, on peut légitimement craindre que l'on cherche à introduire dans le domaine général des organisations internationales des problèmes et des solutions relevant, en fait, d'un domaine tout à fait différent, et qu'on provoque et encourage, dans ce domaine général, des développements qui dénaturent totalement le phénomène des organisations internationales. Or, sans exclure un développement des organisations internationales, on peut néanmoins souhaiter placer certaines limites, définir un seuil au-delà duquel on n'est plus en présence d'une organisation internationale. M. Reuter note, à ce propos, que les Communautés européennes elles-mêmes se sont déjà qualifiées tantôt de quasi-Etats, tantôt d'organisations supranationales, ou

parfois même d'organisations internationales de caractère particulier.

8. Il y a lieu de rappeler ces faits, qui ont manifestement retenu l'attention de la Sixième Commission, comme l'atteste la forte concentration des observations exprimées au sujet du projet d'article 36 bis au sein de cet organe. Ces diverses considérations sont, au demeurant, parfaitement légitimes, mais débordent néanmoins le domaine de la stricte technique auquel il est souhaitable que la Commission borne ses débats.

9. Les opinions exprimées au sujet de l'article 36 bis peuvent se regrouper en trois grandes catégories. Tout d'abord, certains estiment, simplement et brièvement, que cette disposition n'a pas sa place dans le projet. C'est notamment le cas de la RSS de Biélorussie (A/CN.4/339), de la RSS d'Ukraine (*ibid.*), de l'URSS (*ibid.*), du CAEM (*ibid.*), de la Hongrie (A/CN.4/339/Add.1), de la Tchécoslovaquie (A/CN.4/339/Add.3), de la République démocratique allemande (A/CN.4/339/Add.6) et de la République fédérative socialiste de Yougoslavie (A/CN.4/339/Add.2). D'autres la jugent utile, voire nécessaire, et considèrent qu'elle doit être maintenue. C'est le cas de la République fédérale d'Allemagne (A/CN.4/339) et de la CEE (*ibid.*), par exemple. Enfin, une troisième tendance est plus incertaine, ses tenants n'ayant pas d'objection absolue à l'article 36 bis, mais estimant que sa rédaction manque de la clarté nécessaire et qu'il n'est pas établi nettement qu'un tel article soit indispensable ou opportun. Cette tendance est celle du Canada (*ibid.*) et, peut-être aussi, de la Roumanie (A/CN.4/339/Add.7), auxquels on pourrait ajouter l'OIT (A/CN.4/339), qui indique toutefois qu'elle ne dispose d'aucune donnée d'expérience pouvant l'éclairer sur les hypothèses envisagées. Quelques autres opinions sont plus difficiles à interpréter et à classer, notamment celle de la FAO (*ibid.*), dont les observations donnent l'impression qu'elle considère qu'il existe des situations empiriques où les problèmes sont résolus de manière souple sans soulever de difficulté.

10. La Commission doit, pour élaborer son projet d'articles, prendre position sur le problème qui vient d'être exposé, et se voit donc contrainte d'examiner l'article 36 bis pour en analyser le sens et en apprécier l'utilité, voire l'opportunité.

11. Pour aider la Commission à déterminer son attitude, il peut être utile de rappeler les solutions retenues par la Convention de Vienne, que la Commission a elle-même acceptées et qui s'expriment précisément dans les articles 34, 35 et 36 du projet.

12. Il est déclaré, tout d'abord, que, par rapport à un traité, seules deux solutions sont possibles : on y est partie ou tiers (*tertium non datur*). Une fois posée cette règle générale dans l'article 34, il est ensuite déclaré qu'il n'est, pour un Etat ou une organisation internationale, ni droit ni obligation provenant d'un traité sans son consentement.

13. Au sujet du consentement, la Convention de Vienne a posé une règle très souple quand il s'agit de créer des droits pour les tiers, puisqu'elle va jusqu'à dire que le consentement est présumé. On se souviendra même que le libellé de cette convention est tel que, pour certains, le droit naît avant le consentement, puisque a

¹ Voir 1644^e séance, note 3.

été conservée l'explication doctrinale d'une stipulation pour autrui comme base de l'article 36. En revanche, la même convention est particulièrement stricte en ce qui concerne les obligations.

14. Dans le projet qui a servi de base à la Convention de Vienne, la Commission s'était bornée à exiger un consentement exprès, et c'est seulement en deuxième lecture que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a modifié le libellé retenu et prévu que le consentement devait être donné non seulement expressément, mais aussi par écrit. Cette décision, fruit d'un amendement présenté par le représentant du Viet Nam, a été adoptée par 44 voix contre 19, avec 31 abstentions², donc par une minorité de votants. Ce texte est désormais inscrit dans une convention internationale en vigueur, et c'est aux seules parties qu'il appartient de l'interpréter. Cependant, les parties pourraient aller jusqu'à soutenir, en se fondant sur les déclarations mêmes faites par le représentant du Viet Nam à la Conférence pour appuyer son amendement, que le mode d'acceptation visé est une acceptation au moyen d'un instrument. Certes, une telle interprétation ne liera pas la Commission pour l'élaboration de son projet d'articles, mais il est évident qu'elle pèsera néanmoins d'un grand poids.

15. La Convention de Vienne connaît toutefois certaines limites. En effet, les règles qu'elle a posées n'expriment pas toute la réalité. Ainsi, il n'est pas exact qu'un traité ne puisse engendrer d'obligation pour un Etat tiers que par une acceptation expresse et écrite de ce dernier. Les exceptions étaient d'ailleurs connues de la Commission quand elle avait examiné le projet d'articles. De plus, l'une d'elles est formellement consacrée dans le projet que la Commission étudie sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, et porte sur les effets pour les Etats tiers des traités relatifs à des modifications territoriales.

16. Une autre exception concerne l'assouplissement des règles du consentement. Elle peut être illustrée par l'exemple, volontairement absurde, de la charte constitutive d'une organisation internationale, qui est, par définition, un traité auquel l'organisation n'est évidemment pas partie puisque cet instrument la crée. On pourrait pourtant imaginer qu'une organisation internationale soutienne qu'elle n'a pas accepté une certaine obligation mise à sa charge au profit d'un Etat membre dans son acte constitutif. M. Reuter rappelle, à titre d'exemple, que certains droits nationaux possèdent une jurisprudence sur le point de savoir si une personne morale est un tiers par rapport à la convention privée qui la crée. Certes, on vise là une hypothèse extrême, mais il faut néanmoins avoir conscience de cette difficulté.

17. Un autre exemple tiré de la pratique est celui des conventions sur les privilèges et immunités des organisations internationales où les droits et obligations des Etats membres – et, éventuellement, des Etats non membres – sont établis par un traité entre Etats membres seulement. Il est clair, dans ce cas, que les organisations

internationales n'ont pas accepté, dans la pratique, les obligations prévues pour elles-mêmes au moyen d'un acte écrit et solennel. Ces quelques exemples montrent nettement que la Convention de Vienne n'a pas envisagé tous les cas pouvant exister dans la pratique.

18. L'analyse qui précède devrait permettre de mieux discerner l'objet de l'article 36 *bis*. La véritable question n'est pas en effet de savoir si l'on écarte le principe non contesté selon lequel des droits ou des obligations ne peuvent naître d'un traité pour un tiers – Etat ou organisation internationale – sans son consentement, mais plutôt de déterminer si cette règle, posée à l'article 35 (qui exige un consentement exprès et par écrit), n'est pas trop rigide. Si les membres de la Commission considèrent unanimement que la règle ne doit pas souffrir d'exception, il conviendra de supprimer l'article 36 *bis*. S'ils estiment au contraire que la réponse n'est pas aussi évidente, la Commission devra alors analyser en détail la situation visée.

19. Il lui faudra, avant toute chose, poser le problème général de la nature de l'organisation internationale, et décider si elle constitue une réalité ou une fiction, une mécanique, ou autre chose encore. A ce sujet, la pensée oscille entre deux réponses. L'organisation internationale n'est qu'un mode collectif d'agir de certains Etats, un procédé, mais c'est aussi une réalité, sinon le projet d'articles en cours d'élaboration disparaîtrait : si des traités peuvent être conclus avec des organisations internationales, c'est qu'elles possèdent la personnalité juridique.

20. Des questions analogues surgissent dans les droits nationaux, puisque si aucun système juridique n'ignore la construction des personnes morales aucun non plus ne donne à la personne morale une existence absolue. C'est ainsi que l'on parle, en droit français, de « transparence de la personne morale » et, en « common law », de « lifting the veil ». On sait de même, en droit international public, qu'il y a des cas où la personnalité juridique peut disparaître. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Commission a prévu dans son projet l'article 73³. M. Reuter fait observer cependant qu'elle parvient à un stade de ses travaux où il lui faut trancher le sort de l'article 36 *bis*, décrété provisoire en première lecture.

21. Il rappelle que cette disposition vise deux hypothèses concrètes. La première est celle où l'acte constitutif d'une organisation internationale prévoit que ses Etats membres sont liés par les accords conclus par l'organisation. Cette exception à la règle de l'article 34 s'analyse comme l'effet de ce que dispose l'acte constitutif sur les rapports entre l'organisation et ses membres, question qui relève des règles pertinentes de l'organisation internationale et dont chaque organisation décide librement. Si l'on admet cette hypothèse, ses cas d'application pratique sont passablement rares, puisque la plupart des organisations contiennent dans leur charte une règle faisant obligation aux Etats membres de coopérer avec l'organisation internationale, règle dont les termes plus ou moins contraignants détermineront directement l'efficacité plus ou moins grande, à l'égard des Etats membres, des traités conclus par l'organisation.

² Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, deuxième session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.6), p. 63, 14^e séance, par. 5 et suiv.

³ Voir 1647^e séance, note 1.

22. La solution dans ce domaine relève donc de chaque organisation, et il est impossible de poser une règle générale en la matière. Il s'agit d'une question de rapports entre les parties au traité : si un Etat conclut un traité avec une organisation internationale, il est certainement possible que le traité exerce des effets directs sur les rapports entre l'Etat et les Etats membres de l'organisation internationale sans consentement exprès et écrit en ce qui concerne les droits créés par l'instrument.

23. La situation est cependant différente pour ce qui concerne d'éventuelles obligations créées par le traité, et la Commission doit décider si des obligations peuvent naître directement à la charge des Etats membres sans leur consentement écrit exprès. Par exemple, si une organisation internationale qui gère une union douanière et a le droit de conclure des accords tarifaires en vertu de son acte constitutif conclut effectivement un accord avec un Etat tiers, les droits de douane étant assis et perçus par les autorités nationales des Etats membres de l'organisation, la question se posera de savoir si, dans l'hypothèse où l'autorité nationale d'un Etat membre prétendra ne pas être liée par le traité conclu par l'organisation internationale, l'Etat qui aura conclu l'accord avec l'organisation n'aura de recours que contre l'organisation on disposera aussi d'un recours contre l'Etat membre n'exécutant pas l'obligation. Une réponse affirmative signifiera que le traité a engendré des obligations directes pour un Etat membre sans son consentement exprès et écrit. Les partisans d'une telle solution considèrent qu'il faut supposer que l'Etat qui a conclu l'accord connaissait les règles de l'organisation obligeant les Etats membres. Il y aurait donc, dans ce cas, un consentement donné par les Etats *ex ante* et de manière générale.

24. M. Reuter souligne que cet exemple n'est pas théorique, puisque l'on peut imaginer que l'Etat partie au traité avec l'organisation internationale ait souscrit avec l'Etat membre de l'organisation internationale qui n'exécute pas l'obligation prévue des clauses d'arbitrage que le premier Etat souhaiterait invoquer pour faciliter le règlement du différend. Il semble difficile de concevoir que l'Etat membre de l'organisation internationale puisse se prétendre tiers par rapport au traité signé par l'organisation.

25. M. Reuter juge l'analyse qui précède acceptable, et estime qu'elle constitue certainement une dérogation au principe d'un consentement écrit exprès mais qu'elle n'est pas une exception à la règle du consentement.

26. Une seconde hypothèse est celle dans laquelle un accord porte sur un objet tel que le consentement donné par l'organisation internationale au traité implique aussi qu'il y a un consentement des Etats. Dans une telle situation, l'article 36 *bis* tend à déclarer seulement qu'il existe des cas où l'objet du traité est tel que sa conclusion implique que les Etats membres acceptent les obligations contractées par l'organisation internationale.

27. Quant à la forme, M. Reuter a jugé bon de proposer, pour l'article 36 *bis*, une version simplifiée (A/CN.4/341 et Add.1, par. 104) qui pourrait remplacer celle qui a été adoptée en première lecture si la Commission décidait de maintenir une telle disposition. Elle est ainsi rédigée :

« Le consentement des Etats membres d'une organisation internationale à des obligations découlant d'un traité conclu par cette organisation résulte :

« a) de règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité et prévoyant que les Etats membres de l'organisation sont liés par un tel traité ; ou

« b) de l'admission par les Etats et organisations ayant participé à la négociation de ce traité ainsi que par les Etats membres de l'organisation que l'exécution de ce traité implique nécessairement un tel effet. »

28. Dans cette version nouvelle, la phrase liminaire est à la fois simplifiée et modifiée, et vise à souligner que l'article 36 *bis* tend seulement à assouplir les modalités du consentement, et non à en supprimer le principe. D'autre part, les débats de la Commission sur le texte initialement proposé ont permis de constater qu'il était superflu de prévoir dans cette disposition le régime des droits, déjà établi à l'article 36. La version nouvelle ne fait donc plus mention des droits.

29. Enfin, tout en proposant l'alinéa *b*, qui introduit l'idée d'un consentement impliqué, M. Reuter pense que si la Commission décide d'examiner la possibilité d'un article 36 *bis*, mais fait objection à cette idée d'un consentement impliqué, il pourra lui être utile de disposer aussi d'une variante (selon lui moins satisfaisante) ainsi libellée (*ibid.*) :

« b) de toute manifestation non équivoque de ce consentement » -

susceptible éventuellement de couvrir certains aspects de la pratique qui seraient sans cela négligés.

30. M. OUCHAKOV approuve la proposition du Rapporteur spécial tendant à abrégier le libellé de l'article 34.

31. Sur la base et le sens de cette disposition, il rappelle que l'alinéa *h* du paragraphe 1 de l'article 2⁴ définit les expressions « Etats tiers » et « organisation internationale tierce ». Cette définition est pour lui incontestable, et signifie que les Etats membres comme les Etats non membres d'une organisation internationale sont des Etats tiers à l'égard d'un traité conclu entre une organisation internationale et un ou plusieurs autres Etats. Certes, il convient alors de se demander ce qu'est une organisation internationale. Or, la Commission n'a pas voulu définir cette notion de façon à la fois doctrinale et pratique en englobant toutes les hypothèses envisageables. Pour M. Ouchakov, il est néanmoins clair qu'une organisation internationale est un phénomène qui possède une personnalité juridique distincte de celle de ses membres. Sa personnalité juridique lui est propre et elle possède sa propre volonté, distincte de la volonté de ses membres pris séparément ou collectivement. En conséquence, un traité conclu par une organisation internationale l'engage elle-même, mais n'oblige pas directement les divers Etats membres. Telle est d'ailleurs la base du projet élaboré par la Commission.

32. M. JAGOTA est d'avis que l'article 34, dans la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial, peut être renvoyé au Comité de rédaction, qui pourrait prendre note du fait que les mots « organisation tierce »

⁴ Voir 1647^e séance, note 1.

devraient être remplacés par l'expression « organisation internationale tierce », qui est d'un emploi plus courant.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite*) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 18 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers) *et*

ARTICLE 19 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)⁵ [*fin*]

33. M. OUCHAKOV rappelle qu'il approuve en principe le paragraphe 1 de l'article 18, mais qu'il préférerait que la clause de sauvegarde qu'il contient soit plus générale et qu'elle s'applique même à l'ensemble du projet. Le Comité de rédaction devrait envisager la possibilité de l'étendre à tous les créanciers, y compris les personnes privées, physiques ou morales.

34. En ce qui concerne le paragraphe 2, il est un peu surprenant qu'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou entre des Etats successeurs ne puisse être invoqué que contre « un Etat tiers ou une organisation internationale faisant valoir une créance », alors que l'alinéa *b* de l'article 16⁶ vise implicitement les obligations financières d'un Etat à l'égard de personnes privées. Si les personnes privées ne sont pas couvertes par le paragraphe 2 de l'article 18, c'est parce qu'elles ne sont pas des sujets du droit international, et qu'un accord entre Etats prédécesseur et successeur ou entre Etats successeurs ne peut pas leur être opposé. Par contre, un tel accord peut être opposé à un Etat tiers ou à une organisation internationale, qui sont des sujets du droit international, et ils peuvent le rejeter, comme le droit international les y autorise, si cet accord n'est pas conforme aux règles du projet. Cette apparente contradiction entre le paragraphe 2 de l'article 18 et l'alinéa *b* de l'article 16 a déjà suscité bien des discussions, mais il est impossible de l'éliminer.

35. M. JAGOTA dit que le Rapporteur spécial a proposé de supprimer le paragraphe 1 de l'article 18 (v. A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 176) parce qu'il peut susciter des doutes quant à la portée du mot « créanciers », et qu'il est en outre en contradiction avec les articles 17 et 17 *bis*⁷. Cette contradiction persistera tant que l'article 18 ne sera pas rattaché à l'article 16, et cela ne pourra se faire que si l'article 16 est maintenu. La décision de supprimer le paragraphe 1 de l'article 18 dépend donc de celle qui sera prise à propos de l'article 16.

36. Le Rapporteur spécial a posé la question de savoir si l'expression « Etat tiers », employée au paragraphe 2

de l'article 18, s'entend d'un Etat qui n'est pas partie à l'instrument auquel aboutira le projet d'articles, ou d'un Etat qui est partie audit instrument, mais non à l'accord visé à l'article 18 (*ibid.*, par. 179). Si l'Etat tiers n'est pas partie à l'instrument issu du projet d'articles, l'article 18 ne lui sera manifestement pas applicable. Afin de bien préciser que l'expression « Etat tiers » vise les Etats qui ne sont pas parties à l'accord, mais à l'instrument du projet d'articles, M. Jagota propose d'ajouter au paragraphe 2 de l'article 18, après les mots « contre un Etat tiers », les mots « partie aux présents articles ».

37. Il y a aussi la question des organisations internationales. Etant donné qu'une organisation internationale ne peut devenir partie à l'instrument auquel aboutira le projet d'articles, pourquoi devrait-elle être liée par un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur en ce qui concerne les dettes ? M. Jagota n'est pas en mesure de répondre à cette question, et estime qu'elle devrait être tranchée par une conférence de plénipotentiaires. L'essentiel est toutefois de veiller à ce que les prêts accordés par des institutions comme la Banque mondiale soient protégés.

38. Une troisième question a été soulevée par le Rapporteur spécial à la 1672^e séance à propos de l'alinéa *a* du paragraphe 2 au sujet du sens des mots « conséquences » et « règles applicables ». On a dit que le texte pourrait donner lieu à controverses si le sens de ces mots n'était pas précisé. Cette critique semble fort pertinente, et M. Jagota propose donc de remanier l'alinéa de façon qu'il se lise comme suit :

« *a*) si cet accord n'est pas incompatible avec les règles applicables des articles de la présente partie. »

39. M. ALDRICH n'est pas très satisfait de l'article 18. Il part de l'hypothèse que l'article 16 continuera de comprendre les dettes dues aux particuliers aussi bien qu'aux Etats et aux organisations internationales car, s'il ne le faisait pas, son intérêt dans l'ensemble du projet serait minime et les perspectives d'avenir de ce dernier seraient bien piètres. Sur la base de cette hypothèse, l'article 18 soulève des questions de fond.

40. On pourrait interpréter le paragraphe 2 de l'article comme signifiant que, si les règles régissant les accords entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur énoncées dans le projet sont violées par un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou entre des Etats successeurs, les Etats ou les organisations internationales, mais non les particuliers, peuvent faire valoir les créances existantes, puisque les règles n'ont pas été appliquées, à moins que ces Etats ou organisations internationales n'aient, conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 2, accepté l'accord qui s'écarte des règles. Cependant, ce paragraphe présente une double ambiguïté, qui pourrait peut-être le rendre acceptable pour les demandeurs particuliers et les Etats concernés par ces demandeurs. L'une est l'emploi du membre de phrase « un Etat tiers ou une organisation internationale faisant valoir une créance », qui pourrait peut-être être interprété comme visant un Etat qui fait valoir une créance au nom de ses ressortissants qui sont des créanciers. Ce n'est pas un arrangement absolument satisfaisant pour un créancier, qui devra obtenir de l'Etat dont il est ressortissant qu'il s'oppose à l'accord non conforme aux règles, mais du moins offre-t-il une certaine protection.

* Reprise des débats de la 1672^e séance.

⁵ Pour textes, voir 1672^e séance, par. 36.

⁶ Pour texte, voir 1671^e séance, par. 1.

⁷ Pour textes, voir 1672^e séance, par. 36.

41. Le paragraphe 1 fait naître une ambiguïté peut-être plus grande, puisqu'un créancier, lisant que ses droits et obligations ne sont pas touchés, pensera peut-être qu'il n'a aucun souci à se faire. Cependant, le paragraphe 1 en lui-même semble incompatible avec l'article 17, étant donné que, comme le Rapporteur spécial l'a souligné, dans les cas où les obligations de l'Etat prédécesseur sont éteintes et où les obligations de l'Etat successeur naissent, il y a novation. Par conséquent, alors que le paragraphe 1 de l'article 18 pourrait donner satisfaction jusqu'à un certain point au créancier particulier, il semble un peu faible en raison de l'improbabilité qui s'attache à sa formulation. M. Aldrich estime donc que l'article 18 doit être soigneusement étudié par le Comité de rédaction.

42. L'essence de l'article 18 pourrait être exprimée en une seule phrase, construite à partir du paragraphe 1, disposant qu'une succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits et obligations des créanciers, sauf dans les cas prévus par les articles. Un deuxième paragraphe pourrait peut-être être nécessaire pour prévoir qu'il est parfois possible de s'écarter des règles si toutes les parties intéressées en conviennent. M. Aldrich est toutefois certain que la suppression du paragraphe 1 sous sa forme actuelle et le maintien du paragraphe 2 rendraient la disposition inacceptable pour ceux qui sont soucieux des droits des créanciers privés. Cependant, conserver l'article inchangé laisserait les créanciers à la merci de ses incohérences et de ses ambiguïtés, et les conseillers juridiques des banques ne considéreraient sûrement pas que c'est le meilleur moyen de les protéger, M. Aldrich demande donc instamment à la Commission d'exiger que le libellé de l'article 18 soit clair.

43. M. ŠAHOVIĆ aurait préféré que le débat consacré à l'article 18 se déroule en présence du Rapporteur spécial, d'autant plus qu'il n'est pas sûr d'avoir bien compris les observations formulées par celui-ci aux paragraphes 176 à 182 de son rapport. Le peu de propositions concrètes que fait le Rapporteur spécial donne à penser qu'il est, au fond, pour la suppression de l'article 18. En conséquence, il convient avant tout que la Commission se mette d'accord sur l'opportunité de cette disposition.

44. Personnellement, M. Šahović l'a approuvée en première lecture en considérant qu'elle renfermait une clause générale de sauvegarde destinée à fournir aux créanciers, quels qu'ils soient, une certaine garantie quant à leur situation dans une succession d'Etats. A cet égard, l'article 18 paraît nécessaire. Du point de vue de la forme, cet article n'est peut-être pas satisfaisant, mais il paraît difficile de l'améliorer sensiblement.

45. Le Rapporteur spécial propose de supprimer le paragraphe 1, qu'il juge inutile, et il essaie de démontrer à ce propos, en faisant intervenir la notion de novation, qu'une succession aux dettes d'Etat porte atteinte aux droits des créanciers. Par ailleurs, il insiste sur le fait que le droit patrimonial du créancier doit demeurer intact. Pour M. Šahović, c'est précisément ce droit patrimonial que la Commission entend protéger au paragraphe 1. La substitution d'un débiteur à un autre est un aspect technique de la question que le paragraphe 1 ne vise pas. Le libellé définitif de ce paragraphe dépendra, d'une part, du sort de l'alinéa b de l'article 16 et, de l'autre, de la décision qui sera prise quant à la possibilité de faire du

paragraphe 1 une clause générale de sauvegarde, suggestion que M. Šahović juge acceptable.

46. Le paragraphe 2 de l'article 18 développe en quelque sorte le principe énoncé au paragraphe 1, en l'assortissant de deux conditions, énoncées aux alinéas a et b. A propos de ces deux conditions, le Rapporteur spécial fait sien le raisonnement présenté par le Gouvernement tchécoslovaque dans ses observations écrites (A/CN.4/338/Add.2) : un accord entre un Etat prédécesseur et un Etat successeur ou entre plusieurs Etats successeurs ne pourra pas être opposé à un Etat tiers créancier si celui-ci ne l'a pas accepté ou s'il n'est pas partie à la future convention. Sous cette réserve, le Comité de rédaction devrait veiller à ne revoir que la forme de l'article 18, sans remettre en cause le compromis qui a conduit à son libellé actuel.

47. M. OUCHAKOV fait observer que le paragraphe 2 de l'article 18 ne présente pas beaucoup d'importance pour les créanciers. Cette disposition stipule en effet qu'un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière peut s'opposer à un accord de répartition de dettes. Or, ce qui compte pour un créancier, c'est d'être remboursé – peu importe par qui. Dans certains cas, il peut même être préférable que la charge d'une dette soit répartie entre deux Etats. La seule condition que pose l'article 18 pour qu'un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière puisse s'opposer à un tel accord, c'est que celui-ci ne soit pas conforme aux règles du projet, lesquelles prévoient essentiellement que la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur doit passer à l'Etat successeur « dans une proportion équitable ». Or, du point de vue des intérêts du créancier, la notion d'équité n'a pas le même sens que du point de vue des Etats qui participent à la succession.

48. Le PRÉSIDENT dit, que s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 18 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

49. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 19 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁹.

La séance est levée à 13 heures.

⁸ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 109 et 110.

⁹ *Idem*, par. 111.

1676^e SÉANCE

Lundi 22 juin 1981, à 15 h 10

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Diaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitul, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 34 (Règle générale concernant les Etats tiers ou les organisations internationales tierces),

ARTICLE 35 (Traité prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces),

ARTICLE 36 (Traité prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces), et

ARTICLE 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation)¹ [suite], et

ARTICLE 2 (Expressions employées), par. 1, al. h (« Etat tiers », « organisation internationale tierce »)

1. M. REUTER (Rapporteur spécial), résumant le débat consacré à l'article 34, constate que la seule opinion exprimée au sujet de cet article était favorable à son libellé.

2. Par ailleurs, M. Ouchakov a fait observer que la Commission aurait dû examiner, en même temps que les articles 34 à 36, la définition des expressions « Etat tiers » et « organisation internationale tierce », qui figurent à l'alinéa h du paragraphe 1 de l'article 2, qu'elle n'a pas encore étudiées en deuxième lecture.

3. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 34 et l'alinéa h du paragraphe 1 de l'article 2 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

4. A propos de l'article 35, M. OUCHAKOV dit qu'il n'examinera que les problèmes d'interprétation que cet article pourrait soulever.

5. Il souligne d'abord que, conformément aux paragraphes 2 et 3, une obligation naît pour une organisation internationale tierce d'une disposition d'un traité à condition que l'organisation accepte cette obligation expressément et par écrit. L'exigence d'une acceptation écrite n'est pas impérative ; le Rapporteur spécial a lui-même indiqué que la pratique fournit des exemples d'acceptation non écrite. En revanche, l'exigence d'une acceptation expresse est impérative ; il est en effet logique qu'une obligation conventionnelle ne puisse pas naître pour un Etat tiers ou une organisation internationale tierce sans son consentement exprès. En principe, un Etat ou une organisation internationale pourrait accepter expressément par avance n'importe quelle obligation conventionnelle, encore qu'une telle acceptation paraîtrait bien étrange. C'est pourtant ce qu'ont fait les Etats membres de la CEE, entité à vrai dire un peu différente des organisations internationales « normales ». Leur consentement anticipé se limite cependant aux traités que la Communauté conclut dans un domaine déterminé, comme le commerce extérieur. La Commu-

nauté conclut ces traités au nom et pour le compte des Etats membres, pour lesquels ils ont force obligatoire.

6. A ce propos, M. Ouchakov se réfère aux observations qu'il a formulées à la 1674^e séance sur l'article 30, relatif à l'application de traités successifs portant sur la même matière. Si les Etats membres de la CEE étaient habilités à conclure des traités dans un même domaine que la Communauté et si deux traités prévoyant des obligations différentes étaient conclus, d'abord par la CEE puis par un Etat membre, c'est le traité postérieur qui prévaudrait conformément à l'article 30. Mais cette situation a été évitée, les Etats membres de la Communauté ayant renoncé à conclure des traités dans les domaines de compétence de celle-ci. Le cas de la CEE est cependant unique. Normalement, les traités conclus par une organisation internationale n'obligent que celle-ci, à l'exclusion des Etats membres, et c'est par l'organisation qu'ils doivent être appliqués. Par contre, l'exécution des traités conclus par la Communauté incombe aux Etats membres.

7. En définitive, il n'est pas si absurde d'imaginer qu'un Etat accepte d'avance n'importe quelle obligation conventionnelle dans un domaine déterminé, mais il faut se garder de généraliser dans le projet d'articles une situation propre à la CEE.

8. M. SUCHARITKUL rappelle, comme l'a d'ailleurs signalé le Rapporteur spécial, que l'exigence d'une acceptation écrite est moins une stricte condition de forme qu'une condition de l'administration des preuves de l'expression du consentement. L'acceptation d'une obligation n'implique donc pas de communication formelle, et pourrait résulter, par exemple, d'une déclaration faite à une conférence. Pour M. Sucharitul, il devrait suffire qu'une acceptation orale ait été enregistrée ou consignée dans le compte rendu de la séance au cours de laquelle elle a été exprimée.

9. Les dispositions de l'article 35 constituent, en dernière analyse, une exception à la règle *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. Il est logique que cette exception nécessite un consentement exprès, voire écrit, exigence qui peut être interprétée avec souplesse, comme n'impliquant pas un acte formel, ou strictement, comme dans le cas de la novation. Quant à la situation de la CEE, à laquelle M. Ouchakov fait allusion, elle semble relever de l'article 36 bis plus que de l'article 35, puisqu'elle met en cause les relations entre cette entité et ses Etats membres.

10. A propos de l'acceptation anticipée, M. Sucharitul mentionne un accord conclu dans les années 60 entre la Croix-Rouge de la Thaïlande et la Croix-Rouge du Viet Nam du Nord, sous les auspices du Comité international de la Croix-Rouge, qui prévoyait le retour des réfugiés vietnamiens. Les obligations découlant de cet accord ont été acceptées d'avance par Hanoi et Bangkok, puis par Saïgon.

11. Se référant à des observations formulées par M. Jagota à l'occasion de l'examen de la question de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, au sujet de l'acceptation d'un droit et des obligations qui s'y attachent, M. Sucharitul fait observer que le paragraphe 4 de l'article 36 est très clair à cet égard, puisqu'il dispose que l'Etat ou l'organisation internatio-

¹ Pour textes, voir 1675^e séance, par. 1.

nale qui exerce un droit conventionnel est tenu de respecter les conditions prévues dans le traité ou établies conformément à ses dispositions.

12. En ce qui concerne la CEE, dont on s'est demandé si elle est une organisation internationale, M. Sucharitkul fait encore observer qu'elle a été créée conformément au droit belge, et que c'est du droit belge qu'elle tient sa personnalité morale.

13. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que les articles 35 et 36 ne soulèvent pas de problèmes majeurs. Il suggère de les renvoyer au Comité de rédaction, qui tiendra dûment compte des incidences, signalées par M. Ouchakov, que l'article 35 pourrait avoir sur l'article 30. D'autre part, il y a lieu de relever que la double exigence d'une acceptation expresse et écrite est énoncée au seul paragraphe 1 de l'article 35 en ce qui concerne l'Etat tiers, alors qu'elle est répartie entre les paragraphes 2 et 3 de cet article en ce qui concerne l'organisation internationale tierce. Dans l'esprit des membres de la Commission, il semble que cette différence ne devrait pas avoir de conséquences.

14. Parlant en tant que membre de la Commission, M. Reuter tient à faire observer que les articles à l'examen suivent de près les articles correspondants de la Convention de Vienne². Malgré tout le respect qu'il éprouve pour les auteurs de cet instrument, il reconnaît que certaines de ses dispositions peuvent donner matière à interprétation, mais il doute que la Commission ait qualité pour les interpréter, d'autant plus que la Convention est entrée en vigueur. D'une manière générale, il souscrit aux vues exprimées par M. Ouchakov au sujet de la CEE, mais il se montre plus prudent en ce qui concerne le caractère impératif de la règle de l'acceptation expresse. En effet, lorsqu'une sanction est prise à la suite d'un crime international, la règle suivant laquelle les obligations découlant d'un traité ne peuvent pas s'imposer à un Etat tiers sans son consentement exprès n'est pas applicable. C'est ainsi que des traités de paix ont été déclarés valables avant même d'avoir été acceptés par l'Etat considéré comme agresseur.

15. S'exprimant toujours en tant que membre de la Commission, M. Reuter fait un parallèle entre droit interne et droit international. Les systèmes de droit romain rejettent la condition potestative : il n'est pas possible de s'engager à l'avance par ce qu'autrui décidera. Sans chercher à répondre à la question, M. Reuter se demande si la nature de l'Etat est telle qu'il est contraire à sa souveraineté et à sa dignité de signer un engagement dont le contenu serait entièrement déterminé par un accord entre des Etats tiers.

16. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 35 et 36 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

17. A propos de l'article 36 *bis*, M. CALLE Y CALLE dit qu'un traité auquel un Etat ou une organisation internationale ne sont pas parties ne peut naturellement pas faire naître d'obligations pour eux, si ce n'est avec leur consentement, puisqu'ils sont Etat tiers ou organisa-

tion tierce à son égard. Il peut toutefois arriver dans la pratique que des obligations contractées collectivement par l'intermédiaire d'un organe collectif doivent être assumées directement et individuellement. On peut très bien imaginer, par exemple, que le Conseil intergouvernemental des pays exportateurs de cuivre signe avec un Etat ou un autre organe un contrat contenant des clauses spéciales conformément auxquelles les membres du Conseil sont tenus de s'acquitter directement des engagements que le Conseil, agissant en tant qu'organe collectif, a contractés en leur nom. M. Calle y Calle estime donc que l'article 36 *bis* est tout à fait pertinent, et il est convaincu que les mêmes problèmes se poseraient si le projet était soumis à une conférence de plénipotentiaires et que la conférence tenterait d'élaborer une disposition pour les résoudre.

18. Le Rapporteur spécial a proposé pour l'article 36 *bis* un libellé simplifié (v. 1675^e séance, par. 27). Le texte de l'article avait auparavant un caractère plutôt péremptoire, et était conçu sous l'angle des effets produits sur les Etats tiers par un traité conclu par une organisation. Tel qu'il est maintenant formulé, il met davantage l'accent sur les modalités du consentement et sur le consentement donné collectivement et à l'avance par les Etats membres d'une organisation. Ce consentement ne signifiera pas que ces Etats renoncent entièrement à leur capacité de conclure des traités, mais qu'ils jugent plus pratique de laisser à leur organisation le soin de conclure des traités sur tel ou tel sujet.

19. Dans ces conditions, peut-être serait-il souhaitable de mentionner expressément dans l'article le consentement anticipé ou préalable des Etats membres d'une organisation internationale, et d'insérer le mot « directement » dans le membre de phrase relatif aux obligations qu'un traité conclu par une organisation internationale fait naître pour les Etats tiers, de façon à distinguer les obligations directes des autres obligations de caractère plus ou moins général qui incombent aux Etats membres. L'article 18³, par exemple, énonce une obligation générale, à savoir l'obligation de s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur. Une fois que le traité conclu par une organisation internationale est entré en vigueur, les Etats sont naturellement tenus de faire preuve de coopération dans le cadre de l'organisation aux fins de s'acquitter de leurs obligations. Dans l'article 36 *bis*, l'accent est mis sur les obligations qui naissent directement pour les Etats – obligations qui sont régies non pas par les règles de l'organisation, mais par le droit international.

20. En conclusion, M. Calle y Calle dit qu'il est favorable au maintien de l'article 36 *bis*, mais estime qu'il devrait être rédigé plus clairement.

21. M. RIPHAGEN dit que, comme plusieurs autres articles du projet, l'article 36 *bis* soulève un problème général, le problème du rapport existant entre un traité conclu avec une organisation internationale et le règlement intérieur de cette organisation. Bien entendu, compte tenu du nombre et de la diversité des organisations et des traités existants, il est difficile de déterminer la

² Voir 1644^e séance, note 3.

³ Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

nature de ce rapport, et la Commission ne peut donc qu'avancer un certain nombre d'hypothèses réfutables.

22. La règle fondamentale du droit des traités est évidemment qu'un traité ne peut prendre effet sans le consentement mutuel des parties. M. Riphagen estime toutefois que les instruments conventionnels peuvent fixer les modalités du consentement de même que la façon dont ils produisent leurs effets. A cet égard, il considère qu'on ne peut appliquer sans adaptation aux organisations internationales les règles relatives aux effets des traités et à la procédure d'adoption des traités énoncées dans la Convention de Vienne, vu que ces organisations sont elles-mêmes le produit d'un traité entre Etats. On peut, sans doute, « personnaliser » une organisation internationale, comme on l'a fait à propos de la capacité de ces organisations de conclure des traités. Mais la personnalisation est un artifice juridique grossier, car une organisation internationale n'est pas seulement créée pour prendre des décisions ; c'est aussi, après tout, un système social. Indépendamment de l'obligation générale de solidarité qui incombe aux membres de l'organisation, il y a le domaine particulier dont l'organisation est directement chargée.

23. Il existe de multiples moyens de classer les organisations internationales selon leurs caractéristiques, mais M. Riphagen ne pense pas que l'on puisse établir une nette distinction entre les organisations supranationales qui ne sont pas des organisations internationales ordinaires, comme la CEE, et les organisations intergouvernementales.

24. Il serait toutefois enclin à distinguer trois catégories de traités parmi ceux qui sont conclus avec des organisations internationales : premièrement, les traités conclus entre une organisation internationale et une entité extérieure ; deuxièmement, les traités conclus entre une organisation internationale et ses Etats membres ; troisièmement, les traités conclus entre deux organisations internationales qui regroupent à peu près les mêmes membres.

25. Les traités entrant dans la première de ces trois catégories ont beaucoup plus de points communs avec les traités conclus entre Etats que ce n'est le cas de ceux de la deuxième catégorie. A ce sujet, M. Riphagen renvoie les membres de la Commission aux traités relatifs à l'exercice d'un mandat que la SDN a conclus avec certains de ses membres. La CIJ a décidé que l'organisation pouvait mettre fin à ces traités par une décision unilatérale, sans avoir à recourir à une quelconque procédure de règlement des différends. C'est une catégorie très particulière de traités, auxquels il conviendrait peut-être de faire une place à part, vu qu'ils n'ont pas toujours été conclus dans le respect de l'égalité.

26. La situation est quelque peu différente en ce qui concerne les traités conclus entre deux organisations internationales. M. Riphagen note à ce sujet que l'article 5 de la Convention de Vienne semble reconnaître qu'il existe, dans le cas des organisations internationales, des traités possédant des caractéristiques particulières.

27. L'article 36 *bis* traite de la nécessité du consentement, mais pas de façon révolutionnaire. Il a manifestement pour objet de définir non seulement les modalités du consentement, mais aussi ses effets ; à ce sujet, il y

aurait peut-être lieu d'étudier plus avant les divers types de droits et d'obligations découlant d'un traité conclu entre une organisation internationale et une entité extérieure.

28. Il faut partir du principe que les Etats membres d'une organisation internationale n'ont aucun droit ni aucune obligation en ce qui concerne les mesures à prendre, par exemple, pour modifier ou abroger un traité conclu par cette organisation internationale. Seule l'organisation internationale peut prendre ce genre de mesures.

29. Toutefois, les droits et obligations d'une organisation internationale qui a conclu un traité peuvent exceptionnellement devenir des droits et des obligations pour les Etats membres vis-à-vis de l'entité extérieure avec laquelle le traité est conclu, par exemple dans le cas de l'union douanière que le Rapporteur spécial a évoqué au paragraphe 101 de son dixième rapport (A/CN.4/341 et Add.1).

30. Les autres phénomènes que l'on pourrait prendre en compte sans pour autant en faire expressément mention dans l'article 36 *bis* sont ceux que M. Calle y Calle a présentés comme les obligations négatives des Etats membres d'une organisation internationale, notamment l'obligation de ne pas priver un traité conclu entre l'organisation internationale et une entité extérieure de son objet et de son but et l'obligation de ne pas contribuer à la non-exécution d'un traité conclu par l'organisation internationale et une entité extérieure.

31. Sauf dans les cas précités, M. Riphagen ne pense pas qu'un traité conclu par une organisation internationale et une entité extérieure fasse naître le moindre droit ou la moindre obligation pour les Etats membres de cette organisation, à moins, bien entendu, que le traité lui-même ne prévoie expressément le contraire.

32. Un traité conclu entre une organisation internationale et une entité extérieure peut toutefois produire des effets au sein de l'organisation elle-même, notamment à l'égard des droits et des obligations que les Etats membres de cette organisation ont les uns envers les autres, comme dans le cas de la CEE, dont les Etats membres ont la possibilité d'invoquer des traités conclus entre la Communauté et des entités extérieures. Toutefois, cette possibilité dépend des règles intérieures de l'organisation, qui peuvent prévaloir sur tout traité conclu par l'organisation, comme il ressort du paragraphe 2 de l'article 27⁴ et du paragraphe 3 de l'article 46⁵ du projet.

33. M. ŠAHOVIĆ note avec un vif intérêt l'évolution de l'article 36 *bis* au fil des travaux de la Commission. Son examen en deuxième lecture représente, en fait, une troisième étape, puisque le Rapporteur spécial avait proposé d'abord un projet dont le titre était : « Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats membres de cette organisation⁶ », que la Commission a ensuite adopté provisoirement en première lecture un article intitulé : « Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à

⁴ *Idem*, 1673^e séance, par. 4.

⁵ Voir 1647^e séance, note 1.

⁶ Voir *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 137, doc. A/CN.4/298.

l'égard des Etats tiers membres de cette organisation », et qu'en deuxième lecture le Rapporteur spécial propose dans son rapport une version nouvelle de cette disposition pour laquelle il suggère le titre : « Consentement à la création d'obligations pour les Etats membres d'une organisation ⁷. »

34. Cette évolution surprenante est le fruit commun des débats de la Commission et des observations formulées par les gouvernements et les organisations internationales. M. Šahović est d'ailleurs reconnaissant au Rapporteur spécial des efforts constants dont il fait preuve pour tenir compte des diverses remarques formulées au sujet de ses propositions.

35. A la différence du texte précédent, celui que le Rapporteur spécial propose en deuxième lecture ne limite pas sa portée à la situation des Etats membres d'une organisation internationale tiers à l'égard d'un traité conclu par elle. Au contraire, ce problème est laissé de côté, et la disposition nouvelle constitue essentiellement l'énoncé d'une règle concernant le consentement. Il importe, par conséquent, de tenter d'apprécier le but et l'opportunité de ce changement.

36. D'un point de vue théorique, on peut certainement soulever la question de la position d'un Etat membre d'une organisation internationale tiers par rapport à un traité conclu par cette organisation. Pour sa part, M. Šahović a estimé, dès le début des travaux de la Commission, que cette situation concernait l'organisation proprement dite, et que le texte adopté en première lecture n'était pas satisfaisant.

37. Au sujet du nouveau libellé proposé par le Rapporteur spécial (1675^e séance, par. 27), il pense, comme M. Riphagen, que sa portée ne se limite pas au consentement, mais concerne aussi les effets des traités visés. Par ailleurs, on peut estimer que tous les Etats membres d'une organisation internationale doivent, en tant qu'Etats possédant une personnalité juridique propre, être traités comme des Etats tiers à l'égard des traités conclus par une organisation internationale dont ils sont membres, qui a elle aussi une personnalité juridique propre et qui est capable de conclure des traités en toute indépendance. Toutefois, il ressort de la pratique qu'un certain nombre d'Etats membres peuvent être parties à des traités conclus entre des organisations internationales et des Etats, et l'on peut donc rencontrer dans la pratique des Etats membres d'une organisation internationale qui sont des tiers à l'égard d'un traité conclu par elle.

38. En outre, si l'on estime que l'article proposé concerne le consentement des Etats membres d'une organisation internationale et si l'on ne précise pas qu'il ne vise que la situation des Etats membres tiers, un tel article ne devrait pas trouver place à la section 4 de la troisième partie du projet, consacrée aux « Traités et Etats tiers ou organisations internationales tierces ».

39. Sans être convaincu que l'article proposé soit nécessaire, M. Šahović peut néanmoins en admettre la présence dans le projet, pour autant qu'il s'agisse de l'énoncé d'une règle extrêmement générale, applicable à toutes les organisations internationales. Le libellé de la

phrase liminaire et de l'alinéa *a* ne lui semble toutefois pas pleinement satisfaisant. Il pense aussi que l'alinéa *b* devrait être rédigé avec plus de précision, et assorti d'une interprétation qui expose clairement la portée de l'article quant à la position des membres envers les traités et quant aux effets qui en découlent.

40. M. Šahović serait donc prêt à accepter la disposition nouvelle proposée par le Rapporteur spécial sous réserve qu'on en indique clairement le sens par rapport à la version adoptée en première lecture. Il réserverait toutefois sa position s'il s'avérait que le texte peut être interprété comme l'équivalent, sous une forme différente, du texte adopté provisoirement en première lecture, car la Commission doit se garder d'une approche formelle et tenir compte des conséquences concrètes du projet qu'elle établit.

41. M. VEROSTA pense, à la différence de M. Šahović, que l'article 36 *bis* nouveau proposé par le Rapporteur spécial a sa place dans le projet de la Commission. En effet, une organisation internationale du type, par exemple, des Communautés européennes peut conclure avec des Etats tiers ou des organisations internationales tierces des traités qui visent ses Etats membres. Un article consacré à cette hypothèse trouve logiquement sa place dans la section 4 de la troisième partie du projet.

42. Par ailleurs, dans ses observations écrites (A/CN.4/339), la CEE a signalé le cas des « accords mixtes » auxquels la Communauté peut être partie contractante conjointement avec ses Etats membres quand il s'agit de traités couvrant des domaines où les compétences sont partagées. La CEE déclare à ce propos « qu'il devrait être clair que l'article 36 *bis* s'applique également dans le cas d'accords mixtes à ceux des droits et obligations contenus dans l'accord et rentrant dans la compétence de l'organisation internationale ». Elle relève aussi que, « dans le cas de ces accords mixtes, les Etats membres de l'organisation internationale ne seraient pas nécessairement des *Etats tiers* par rapport à ces accords ».

43. M. Verosta propose d'intituler l'article nouveau « Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats membres de cette organisation », et d'ajouter, dans le premier membre de phrase du texte proposé par le Rapporteur spécial, les mots « avec un Etat tiers ou avec une organisation internationale tierce », après les mots « par cette organisation ».

La séance est levée à 18 heures.

1677^e SÉANCE

Mardi 23 juin 1981, à 11 h 25

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sučaritul, sir Francis Vallat, M. Verosta.

⁷ A/CN.4/341 et Add.1, note infrapaginale relative au paragraphe 104.

Question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 36 *bis* (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des États tiers membres de cette organisation)¹ [suite]

1. M. OUCHAKOV réaffirme que l'article 36 *bis* se fonde sur la situation très particulière d'une organisation internationale, la CEE, qui est en partie une organisation internationale de type courant et en partie une organisation supranationale. Le texte adopté en première lecture dans le projet et le libellé nouveau proposé par le Rapporteur spécial (1675^e séance, par. 27) sont quasiment identiques, la rédaction nouvelle soulevant cependant de nombreux problèmes.

2. Ainsi, il aurait paru logique d'employer à l'article 36 *bis*, comme aux articles 34 à 36², la formule « un Etat » plutôt que « les Etats ». Toutefois, une telle proposition aurait assurément provoqué la révolte des membres de la Commission ayant la nationalité d'États membres de la CEE, pour lesquels il est impossible qu'un Etat membre agisse indépendamment des autres. On peut néanmoins s'étonner légitimement de l'emploi des mots « les Etats membres » à l'alinéa *a* de la nouvelle disposition, puisque ce texte énonce un principe général. Il semble que l'on veuille cacher là qu'un traité ne peut être conclu avec un Etat membre dans le cas de certaines organisations particulières, qui engagent nécessairement tous leurs Etats membres, tandis que les organisations de type classique, telles que l'ONU, peuvent conclure un traité avec un de leurs États membres. Il s'agirait donc de viser sans le dire par l'article 36 *bis* la situation spéciale de la CEE, et, ainsi, se justifierait la rupture avec la position qui fonde les articles 34 et suivants du projet.

3. En vertu du nouveau libellé proposé par le Rapporteur spécial, on pourrait imaginer qu'un traité soit conclu entre deux organisations internationales, dont l'une imposerait à ses Etats membres, par sa signature, les obligations qu'elle aurait contractées, tandis que l'autre organisation n'aurait pas ce pouvoir. Dans une telle hypothèse, l'absence de réciprocité des obligations entre Etats membres des organisations internationales ne manquerait pas de susciter d'énormes difficultés.

4. Par ailleurs, l'alinéa *a* du texte nouveau vise les « règles [...] de l'organisation », que la Commission a définies comme englobant notamment les décisions et résolutions pertinentes de l'organisation. Dans le cas d'une organisation internationale de type courant, il est possible qu'une résolution adoptée à la majorité des membres décide la conclusion d'un traité, qui n'engagera évidemment que l'organisation internationale. Peu importera donc en l'espèce qu'un Etat membre ait voté

contre la résolution, puisque seule l'organisation internationale s'engagera et s'obligera conformément à son statut. En revanche, si l'on retient le texte proposé par le Rapporteur spécial, un Etat qui, dans la même hypothèse, se prononcerait contre la résolution conformément aux règles pertinentes de l'organisation serait néanmoins obligé par le traité conclu conformément aux règles pertinentes de l'organisation, et devrait assumer des obligations qu'il n'aurait pas acceptées. Une telle conséquence est évidemment impossible à admettre.

5. La situation est, certes, différente dans le cas de la CEE, puisque ses Etats membres ont renoncé à leur capacité de conclure des traités dans certains domaines, et que c'est l'organisation supranationale qui exerce les pouvoirs correspondants.

6. Les termes mêmes de l'alinéa *a* sont contraires aux règles posées par le projet d'articles de la Commission et contraires aux dispositions de la Convention de Vienne³, qui ne prévoient ni l'un ni l'autre qu'un traité peut lier une entité qui n'y est pas partie. Or, il est inconcevable que l'article 36 *bis* énonce une règle s'écartant du droit des traités et prévoyant qu'un tel instrument peut lier une entité qui ne l'a pas signé, n'y a pas adhéré et ne l'a pas ratifié. La volonté de rendre compte de la situation particulière de la CEE en tant qu'organisation supranationale obligerait la Commission à rédiger son article 36 *bis* non plus par référence au droit international ordinaire, applicable aux organisations internationales de type courant, mais par référence au droit international en formation, applicable aux organisations internationales supranationales – qui, certes, existent concrètement, puisque la Communauté existe et conclut des traités créant des obligations pour ses Etats membres.

7. L'alinéa *b*, qui concerne tout spécialement la situation particulière de la CEE, fait usage de la notion d'admission des obligations découlant d'un traité, notion nouvelle dont le sens n'est pas défini. Par ailleurs, cette disposition tendrait à imposer des obligations, non seulement aux Etats et organisations ayant participé à la négociation du traité, mais aussi aux Etats membres de l'organisation qui pourraient ne pas avoir participé à la négociation. Il convient, tout d'abord, de souligner que le projet d'articles définit à l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article 2⁴ les expressions « Etats ayant participé à la négociation » et « organisation ayant participé à la négociation ». Or, dans l'hypothèse où l'organisation internationale est seule partie au traité et seule signataire de cet instrument, on voit mal à quel titre les Etats membres peuvent être réputés avoir participé à la négociation.

8. Au sujet de la notion d'« admission », M. Ouchakov ne pense pas que la seule participation d'un Etat ou d'une organisation à la négociation d'un traité puisse créer des obligations à leur charge tant qu'ils n'ont pas formellement adopté le texte. Ainsi, un Etat membre d'une organisation internationale qui a admis durant la négociation un texte ensuite signé par l'organisation internationale dont il est membre ne peut être de ce seul fait considéré comme tenu par les obligations nées du traité, qui ne lie que l'organisation internationale signataire. La

¹ Pour texte, voir 1675^e séance, par. 1.

² *Idem.*

³ Voir 1644^e séance, note 3.

⁴ Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

participation à l'élaboration du texte ne peut lier définitivement les participants en vertu d'aucune règle du droit international.

9. Dans la pratique normale, il est certain qu'une organisation internationale peut lier ses membres par un traité, moyennant certaines formalités. Ainsi, le CAEM, qui est une organisation internationale et non supranationale, ne peut lier ses Etats membres par sa signature. S'il signe un traité prévoyant des obligations pour lui-même et pour ses Etats membres, il fait figurer dans l'instrument une clause particulière disposant que le traité doit être approuvé expressément par tous les Etats membres au moyen d'une décision écrite des organes compétents de ces derniers. Un tel mécanisme semble tout à fait satisfaisant, puisque les Etats membres peuvent participer à la négociation, en qualité d'observateurs par exemple, sans qu'un Etat membre qui n'a pas approuvé le traité soit automatiquement lié par lui.

10. Dans le cas de la CEE, une telle solution n'est pas utilisable, puisque la Communauté ne peut admettre que les Etats membres agissent de manière indépendante. Or, c'est cette situation particulière que l'article 36 *bis* cherche à prévoir, au détriment de la situation générale.

11. Pour terminer, M. Ouchakov signale le cas d'organisations dont la qualification est difficile, et cite l'exemple d'une union douanière de deux ou trois pays, dont on peut légitimement se demander s'il s'agit d'une organisation internationale ou d'un accord créant un mécanisme commun pour ses membres dans le seul domaine des droits de douane. A son avis, si l'union n'est pas appelée à prendre de décision, mais établit seulement des droits de douane et des règles d'entrée et de sortie des marchandises, il s'agit plutôt d'un simple accord. Cependant, si l'on considère que l'on est en présence d'une organisation, une telle entité présente un nouveau cas particulier.

12. En fait, le projet de la Commission vise essentiellement les organisations internationales de type classique, comme l'ONU, ses institutions spécialisées et ses commissions régionales. M. Ouchakov doute que le projet puisse et doive prévoir tous les types d'organisations internationales, et rappelle que M. Calle y Calle a cité à la précédente séance l'exemple, lui aussi particulier, des organisations de pays exportateurs de telle ou telle matière première, qui n'ont pas compétence pour prendre des décisions, sur les relations internationales notamment. Le problème fondamental auquel la Commission se heurte résulte de l'absence d'une définition correcte de la notion d'organisation internationale, d'ailleurs quasi impossible à formuler. La doctrine reconnaît néanmoins l'existence de certains critères de l'organisation internationale : elle doit être établie par un traité entre Etats, avoir des organes représentatifs (composés de représentants des Etats), agir en tant que sujet du droit international distinct des Etats membres, et donc être susceptible de conclure des accords obligeant l'organisation en tant que telle, et, enfin, être régie par les règles du droit international. Il s'agit là cependant d'une définition théorique et générale qui n'englobe pas toutes les variétés d'organisations existantes. C'est pour cette raison que la Commission a repris dans son projet la définition de l'organisation internationale précédemment retenue par d'autres conventions.

13. M. Ouchakov estime que le projet ne peut tenir compte de tous les types particuliers d'organisations internationales, et constate que la vie quotidienne montre que l'on ne peut établir que des règles générales pour les cas les plus fréquents, et qu'il existe toujours des cas particuliers échappant aux hypothèses prévues. En l'espèce, la CEE est de nature particulière. Elle existe et conclut des traités qui engagent ses Etats membres, mais la situation appelle certaines règles spéciales, qui ne doivent cependant pas être applicables aux organisations internationales de type classique.

14. M. Ouchakov juge donc impossible de rédiger dans le projet une règle reflétant l'ensemble des situations particulières, dont celle de la CEE. Il estime que la Commission doit s'attacher d'abord à régir par des règles générales les cas les plus universels.

15. M. BARBOZA relève que, plutôt que de concentrer son attention sur la réglementation des effets, pour ses Etats membres, de tous les traités conclus par une organisation internationale, le Rapporteur spécial s'est limité à deux cas particuliers, mentionnés aux alinéas *a* et *b* de l'article 36 *bis*. Ainsi qu'il l'a conclu dans son rapport, fort clair, il s'agit simplement de modalités d'expression du consentement. L'article 35 de la Convention de Vienne prévoit que, dans le cas d'obligations naissant pour un Etat tiers, il doit y avoir consentement exprès par écrit. La Commission a toutefois décidé qu'elle pouvait s'écarter des règles énoncées dans la Convention de Vienne si besoin était et dans les cas où la structure et les fonctions des organisations internationales l'exigeaient. L'article 36 *bis*, qui a trait aux organisations internationales, semble répondre à ces conditions.

16. De l'avis de M. Barboza, l'article 36 *bis* devrait chercher à protéger la position des Etats tiers en exigeant que le consentement soit formellement exprimé par écrit, et laisser en même temps aux organisations internationales une certaine souplesse dans leur fonctionnement courant en les dégageant de l'obligation de satisfaire dans tous les cas à cette onéreuse exigence.

17. Il constate à cet égard que, dans ses observations écrites, la République fédérale d'Allemagne (A/CN.4/339) a exprimé l'avis qu'à strictement parler les Etats membres ne doivent pas être considérés comme des Etats tiers à l'égard des organisations internationales – mais cette opinion repose sur la relation particulière qui existe entre les organisations internationales et leurs Etats membres. Le texte proposé par le Rapporteur spécial (1675^e séance, par. 27) supprime l'inconvénient que présente cette relation particulière, et a l'avantage de dispenser d'avoir à mentionner la personnalité juridique d'une organisation internationale, puisqu'il n'y a plus qu'à mentionner le consentement de ses membres. C'est eu égard non pas à cette relation particulière, mais au consentement de leurs Etats membres, que des efforts seront faits pour tenir compte des besoins des organisations internationales dans leur fonctionnement courant. Ce consentement, mentionné à l'alinéa *a* du projet d'article 36 *bis*, doit, de l'avis de M. Barboza, reposer sur la participation de l'Etat membre à l'instrument constitutif de l'organisation internationale.

18. Il a été dit que, si la définition des règles de l'organisation doit comprendre les résolutions et les décisions adoptées à la majorité, il sera permis de se

demander si les Etats membres qui n'ont pas approuvé telle ou telle résolution ou décision sont réputés avoir donné leur consentement. M. Barboza est d'avis qu'on ne peut adopter une attitude aussi simpliste : les résolutions et les décisions sont forcément fondées sur l'instrument constitutif, aucune mesure importante ne pouvant être prise en dehors de ce qu'autorise l'instrument auquel tous les Etats sont parties.

19. C'est pourquoi il considère le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial comme une amélioration par rapport au texte antérieur. Il penche également en faveur de la variante proposée pour le paragraphe *b* (*ibid.*, par. 29), qui se lit :

b) de toute manifestation non équivoque de ce consentement.

Cependant, il est évident qu'il faudra trouver une autre place à l'article, et l'endroit approprié serait, à son avis, après l'article 35.

20. M. EVENSEN dit que certaines des réserves formulées par M. Ouchakov paraissent partir de l'idée que l'article est, sans vouloir le dire, une clause qui vise la CEE. Tel n'est pas l'avis de M. Evensen, qui estime que l'article n'est pas applicable seulement à cette organisation. La CEE n'est pas non plus la seule organisation à avoir des pouvoirs supranationaux. Plusieurs autres en ont aussi – l'OEA, par exemple –, quoique moins étendus, peut-être, que ceux de la Communauté ; et certaines organisations de pêche ont, en matière de décision, une règle en vertu de laquelle l'assentiment peut suffire, même s'il est donné par erreur. De plus, on peut dire des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU qu'ils exercent des pouvoirs supranationaux dans certains cas importants. (Ce dernier exemple n'est pas tout à fait pertinent dans le contexte du projet à l'examen, mais il témoigne d'une tendance.)

21. M. Evensen ne pense pas, comme semble le craindre M. Ouchakov, que les dispositions de l'article 36 *bis* aient une incidence sur le CAEM. Dans le nouvel énoncé proposé par le Rapporteur spécial, il est dit expressément que l'article s'appliquera si les règles de l'organisation prévoient « que les Etats membres de l'organisation sont liés par un tel traité ». Comme les règles du CAEM ne le prévoient pas, l'article sera sans effet à son égard.

22. Pour ce qui est du libellé de l'article 36 *bis*, M. Evensen estime que le nouvel énoncé est préférable à l'ancien, et qu'il serait souhaitable qu'une disposition de ce type figure dans la convention. En particulier, la mention, dans la phrase liminaire de l'article, du consentement des Etats membres d'une organisation internationale est acceptable – mais peut-être faudrait-il aligner les versions espagnole et française de cette phrase sur la version anglaise. La référence aux règles pertinentes de l'organisation, à l'alinéa *a*, est elle aussi acceptable, puisqu'elle évitera des malentendus. Il ne voit pas comment cet alinéa pourrait être formulé autrement – ni d'ailleurs pourquoi il faudrait le faire.

23. Comme les deux versions de l'article 36 *bis* ont déjà donné lieu à une discussion approfondie, M. Evensen recommande de les renvoyer sans plus attendre l'une et l'autre au Comité de rédaction.

24. M. ALDRICH dit qu'il importe d'avoir constamment présent à l'esprit le caractère très limité de l'except-

tion énoncée à l'article 36 *bis* et de reconnaître que le problème en cause est plus terminologique et psychologique que vraiment juridique. Dans le cas de nombreuses organisations internationales, il est assez étrange de parler des membres de l'organisation comme s'ils étaient semblables à tous les autres Etats tiers – c'est-à-dire comme s'ils étaient étrangers à tout le processus. Il devient ainsi nécessaire de préciser, dans une disposition supplémentaire qui serait autrement superflue, que les Etats membres d'une organisation internationale ne sont peut-être pas toujours exactement assimilables aux autres Etats tiers à l'égard du traité.

25. Des questions se posent aussi en ce qui concerne le fonctionnement pratique de l'organisation. Comment l'organisation va-t-elle prendre la décision de devenir partie à un traité ? Comment ses membres vont-ils prendre leur décision, et quels sont les problèmes pratiques que soulève l'observation des règles énoncées à l'article 35 ? M. Aldrich n'a entendu mentionner, pendant le débat, aucun des problèmes pratiques qui pourraient se poser à cet égard à une organisation comme la CEE. Pourquoi la question est-elle si difficile qu'il faille un nouvel article 36 *bis* pour prévoir des exceptions à l'article 35 ? Faute d'explication claire, M. Aldrich a le sentiment que M. Ouchakov semble l'avoir emporté dans la discussion. Les problèmes sont réels, mais celui que l'article 36 *bis* cherche à résoudre ne l'est pas autant qu'il y paraît.

26. L'article 36 *bis* est limité, en premier lieu parce qu'il traite seulement de la façon dont le consentement des Etats membres peut être exprimé, et en deuxième lieu parce qu'il prévoit une exception à l'article 35, qui exige que ce consentement soit donné par écrit. Il ne crée donc pas de situation dans laquelle les autres parties au traité découvriront, après son entrée en vigueur, que les Etats membres des organisations internationales ont acquis des droits et des obligations en vertu dudit traité : c'est une chose qui devra être établie au cours des négociations. L'article 36 *bis* concerne uniquement la question de savoir comment le consentement des Etats membres de l'organisation est exprimé ; il ne traite pas de l'autre aspect, beaucoup plus vaste, du problème consistant à savoir comment le consentement des autres parties au traité est établi. Si l'on ne tient compte que d'une partie des données de l'équation, l'article sera sans effet. Peut-être serait-il bon aussi de se souvenir que l'article 36 *bis* n'est pas nécessaire pour que les Etats membres d'une organisation soient tenus d'agir conformément aux obligations créées par un traité auquel l'organisation est partie. Si les règles de l'organisation, telles qu'elles ont été approuvées par ses Etats membres, autorisent celle-ci à exiger d'eux qu'ils agissent conformément aux traités auxquels elle est partie, le fait d'exiger qu'ils le fassent est purement une question de règles internes. Il n'est pas nécessaire pour cela qu'ils soient parties au traité. Dans bien des cas, l'organisation n'a en fait besoin de rien d'autre que de la capacité de contraindre ses membres à agir comme s'ils étaient liés. Le plus souvent, la question de savoir s'ils ont des obligations à l'égard des autres Etats parties au traité ne revêt qu'un intérêt théorique, pour autant que l'organisation, en qualité de partie au traité, puisse faire en sorte que ses Etats membres n'agissent pas contrairement audit traité.

27. M. Aldrich considère donc que le nouveau texte proposé aborde mieux le problème consistant à prévoir une exception à l'article 35. Cependant, il se pose aussi plusieurs problèmes d'ordre rédactionnel, dont certains vont au-delà de la simple rédaction. Premièrement, il faudrait savoir si l'article vise tous les Etats membres d'une organisation internationale ou seulement certains d'entre eux. Pour M. Aldrich, si l'on veut que l'article prévoise une règle, il faut qu'il vise tous les Etats membres. Deuxièmement, les règles de l'organisation peuvent être écrites, et consignées et adoptées de toutes sortes de façons. Troisièmement, quelle sera la position d'Etats tiers participant à la conférence à laquelle le traité est élaboré ? Comment sauront-ils en quoi consistent les règles ? Comment sauront-ils si les règles stipulent que les Etats membres d'une organisation sont liés ou ne sont pas liés par les obligations de l'organisation ? N'est-il pas exigé d'une façon ou d'une autre que les règles soient signalées à l'attention des autres participants à la conférence, et que les conséquences pour les Etats membres de l'organisation soient précisées ? Et, dans l'affirmative, quand ? Si l'on pouvait élucider ces points, l'article en serait grandement amélioré – toujours à supposer qu'une disposition en ce sens soit effectivement nécessaire. L'alinéa *b* de l'article soulève de son côté la question de savoir quelle forme revêtira l'admission dont il y est question.

28. En pratique, le véritable problème qui se posera probablement aux autres Etats parties aux négociations qui ne sont pas membres de l'organisation est de savoir s'il faut autoriser l'organisation à devenir partie à un traité sans que ses Etats membres soient nécessairement liés par lui, et, si oui, dans quelles conditions. De l'avis de M. Aldrich, ces autres Etats devront le plus souvent insister pour que les Etats membres soient liés comme l'organisation elle-même, dans l'intérêt de leur propre protection. Cependant, chaque fois que le problème se posera, la solution qui lui sera donnée devra être claire au moment des négociations. Il doit d'ailleurs en être de même pour satisfaire aux normes de l'article 35.

29. Dans ces conditions, M. Aldrich se demande si l'article 36 *bis* ne crée pas plus de problèmes qu'il n'en résout.

La séance est levée à 12 h 50.

1678^e SÉANCE

Mercredi 24 juin 1981, à 10 h 10

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Sucharitkul, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (*suite*) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLE 36 *bis* (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation) ¹ [*suite*]

1. M. REUTER (Rapporteur spécial), se référant aux observations formulées par M. Ouchakov à la séance précédente, lui donne entièrement raison sur deux points.

2. Premièrement, à l'alinéa *a* du nouveau texte de l'article 36 *bis* qui a été proposé par le Rapporteur spécial (1675^e séance, par. 27), les mots « les Etats membres de l'organisation sont liés par un tel traité » peuvent donner l'impression que ces Etats sont devenus parties au traité. Il conviendrait de remplacer ces mots par « les Etats membres de l'organisation sont liés par ces obligations » – c'est-à-dire les obligations visées dans la phrase liminaire de l'article. A ce propos, le Rapporteur spécial souligne qu'il n'est pas rare qu'un sujet du droit international soit lié par des obligations découlant d'un traité auquel il n'est pas partie. Il cite, à titre d'exemples, les accords collatéraux et certains traités entre Etats qui intéressent des organisations internationales mais auxquels les organisations internationales ne peuvent pas être parties, bien qu'elles puissent en accepter les obligations à certaines conditions.

3. Deuxièmement, à l'alinéa *b*, la référence aux « Etats et organisations ayant participé à la négociation de ce traité » est erronée. Ces mots devraient être remplacés par « Etats et organisations parties à ce traité ».

4. Sir Francis VALLAT dit que les paragraphes 95 et suivants du rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/341 et Add.1) constituent un plaidoyer très convaincant en faveur de l'inclusion de l'article 36 *bis* dans le projet. Après avoir réexaminé attentivement les articles 35 et 36 ², il estime qu'il n'y a pas lieu de se préoccuper outre mesure des droits. Le vrai problème est celui que pose le paragraphe 1 de l'article 35, qui suit le texte de la Convention de Vienne ³, et prévoit que l'Etat tiers doit accepter une obligation expressément et par écrit. Si l'intention est vraiment qu'un traité conclu par une organisation internationale doit être applicable pour chacun de ses membres et produire ses effets à l'égard de chacun d'eux et s'il faut considérer les obligations comme des obligations entre les membres et les autres parties au traité, il faut le prévoir dans une disposition. La raison en est simple : il est clair que les membres de l'organisation sont des Etats tiers au sens de la définition énoncée à l'article 2 ⁴. Par conséquent, il est dans l'intérêt des autres Etats parties au traité de pouvoir se retourner

¹ Pour texte, voir 1675^e séance, par. 1.

² *Idem.*

³ Voir 1644^e séance, note 3.

⁴ Voir 1647^e séance, note 1.

directement contre les membres de l'organisation, sans être obligés de recourir au mécanisme de l'organisation. L'article 36 *bis*, dans sa première version, doit effectivement être modifié, et il faut en particulier en restreindre la portée de façon à ne couvrir que les obligations ; le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial va quant au fond dans la bonne direction, même si sir Francis préfère quant à lui le libellé de la première version. Il est non seulement souhaitable, mais aussi nécessaire, que l'article figure dans le projet pour combler ce qui serait autrement une lacune dans le système établi par la Convention de Vienne et le projet d'articles.

5. M. PINTO dit qu'il ne ressort pas clairement de l'article 36 *bis* quelles sont les éventuelles parties au traité visé. L'une des parties est bien entendu l'organisation internationale dont les actes sont en cause. M. Pinto suppose que les autres parties ne sont pas membres de cette organisation, mais ce n'est pas évident à la lecture du texte.

6. Le cas visé à l'article 36 *bis* ne relève pas directement de l'article 35, puisqu'un Etat membre de l'organisation qui conclut le traité n'entre pas dans la catégorie des « Etats tiers » tels qu'ils ont été définis. Il existe en effet entre lui et l'organisation un lien juridique, concret et constitutif du fait de sa qualité de membre de l'organisation. M. Pinto reconnaît donc que le cas doit être traité à part. Pour élaborer la règle régissant cette situation, trois sortes de considérations sont à prendre en compte : premièrement, le fait que l'organisation qui conclut le traité est soucieuse de faire respecter ses règles et ses intentions relatives au traité ; deuxièmement, le fait que l'Etat membre de l'organisation est soucieux de n'être lié que de la façon prévue par les règles de l'organisation ou, si les règles ne contiennent pas de disposition, par son consentement exprès, quelle que soit la manière dont il est exprimé ; troisièmement, le fait que les autres Etats et organisations participant à la négociation du traité sont soucieux de veiller à ce que l'étendue du traité - c'est-à-dire la question de savoir qui seront leurs partenaires - soit portée à leur connaissance et leur soit acceptable.

7. La nouvelle version de l'article 36 *bis* que propose le Rapporteur spécial ne répond peut-être pas à toutes ces préoccupations, sauf l'alinéa *a*, qui tient pleinement compte de la nécessité de respecter les règles de l'organisation et, par conséquent, garantit aux Etats membres dans une certaine mesure que la portée des engagements qui découlent automatiquement pour eux des traités conclus par l'organisation est délimitée par une disposition connue. Le consentement des Etats membres dans les cas où les règles de l'organisation ne prévoient pas que les membres sont automatiquement liés est prévu à l'alinéa *b*, qui est une variante de l'alinéa *a* et qui en est séparé par la conjonction « ou ». Cependant, le consentement des entités participant à la négociation n'est prévu qu'à l'alinéa *b*, bien qu'il semble aussi relever de l'alinéa *a*. La variante de l'alinéa *b* que propose le Rapporteur spécial (1675^e séance, par. 29) semble ne se rapporter qu'au consentement des Etats membres d'une organisation internationale et non au consentement des autres parties à la négociation, puisque les mots « ce consentement » renvoient à la phrase liminaire, qui ne mentionne que le consentement des Etats membres d'une organisation internationale.

8. Pour tenir compte des considérations qu'il a mentionnées, M. Pinto propose une disposition inspirée de l'article 36 *bis*, mais dont certains éléments sont empruntés à l'article 35, qui se lirait comme suit :

« Une obligation naît pour un Etat membre d'une organisation internationale d'une disposition d'un traité conclu par ladite organisation si

« 1) les règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité le prévoient, ou l'Etat membre de l'organisation internationale admet qu'il est lié par cette obligation ;

« 2) les parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition. »

9. Enfin, il ne pense pas que les termes « assent » et « acknowledgement », utilisés dans la version anglaise de l'article 36 *bis* qu'a proposé le Rapporteur spécial, aient un sens qui les distingue de termes plus couramment utilisés, comme « consent ». Peut-être le Comité de rédaction pourra-t-il trouver une solution.

10. M. OUCHAKOV relève qu'à la séance précédente M. Evensen a dit que la notion de « règles pertinentes de l'organisation » ne visait que les règles disposant que les Etats membres sont liés par une obligation découlant d'un traité. A supposer que l'Assemblée générale adopte une résolution par laquelle elle décide que l'ONU fournira une assistance financière à un Etat donné, si l'Union soviétique vote contre cette résolution, la seule obligation qui pourrait en découler pour elle serait de verser sa contribution au budget ordinaire. Selon l'article 35 du projet, une obligation naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité « entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition ». Il faut donc que l'obligation ait été directement créée à la charge de l'Etat tiers. En l'occurrence, si la résolution de l'Assemblée générale prévoit que l'URSS doit verser 1 milliard de roubles au titre de l'assistance fournie par l'ONU à un Etat donné, il en résulte une obligation directe pour l'Union soviétique, même si elle a voté contre la résolution. Cette situation est évidemment inacceptable, mais elle est prévue dans le projet d'articles. En effet, la notion de « règles de l'organisation » englobe non seulement les règles proprement dites, mais aussi les résolutions et décisions ainsi que la pratique. Or, la pratique n'implique pas consentement exprès. Dans le cas particulier, la pratique ne saurait avoir pour effet d'obliger l'Union soviétique à verser 1 milliard de roubles.

11. Il est également question, dans l'article 36 *bis* adopté en première lecture par la Commission, du respect par les Etats membres d'une organisation internationale des obligations qui naissent pour eux des « dispositions d'un traité » auquel cette organisation est partie. Or, un Etat peut être membre de deux organisations qui concluent des traités dont découlent pour lui des obligations contradictoires.

12. Quelques membres de la Commission ont estimé qu'il était inutile de mentionner les droits qui peuvent découler, pour les Etats membres d'une organisation internationale, d'un traité auquel cette organisation est partie. M. Ouchakov n'est pas de cet avis. Dans l'exemple d'un traité conclu entre l'Union soviétique et la CEE dans un domaine relevant de la seule compétence de la

Communauté et non des Etats membres, le projet d'articles prévoit que les Etats membres seraient liés par les obligations prévues par ce traité, conformément aux règles pertinentes de la CEE. L'Union soviétique, quant à elle, s'engagerait envers la Communauté, et non envers les Etats membres. Les droits correspondant aux obligations de l'Union soviétique ne seraient donc pas les droits des Etats membres, à moins qu'il n'en soit convenu autrement. Par contre, les obligations de la Communauté seraient aussi les obligations des Etats membres. Le projet d'articles aurait donc pour effet d'obliger l'Union soviétique non seulement envers la CEE, mais aussi envers les Etats membres, et ce sans son consentement exprès.

13. M. Ouchakov insiste sur le fait que l'hypothèse d'une résolution par laquelle l'Assemblée générale déciderait que l'URSS serait tenue de verser 1 milliard de roubles au titre d'une aide financière n'est pas invraisemblable. Une telle décision pourrait viser un certain nombre d'Etats Membres parmi les nantis. Si le projet se réfère toujours globalement aux Etats membres, c'est qu'il vise le cas particulier de la CEE, dont les Etats membres ne peuvent pas s'engager séparément. Il ne fait aucun doute que les membres de la Commission qui sont partisans d'une disposition relative au cas particulier de la Communauté n'accepteraient pas que le projet se réfère à un Etat membre. Contrairement aux Etats membres du CAEM, les Etats membres de la CEE doivent tous accepter les obligations découlant des traités conclus par la Communauté, ce qui signifie qu'ils ont renoncé à une partie de leur souveraineté. Pour M. Ouchakov, le cas de la CEE est unique. Les Etats Membres de l'ONU, par exemple, ne sont pas liés par les obligations découlant des traités conclus par le Conseil de sécurité dans l'exercice de ses fonctions de maintien de la paix et de la sécurité internationales. Si un accord conclu entre le Conseil de sécurité et un Etat Membre prévoit des obligations à la charge d'autres Etats, le consentement exprès de ceux-ci est indispensable.

14. En conclusion, M. Ouchakov insiste sur le fait que vouloir élaborer une disposition visant un cas tout à fait particulier soulève des obstacles presque insurmontables.

15. M. JAGOTA dit que la question posée par l'article 36 *bis* a également été examinée lors des négociations relatives au projet de convention sur le droit de la mer : il s'agissait de savoir si la future convention devait être ouverte à la participation d'organisations internationales telles que la CEE. Aucune solution n'a été trouvée jusqu'ici.

16. L'ancienne et la nouvelle version de l'article 36 *bis* portent toutes deux sur les droits et les obligations qui, en vertu des « règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité », découlent d'un traité pour les Etats membres de l'organisation internationale. C'est un fait, que la communication des règles pertinentes aux autres parties au traité suffit à prouver. Les relations de l'organisation avec ses Etats membres peuvent toutefois être modifiées par la suite, et la question qui se pose donc est de savoir si une telle modification peut avoir une incidence sur les cas visés par l'article 36 *bis*, et, en particulier, dans quelles cir-

constances un membre d'une organisation internationale doit être considéré comme un Etat tiers.

17. Il est bien entendu que les Etats qui deviennent membres d'une organisation internationale ne perdent pas du même coup leur souveraineté, mais il est permis de se demander, au sujet de leur capacité de conclure des traités, si, en devenant membres d'une organisation, les Etats transfèrent entièrement leur capacité à cette organisation. Les membres de la CEE, par exemple, ont conféré à la Communauté le pouvoir exclusif de conclure des traités dans des domaines particuliers. A l'égard de ces traités, dans quelle mesure les membres de la Communauté doivent-ils être considérés comme des Etats tiers ? M. Jagota est d'avis que, dans les cas où une compétence exclusive a été conférée à une organisation internationale, l'expression « Etat tiers » n'est pas applicable aux Etats membres de l'organisation. Il s'ensuit, toutefois, que s'il n'a pas été conféré de compétence exclusive à une organisation internationale, elle doit avoir au moins ce qu'on pourrait appeler une compétence partagée ou supplétive, c'est-à-dire que les Etats membres de l'organisation aussi bien que l'organisation elle-même peuvent conclure des traités portant sur la même matière ; en pareil cas, c'est le traité conclu par l'organisation qui prévaut. Lorsque la compétence est partagée ou supplétive, il y a lieu de considérer les Etats membres d'une organisation internationale comme des Etats tiers.

18. Si cette interprétation de l'expression « Etat tiers » est correcte, M. Jagota peut accepter le fond de l'article 36 *bis*, quelle qu'en soit la forme, mais il préfère la variante de l'alinéa *b* proposée par le Rapporteur spécial (1675^e séance, par. 29) ou, à défaut, la proposition de M. Pinto. M. Jagota serait reconnaissant au Rapporteur spécial de lui confirmer son interprétation de la notion d'Etat tiers.

19. M. ALDRICH dit que certaines des observations formulées pendant le débat amènent à se demander si tous les membres partent de la même idée. C'est en particulier le cas au sujet de l'alinéa *b* de la nouvelle version de l'article 36 *bis*. En effet, M. Aldrich était parti de l'idée que la référence aux Etats et organisations participant à la négociation du traité ainsi qu'aux Etats membres de l'organisation serait supprimée. Telle qu'il la comprend, la version révisée de l'article a simplement pour objet d'apporter une exception à la condition énoncée à l'article 35 selon laquelle le consentement doit être donné expressément et par écrit. Par conséquent, l'article 36 *bis* concerne uniquement le mode d'expression du consentement requis des Etats membres ; il n'a rien à voir avec l'attitude des autres Etats parties au traité, qui sont protégés par les articles 35 et 36. C'est là, lui semble-t-il, une des réponses à la question soulevée par M. Ouchakov. Aucun droit ni obligation ne peut naître pour les Etats membres d'une organisation internationale qui devient partie à un traité, sauf si telle est l'intention des parties au traité. La protection des autres parties est clairement assurée. Le seul objet de l'article 36 *bis* est que les Etats membres d'une organisation internationale, elle-même partie au traité, puissent plus facilement être directement liés vis-à-vis d'autres parties. M. Aldrich estime donc que l'article 36 *bis* devrait viser uniquement le mode d'expression du consentement des

Etats membres d'une organisation, et ne pas porter sur des questions déjà traitées aux articles 35 et 36.

20. M. Aldrich rappelle qu'il a demandé à la séance précédente pourquoi l'article 36 *bis* était jugé si important : aucune réponse ne semble avoir été donnée à sa question. Il a été dit que l'article visait surtout à protéger les intérêts des pays qui ne sont pas membres de la CEE en donnant aux autres parties aux traités conclus par la Communauté la possibilité de se retourner directement contre les membres de cette organisation – à supposer là encore que l'intention de créer des droits et des obligations soit établie conformément aux articles 35 et 36. M. Aldrich ne voit toujours pas pourquoi il est si difficile d'établir expressément et par écrit l'intention des membres de l'organisation d'être liés. Toutes les parties à un traité ont intérêt à savoir quels sont leurs partenaires. Peut-être serait-il donc possible de s'entendre sur une solution de compromis qui indiquerait clairement qu'il n'est pas apporté d'exception à la condition prévue aux articles 35 et 36 selon laquelle il faut que toutes les parties au traité entendent conférer des droits et obligations aux Etats membres de l'organisation. Peut-être serait-il également possible de préciser que les règles qui ont eu pour effet de lier les intéressés ou l'admission par les membres en l'absence de telles règles doivent être rendues publiques ou communiquées aux autres participants à la négociation. M. Aldrich ne pense pas que ce soit une idée déraisonnable.

21. Il est indispensable d'indiquer clairement que l'article 36 *bis* se rapporte uniquement aux cas dans lesquels tous les membres d'une organisation internationale doivent être liés par les obligations. Il ne vise pas les cas dans lesquels un ou deux membres seulement décident d'être liés par celles-ci : ces cas-là sont régis par l'article 35.

22. En ce qui concerne la remarque de M. Ouchakov selon laquelle l'article 36 *bis* pourrait être utilisé par d'autres organisations pour lier les Etats par des obligations qu'ils n'ont jamais eu l'intention de contracter, la réponse est que les Etats doivent prendre soin de s'assurer qu'ils ne donnent pas leur consentement à ce qui pourrait les engager contre leur gré. M. Aldrich ne pense pas que cela se produise dans la pratique, sauf peut-être – et cela de plus en plus fréquemment – dans le domaine économique.

23. Sir Francis VALLAT, notant que la discussion a clarifié quelque peu la situation, dit que la question aurait certainement pu être traitée différemment, puisqu'elle découle de l'économie générale du projet et, plus particulièrement, de la définition des expressions « partie » et « Etat tiers » et des dispositions concernant le mode d'expression du consentement à être lié et la position des Etats tiers.

24. Sir Francis souscrit entièrement à l'idée selon laquelle l'expression « Etat tiers » ne convient pas pour désigner un Etat membre d'une organisation, mais il semble absolument clair qu'au sens du projet d'articles un Etat membre d'une organisation ne devient pas partie à un traité du seul fait que l'organisation à laquelle il appartient y est devenue partie. En principe, par conséquent, si l'on veut qu'un Etat membre jouisse des droits et soit lié par les obligations découlant d'un traité, il faut le prévoir dans une disposition pour qu'il n'y ait pas de lacune dans le projet d'articles. C'est le nœud du

problème. Sir Francis ne pense pas qu'il s'agisse d'un problème spécifiquement limité à la CEE, car il peut aussi se poser dans tous les cas où une organisation est habilitée à conclure des traités qui lient ses membres.

25. La question des droits est réglée de façon satisfaisante à l'article 36, mais celle des obligations pose un problème, puisqu'un consentement écrit est requis dans leur cas. L'affaire est importante pour deux raisons. D'abord, parce que, lorsqu'une organisation a le pouvoir et la compétence de contracter des obligations conventionnelles au nom de ses membres, il est souhaitable que son autorité soit maintenue, et ce serait faire obstacle au progrès de dire qu'en pareil cas un Etat membre de l'organisation doit exprimer son consentement par écrit pour être lié par un traité. Ensuite parce que, si plusieurs Etats parties sont membres de l'organisation et que l'intention est qu'ils soient liés par les obligations découlant du traité, il est peu probable que tous les membres de l'organisation prendront la peine d'exprimer leur consentement par écrit. Il faut être réaliste.

26. En ce qui concerne l'unanimité, sir Francis Vallat ne voit pas, en principe, pourquoi un traité ne serait pas conclu au nom de quelques membres de l'organisation, et il hésiterait donc à limiter l'article 36 *bis* aux cas dans lesquels le traité s'appliquerait à tous les membres. Mais peut-être la question devrait-elle être étudiée plus à fond.

27. Le fait que les autres parties aux négociations ne connaissent peut-être pas les règles de l'organisation internationale en cause est une raison de plus pour inclure l'article 36 *bis*, car il faut que les autres Etats sachent que, lorsqu'ils négocient avec une organisation internationale, ils doivent être au courant de ce que prévoient les règles de l'organisation. Il n'y a là rien de nouveau, puisque lorsque les négociations ont lieu avec des pays, il faut tenir compte des règles constitutionnelles des Etats concernés, et il n'y a pas de raison qu'il n'en aille pas de même dans le cas des organisations internationales. Sir Francis Vallat reconnaît toutefois que l'article est parfois obscur et des éclaircissements sont nécessaires, mais force lui est de reconnaître qu'il lui serait difficile de se prononcer sur le cas de la CEE. Le projet d'articles jouera un rôle utile s'il peut appeler l'attention sur ce genre de problème.

28. M. OUCHAKOV dit qu'il a toujours adopté une position assez proche de celle de M. Jagota. L'article à l'examen vise le cas particulier d'Etats qui ont délégué à une organisation dont ils sont membres la capacité de conclure des traités dans certains domaines, sans conserver de capacité parallèle. A l'égard de cette organisation supranationale, ces Etats ne sont pas de véritables Etats tiers, mais plutôt des parties clandestines – ils sont clandestinement parties aux traités que conclut l'organisation. Et l'article 36 *bis* figure dans la section intitulée « Traités et Etats tiers ou organisations internationales tierces », bien qu'il ne concerne pas de véritables Etats tiers. Pour M. Ouchakov, cet article n'a pas sa place dans le projet, car il vise une situation unique, qui présente des caractéristiques qui ne sont pas propres aux organisations internationales.

29. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise tout d'abord l'intention à laquelle répond l'article 36 *bis* et la manière dont elle s'est concrétisée. Cette intention résulte de deux constatations de fait. D'une part, la Commission

est prisonnière d'une règle qu'elle s'est imposée, en vertu de laquelle elle ne connaît que deux positions vis-à-vis d'un traité : celle de partie ou celle de tiers. D'autre part, la Convention de Vienne a adopté une solution très formaliste quant à la création par un traité d'obligations pour un Etat tiers. Cette convention étant entrée en vigueur, il n'appartient évidemment qu'aux parties de l'interpréter. A partir de ce cadre général, M. Reuter a eu pour seul souci de chercher comment assouplir le formalisme étroit imposé par l'article 35. Cet objectif est cependant tempéré par l'impossibilité de résoudre en une seule disposition tous les problèmes susceptibles de se poser.

30. Un certain nombre des observations qui ont été formulées au sujet du projet d'articles de la Commission ont montré qu'en général la position des Etats membres d'une organisation à l'égard des traités conclus par elle soulevait de nombreuses difficultés. Il convient par conséquent de reconnaître que seule une simplification considérable de la réalité permet d'affirmer que deux positions seulement doivent être envisagées : celle de partie ou celle de tiers. En première lecture, la Commission a passé en revue de nombreuses hypothèses, telles que la modification de la charte constitutive de l'organisation ou le changement de la composition de cette dernière, qui, pour être toutes intéressantes, excèdent néanmoins la tâche que la Commission doit poursuivre, comme elle l'a marqué nettement en adoptant l'article 73 de son projet⁵.

31. Certains membres de la Commission ont insisté sur le cas particulier de la CEE. M. Reuter estime, toutefois, que cette institution ne présente aucun intérêt spécial en la matière. Il rappelle que la Communauté a conclu des traités avec un grand nombre de pays, et qu'il n'appartient qu'aux partenaires de la CEE de décider comment résoudre le problème des effets de ces instruments. Dans la pratique de l'ONU, M. Reuter relève que cette organisation a conclu un traité avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'installation de son siège à New York, et constate que ce traité impose des obligations aux Etats membres de l'organisation, qui ne les ont cependant pas acceptées par écrit. La question peut donc se poser de savoir si les Etats-Unis ont le droit de s'adresser directement à un Etat Membre pour lui rappeler qu'il est tenu par le traité. Or, c'est pour tenter de régler ce type de situation que la Commission a voulu rédiger un article 36 *bis*. En effet, une telle disposition est du plus grand intérêt, non pas pour les Etats membres de l'organisation, ni même pour l'organisation elle-même – et M. Pinto a bien analysé les intérêts en présence dans ce cas –, mais au contraire pour les pays qui ont conclu un traité avec une organisation internationale.

32. M. Aldrich et M. Pinto ont estimé que l'article 36 *bis* tendait à donner un fondement juridique à l'existence de rapports directs entre le partenaire d'une organisation internationale dans un traité et les Etats membres de l'organisation. Il conviendrait donc de s'assurer du consentement des partenaires et de déterminer s'ils ont accepté la naissance de tels rapports directs. En réalité, les partenaires de l'organisation internationale ne voient pas naître d'obligations à leur

charge envers les Etats membres de l'organisation avec laquelle ils ont contracté. On a dit de même que la naissance de droits au profit des partenaires de l'organisation devait répondre à l'intention de ces derniers. A ce propos, M. Reuter rappelle que la Commission a fait observer dès l'origine des débats sur cet article qu'il était inutile de prévoir le cas des droits si l'on prévoyait celui des obligations, puisque les obligations des Etats membres envers les partenaires de l'organisation internationale correspondent à des droits pour ces derniers. En outre, l'article 36 du projet précise que la naissance de tels droits est présumée parce qu'il est de l'intérêt des partenaires de l'organisation de disposer de ces droits. M. Reuter est toutefois prêt à accepter toute modification de forme que la Commission pourrait décider. Il est conscient que les alinéas *a* et *b* de la version qu'il a proposée n'épuisent pas l'ensemble du problème à régler, mais sont seulement deux hypothèses, l'une particulière et l'autre plus générale.

33. Il rappelle que le texte qu'il avait proposé initialement en 1977⁶ était assorti d'un commentaire où étaient exprimées les considérations qui précèdent. Le texte lui-même était toutefois légèrement différent, puisqu'il visait à la fois les droits et les obligations, mentionnait l'acte constitutif de l'organisation, et non ses règles pertinentes, et exprimait la seconde hypothèse de manière embarrassée. La version retenue à titre provisoire en première lecture mentionne au contraire les règles pertinentes, tandis que l'alinéa *b* présente une formule simplifiée, avec un sens légèrement élargi, et s'oriente vers l'idée d'un consentement implicite. Enfin, la version nouvelle (v. 1675^e séance, par. 27) s'inscrit dans la même ligne, mais souligne l'intention profonde du Rapporteur spécial par la formule « le consentement des Etats membres d'une organisation internationale à des obligations découlant d'un traité conclu par cette organisation résulte », qui répond au souci, non pas de supprimer la notion de consentement, mais d'en assouplir les modalités. En outre, le libellé nouveau ne mentionne plus les droits et comporte une variante de l'alinéa *b* (*ibid.*, par. 29) présentant une plus grande souplesse.

34. La Commission doit pouvoir apprécier l'utilité de la solution ainsi proposée. Il est évident que l'article 36 *bis* serait totalement inutile si son objet n'était autre que de donner une approbation aux Communautés européennes, qui n'en ont cure. Si telle était la situation, il conviendrait de supprimer purement et simplement une telle disposition, aussi vaine que dangereuse.

35. En réalité, le texte proposé n'est pas sans raison d'être. Certes, le problème auquel il se rapporte peut être résolu par la participation des Etats membres de l'organisation internationale à la conclusion des traités qu'elle contracte. Toutefois, on voit mal comment une organisation internationale comptant plus d'une centaine de membres pourrait, en pratique, être accompagnée de tous ses Etats membres durant les négociations, ou comment on pourrait exiger de tous les membres un acte solennel d'acceptation de la convention. C'est dans cette hypothèse particulière que l'article 36 *bis* trouve son application concrète, et se voit justifié *a contrario* par l'exemple des « accords mixtes », avancé par la CEE

⁵ Voir 1647^e séance, note 1.

⁶ Voir *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 137 et suiv., doc. A/CN.4/298.

dans ses observations (A/CN.4/339), qui ont un effet désastreux sur les délais d'application des traités.

36. A titre d'exemple, M. Reuter envisage l'hypothèse d'une union douanière personnalisée par une organisation internationale, qui aurait le droit de conclure des accords tarifaires. On voit clairement, dans un tel cas, l'intérêt de l'absence de formalisme, puisqu'il est bien certain que les Etats qui vont appliquer un éventuel accord par l'intermédiaire de leurs administrations approuvent l'instrument conclu. Il en va de même des accords de pêche, et il peut être particulièrement intéressant dans un tel cas que l'Etat partenaire de l'organisation internationale puisse invoquer l'accord des Etats membres sans passer par le truchement de l'organisation, notamment si un litige s'élève, puisque, à la différence d'un Etat, une organisation internationale ne peut être assignée devant la CIJ.

37. Pour M. Reuter, il est certainement utile de chercher à alléger le formalisme en matière de consentement. En outre, la solution proposée à l'article 36 *bis* est favorable aux organisations internationales. En effet, si l'on prévoit que les organisations internationales se développeront probablement à l'avenir, on sait cependant qu'elles n'auront pas des pouvoirs très étendus et qu'elles ne seront certainement pas en mesure de conclure beaucoup de traités. Il y a donc un intérêt évident à alléger les formalités qui garantissent l'exécution des traités par les Etats membres.

38. Le projet d'article 36 *bis* se heurte seulement à deux objections fondamentales, qui revêtent un caractère politique et sont, l'une et l'autre, parfaitement légitimes, car seules des raisons politiques peuvent déterminer le choix de la Commission.

39. Selon la première, l'article 36 *bis* ne fait référence qu'à la situation d'une organisation européenne particulière. L'échange de vues auquel la Commission a procédé a montré que certains membres estiment effectivement que ce texte s'applique parfaitement à la CEE et redoutent qu'il puisse s'appliquer en dehors de ce domaine. Une telle attitude est proprement politique, car le véritable problème est celui de l'avenir, puisqu'il convient de décider si l'on souhaite ou non un développement des organisations internationales et si l'on veut que les institutions nouvelles prévues dans un projet de convention, tel que celui sur le droit de la mer, puissent un jour entrer en vigueur. La Commission doit se demander sur ce point si elle entend mettre dans son projet d'articles des obstacles formalistes à l'exécution d'un accord de cette nature. M. Reuter souligne que les pays les plus intéressés en l'espèce sont les pays en développement. Il fait observer que si l'on peut légitimement penser que l'article examiné manifeste un développement régressif du droit international parce qu'il se concentre sur la situation de la CEE, on peut tout aussi légitimement affirmer qu'il exprime un développement progressif du droit, puisqu'il éliminerait l'exigence du formalisme pour obtenir l'exécution par les Etats membres d'une organisation internationale des accords conclus par elle.

40. La seconde objection fondamentale se ramène à savoir si l'avenir ou la nécessité du droit international conduisent vers un formalisme très rigoureux ou moins rigoureux. M. Reuter souligne qu'il ne s'agit d'ailleurs là que du formalisme du consentement des Etats membres

et non celui des organisations internationales, au sujet duquel une hésitation serait compréhensible. Il considère que les deux options sont également légitimes et détermineront le choix de la Commission en faveur du maintien ou de la suppression de l'article 36 *bis*.

41. Enfin, M. Reuter note que les membres de la Commission ont formulé un certain nombre d'observations de détail.

42. La première concerne la place d'un éventuel article 36 *bis* dans le projet. M. Barboza (1677^e séance) a estimé à juste titre que, si la Commission se borne à viser dans cette disposition la création des obligations, il devrait s'agir plutôt d'un article 35 *bis*.

43. M. Verosta (1676^e séance) a estimé, lui aussi avec raison, qu'il conviendrait de donner à l'article un titre différent de celui que la Commission a adopté en première lecture. Sans avoir de suggestion précise à faire, M. Reuter pense néanmoins que le titre devrait mentionner la justification même de l'article, c'est-à-dire l'assouplissement du formalisme.

44. La formule « les règles pertinentes de l'organisation » a été jugée dangereuse parce qu'elle reconnaît la possibilité qu'une organisation internationale crée elle-même des règles en vertu desquelles certaines obligations nées de traités auraient des effets à l'égard des Etats membres. Il y a certes là une difficulté, et M. Reuter rappelle que dans son projet initial l'article 36 *bis* visait les actes constitutifs de l'organisation. Il considère toutefois que l'expression « règles pertinentes » ne désigne que les règles de l'organisation conformes aux actes constitutifs. Dès lors, il n'existerait aucune raison légitime de priver une organisation internationale du droit de développer son droit constitutionnel. La Commission devrait se borner à admettre que certaines organisations suivent une pratique rigide et d'autres une pratique plus souple. Il appartiendra au Comité de rédaction de régler cette question.

45. L'emploi de la formule « les Etats membres » a été critiqué, et M. Aldrich a proposé les mots « tous les Etats membres ». M. Reuter préférerait s'en tenir à la formule la plus souple afin de ne pas bloquer une éventuelle évolution et d'éviter la situation contradictoire et insoluble dans laquelle un Etat ayant conclu un accord avec une organisation internationale dont il est membre devrait être considéré à la fois comme partie et comme tiers.

46. Le Comité de rédaction devra aussi préciser le sens des mots « admission » et « découlant ». Il est en effet légitime de vouloir protéger le consentement des Etats membres. C'est d'ailleurs pour cette raison que M. Reuter a proposé la seconde variante de l'alinéa *b*, qui exige une manifestation non équivoque du consentement, soit plus qu'un consentement implicite.

47. En conclusion, M. Reuter souhaite que l'article 36 *bis* soit renvoyé au Comité de rédaction, puisque la Commission ne prendra position que sur un texte définitif. Il reviendra au Comité de définir le degré d'assouplissement souhaité, en considérant que l'effort de rédaction d'un article 36 *bis* a été accompli avec le souci de servir la Commission et non de défendre en aucune manière la CEE – qui, au demeurant, n'en a nullement besoin.

48. M. OUCHAKOV est lui aussi partisan du renvoi de l'article 36 *bis* au Comité de rédaction, mais réserve la possibilité de formuler auparavant certaines observations.

La séance est levée à 13 h 5.

1679^e SÉANCE

Jeudi 25 juin 1981, à 10 h 5

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE (fin)

ARTICLE 36 *bis* (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation) ¹ [fin]

1. M. OUCHAKOV déclare qu'il n'est pas favorable ou défavorable à la CEE en tant que telle, puisqu'il s'agit d'une réalité dont l'existence s'impose à tous. Il constate seulement que cette entité n'est pas une organisation internationale ordinaire, puisqu'elle est en même temps une organisation supranationale. Il constate en outre que, pour le moment, le seul intérêt réel de l'article 36 *bis* du projet est qu'il s'applique au cas de la Communauté. Pour M. Ouchakov, les autres exemples cités par le Rapporteur spécial à la séance précédente ne sont, en effet, pas valables.

2. Ainsi, un accord de siège prévoit plutôt des obligations à la charge de l'Etat hôte et des droits en faveur des Etats membres et des organisations internationales. En outre, les obligations qu'un accord de siège tel que celui de l'ONU avec les Etats-Unis d'Amérique peut contenir ne sont pas entrées en vigueur en vertu des règles de l'organisation ni en raison de la participation des Etats membres à la négociation, puisque cette participation ne peut en aucun cas suffire à lier des Etats. Par ailleurs, les accords de siège visés par le Rapporteur spécial ont tous été conclus avant l'existence de la Convention de Vienne ², qui exige une acceptation expresse et écrite des

Etats tiers à l'égard d'un traité avant que des obligations puissent naître pour eux d'un tel instrument. Il serait certainement préférable pour le pays hôte que les obligations nées d'un accord de siège soient confirmées expressément et par écrit par les Etats qui s'en reconnaissent débiteurs. L'acceptation serait ainsi parfaitement claire. M. Ouchakov considère par conséquent que l'exemple des accords de siège n'est pas pertinent.

3. Celui d'une éventuelle organisation de pêche n'est pas plus convaincant. M. Ouchakov estime en effet qu'hormis la CEE il n'existe pas d'organisation internationale à laquelle ses Etats membres aient transféré le pouvoir de conclure des accords de pêche en leur nom. Une organisation de ce type ne peut s'obliger en vertu d'un traité que pour elle-même. Au surplus, si l'organisation internationale possède, par l'effet de ses actes constitutifs, le pouvoir de conclure des traités au nom de ses Etats membres, l'exemple est dépourvu d'intérêt.

4. Il en va de même dans le cas des organisations de commercialisation de produits de base, car la pratique contemporaine ne connaît aucun exemple d'une telle organisation habilitée à engager ses membres pour la vente de produits. Il est en outre peu probable que des organisations de ce type, dotées d'un pouvoir supranational, apparaissent dans le monde à venir. Ainsi donc, si l'on excepte le cas de la CEE, les autres exemples mentionnés par le Rapporteur spécial pour justifier l'hypothèse visée par l'article 36 *bis* n'existent pas dans la réalité.

5. Le Rapporteur spécial a aussi fait état de son souci d'assouplir la procédure d'acceptation des traités. M. Ouchakov rappelle qu'à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités les Etats se sont, quant à eux, montrés surtout désireux de renforcer le formalisme de l'acceptation par un Etat tiers d'obligations nées pour lui d'un traité auquel il n'est pas partie. Pour sa part, M. Ouchakov se préoccupe de maintenir une rigueur suffisante dans les règles d'acceptation par un Etat tiers des obligations nées d'un traité auquel il n'est pas partie. Il relève que cette attitude est tout aussi légitime que l'attitude inverse. Au demeurant, le désir d'assouplir les procédures du consentement devrait conduire à modifier aussi l'article 35 du projet ³ sans se borner à viser le cas des Etats membres d'organisations internationales. Sans mettre nullement en cause la bonne foi du Rapporteur spécial, M. Ouchakov affirme que l'opinion qu'il soutient n'est pas moins légitime que celle de ce dernier.

6. De la même manière, il admet volontiers la bonne foi du Rapporteur spécial quand il se fait le défenseur des Etats du tiers monde pour justifier l'adoption d'un article 36 *bis*. Là aussi, M. Ouchakov pense, inversement, défendre légitimement les intérêts de ces mêmes pays en luttant contre l'article précité. Il relève, tout d'abord, que l'article 36 *bis* ne porte pas sur les droits des pays en développement, mais sur leurs obligations. Dès lors, on peut douter si un assouplissement du mécanisme selon lequel ces pays peuvent être liés par des obligations contractées à leur charge par une organisation internationale en vertu d'un traité auquel ils ne sont pas parties permet de protéger efficacement les pays du tiers monde.

¹ Pour texte, voir 1675^e séance, par. 1.

² Voir 1644^e séance, note 3.

³ Pour texte, voir 1675^e séance, par. 1.

Par ailleurs, M. Reuter semble considérer que l'avenir des pays du tiers monde réside dans la constitution d'organisations supranationales, tandis que M. Ouchakov constate que ces pays, qui viennent d'acquiescer pleinement leur indépendance et leur souveraineté, ne sont pas nécessairement soucieux de transférer ces attributs à des organisations supranationales à naître. Les deux attitudes contradictoires se réclament d'un même objectif, et sont également légitimes.

7. M. SUCHARITKUL fait observer que la Commission doit tenir compte de la pratique internationale dans le domaine examiné. Il est favorable à la présence dans le projet d'un article 36 *bis*, qu'il estime nécessaire au-delà de la situation particulière de la CEE.

8. Cette dernière se trouve, certes, dans une situation particulière, puisqu'elle a la capacité de conclure des traités qui peuvent créer des obligations et des droits pour ses membres. Par ailleurs, l'exemple des accords de siège illustre bien les engagements d'une organisation internationale qui peuvent lier les Etats membres. Il existe en la matière une pratique internationale bien établie, tant pour le cas des organisations internationales à caractère universel que pour celui des organismes régionaux. Il serait peut-être souhaitable que l'article 36 *bis* s'oriente vers une confirmation de cette pratique.

9. On observe en outre une certaine relativité des droits conventionnels. Ainsi, l'accord de siège conclu entre la France et l'UNESCO contient une sorte de « clause de l'organisation internationale la plus favorisée » pour les privilèges et immunités des fonctionnaires de l'organisation et des représentants des Etats auprès d'elle. Enfin, la pratique a largement évolué dans le sens d'une hiérarchisation du traitement des organisations internationales, et l'on peut relever que l'accord de siège de la CEE prévoit un traitement moins favorable que celui que le Gouvernement belge a accordé au secrétariat de l'OTAN, puisque, par exemple, les biens de la Communauté ne sont pas systématiquement exempts de l'exécution forcée.

10. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 36 *bis* au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 37 (Révocation ou modification d'obligations ou de droits d'Etats tiers ou d'organisations internationales tierces)

11. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 37, qui se lit comme suit :

Article 37. – Révocation ou modification d'obligations ou de droits d'Etats tiers ou d'organisations internationales tierces

1. Au cas où une obligation est née pour un Etat tiers conformément au paragraphe 1 de l'article 35, cette obligation ne peut être révoquée ou modifiée que par le consentement des parties au traité et de l'Etat tiers, à moins qu'il ne soit établi qu'ils en étaient convenus autrement.

2. Au cas où une obligation est née pour une organisation internationale tierce conformément au paragraphe 2 de l'article 35, cette obligation ne peut être révoquée ou modifiée que par le consentement des parties au traité et de l'organisation tierce, à moins qu'il ne soit établi qu'elles en étaient convenues autrement.

3. Au cas où un droit est né pour un Etat tiers conformément au paragraphe 1 de l'article 36, ce droit ne peut pas être révoqué ou

modifié par les parties s'il est établi qu'il était destiné à ne pas être révoqué ou modifiable sans le consentement de l'Etat tiers.

4. Au cas où un droit est né pour une organisation internationale tierce conformément au paragraphe 2 de l'article 36, ce droit ne peut pas être révoqué ou modifié par les parties s'il est établi qu'il était destiné à ne pas être révoqué ou modifiable sans le consentement de l'organisation tierce.

[5. Au cas où une obligation ou un droit est né pour des Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale dans les conditions prévues à l'alinéa a de l'article 36 *bis*, cette obligation ou ce droit ne peut être révoqué ou modifié que par le consentement des parties au traité, à moins que les règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité n'en disposent autrement ou qu'il ne soit établi que les parties au traité en étaient convenues autrement.]

[6. Au cas où une obligation ou un droit est né pour des Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale dans les conditions prévues à l'alinéa b de l'article 36 *bis*, cette obligation ou ce droit ne peut être révoqué ou modifié que par le consentement des parties au traité et des Etats membres de l'organisation, à moins qu'il ne soit établi qu'ils en étaient convenus autrement.]

7. Le consentement d'une organisation internationale partie au traité ou d'une organisation internationale tierce, prévu aux paragraphes qui précèdent, est régi par les règles pertinentes de cette organisation.

12. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que l'article 37 n'a pas suscité d'observations de la part des gouvernements ou des organisations internationales.

13. Cette disposition soulève cependant des problèmes de rédaction importants, et même certains problèmes de fond. En effet, le libellé de l'article 37 adopté par la Commission en première lecture comporte quatre premiers alinéas qui s'inspirent du texte correspondant de la Convention de Vienne. Toutefois, par souci de clarté, la Commission a dédoublé le cas de l'Etat et celui de l'organisation internationale. Le Comité de rédaction a eu l'occasion de discuter longuement du problème de forme consistant à savoir si l'on maintiendrait les quatre alinéas initiaux ou si on les réduirait à deux.

14. Sur le fond, les paragraphes 5 et 6 – qui sont placés entre crochets dans le texte adopté en première lecture et doivent rester tels à ce stade – envisagent un régime particulier susceptible de naître d'un article 36 *bis*, lui-même placé entre crochets en première lecture. Sans ignorer qu'il pourrait être prématuré d'examiner les paragraphes 5 et 6 de l'article 37 avant que le Comité de rédaction ait pu arrêter sa décision au sujet de l'article 36 *bis*, M. Reuter tient cependant à attirer l'attention de la Commission sur deux difficultés.

15. Tout d'abord, les paragraphes 5 et 6 sont rédigés compte tenu de l'article 36 *bis* adopté en première lecture et portent donc, à la fois, sur la création d'une obligation et sur celle d'un droit. Ce point particulier a été longuement examiné par la Commission et, si le Comité de rédaction borne la portée de l'article 36 *bis* au cas de la naissance d'une obligation ou adopte un texte nouveau pour cette disposition, les paragraphes 5 et 6 de l'article 37 devront être alignés en conséquence. D'autre part, les paragraphes 5 et 6 traitent séparément des hypothèses visées aux alinéas a et b de l'article 36 *bis*, et les solutions adoptées pour l'article 36 *bis* ne sont pas tout à fait conformes aux solutions générales proposées dans les paragraphes 1 à 4 de l'article 37.

16. Le choix fondamental est lié, en l'espèce, à la réponse que la Commission donnera à la question de savoir si l'article 36 *bis* concerne à la fois les droits et les obligations ou porte seulement sur les obligations. Il est aussi lié à un aspect plus général, puisqu'il semble que les discussions de la Commission sur l'article 36 *bis* en deuxième lecture aient montré plus clairement que l'objet de cette disposition est un assouplissement du formalisme du consentement en dehors même de toute atteinte au principe du consentement. Un certain nombre de membres de la Commission qui sont intervenus paraissent favorables à une telle conception de l'article 36 *bis*. Dès lors, si cette appréciation était exacte, la Commission devrait résoudre aussi la question de fond consistant à savoir si l'article 36 *bis* doit exprimer les mêmes solutions que les premiers alinéas de l'article 37.

17. M. ALDRICH dit que les doutes qu'avait fait naître en lui l'article 36 *bis*, en raison notamment du libellé des paragraphes 5 et 6 de l'article 37, ont été en grande partie dissipés par le débat qui a eu lieu à la Commission. Il est toutefois d'avis que les paragraphes 5 et 6 de l'article 37 devraient être supprimés.

18. On peut certainement soutenir qu'il y a de bonnes raisons de faire en sorte que les Etats membres d'une organisation internationale soient liés par les obligations conventionnelles de l'organisation avec moins de formalisme qu'il n'en est exigé pour les autres Etats tiers, mais c'est pousser trop loin les limites de la tolérance et mettre gravement en doute l'intégrité du système créé que d'admettre, en même temps, que les Etats membres d'une organisation internationale peuvent aussi demander que les droits et obligations qui naissent pour eux d'un traité conclu par cette organisation soient sensiblement différents des droits et obligations des autres Etats tiers. Cela est particulièrement vrai dans le contexte du paragraphe 5 de l'article 37, dans lequel la révocation ou la modification des obligations des Etats membres d'une organisation internationale dépend des règles internes de l'organisation, alors que la révocation ou la modification des obligations de tous les autres Etats tiers est régie par les paragraphes 1 à 4 de l'article 37. En l'absence de la preuve convaincante du contraire, M. Aldrich continuera de penser que les perspectives d'avenir de l'article 36 *bis* seraient meilleures si l'on supprimait les paragraphes 5 et 6 de l'article 37.

19. M. CALLE Y CALLE dit que les paragraphes 5 et 6 de l'article 37 sont étroitement liés à l'article 36 *bis*, et qu'il faudra manifestement, si l'article 36 *bis* (qui renferme des dispositions particulières régissant le consentement à être lié par des obligations) est inclus dans le projet, que les paragraphes 5 et 6 de l'article 37 y figurent aussi, puisqu'ils ont trait à la révocation ou à la modification de ces obligations.

20. L'article 36 *bis* est une disposition nécessaire, utile et pratique, qui porte sur l'expression, par les Etats membres d'une organisation internationale, de leur consentement à être liés par les obligations résultant d'un traité conclu par cette organisation. A cet égard, M. Calle y Calle appelle l'attention de la Commission sur l'article 11 de la Convention de Vienne, qui stipule que les Etats peuvent exprimer leur consentement à être liés par un traité par la signature, l'échange d'instruments cons-

tituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, « ou par tout autre moyen convenu ». L'un de ces moyens consiste à exprimer son consentement par l'intermédiaire des organisations internationales, dont les règles internes peuvent prévoir que les traités qu'elles concluent lient leurs membres. Les Etats membres consentent ainsi par avance à être liés par les traités conclus par les organisations internationales.

21. En conclusion, M. Calle y Calle estime que l'article 36 *bis* doit faire partie du projet de la Commission, et que l'article 37 doit renfermer des dispositions relatives aux moyens de révoquer ou de modifier les obligations visées à l'article 36 *bis*.

22. M. RIPHAGEN, rappelant que, dans sa déclaration relative à l'article 36 *bis* (1676^e séance), il a fait une distinction entre le mode d'expression et les effets du consentement, dit que les paragraphes 5 et 6 de l'article 37 semblent porter davantage sur les effets du consentement que sur son mode d'expression. En fait, il estime que ces paragraphes vont trop loin, car ils semblent attribuer pour effet au consentement des Etats membres d'une organisation internationale de créer des droits et intérêts acquis, qui ne sont pour ainsi dire pas sujets à changement.

23. Au cours de la discussion dont a fait l'objet à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités le texte qui est devenu l'article 37 de la Convention de Vienne, M. Riphagen a eu la nette impression que cet article était influencé par certains traités multilatéraux établissant un régime particulier pour certaines parties de territoire et créant des droits pour des Etats tiers. Il est toutefois peu probable que des traités de ce genre soient conclus dans un proche avenir par des organisations internationales. Il est douteux aussi que les dispositions de l'article 37 de la Convention de Vienne puissent être considérées comme applicables, sans modification, à la situation particulière des Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale, parce qu'il y a lieu de supposer que les droits et obligations d'une organisation internationale relatifs à un traité conclu par elle ne sont pas toujours automatiquement transférables aux Etats membres de ladite organisation. Compte tenu de ces considérations, M. Riphagen pense, comme M. Aldrich, qu'il faudrait supprimer les paragraphes 5 et 6 de l'article 37.

24. M. OUCHAKOV est contre les paragraphes 5 et 6 de l'article 37, car, dès lors qu'une obligation a été acceptée, sa révocation ne peut dépendre de la volonté d'une seule partie, quel que soit le mode selon lequel le consentement a été donné.

25. En outre, la version nouvelle de l'article 36 *bis* proposée par le Rapporteur spécial (1675^e séance, par. 27), qui vise les « règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité », soulèverait la question de la durée des obligations de l'Etat membre de l'organisation lié en vertu desdites règles dans l'hypothèse où ledit Etat membre quitterait l'organisation. Sur ce point, le Rapporteur spécial a invoqué l'existence d'une clause de sauvegarde concernant la composition de l'organisation. Cependant, cette clause ne joue que pour l'organisation elle-même, et non pour les Etats membres, qui, par hypothèse, seraient liés

à jamais par le traité. En effet, l'article 73 du projet⁴ est muet au sujet de la position des Etats membres d'une organisation et de leurs obligations résultant de l'article 36 *bis*. Or, les règles pertinentes de l'organisation ne peuvent, de toute évidence, libérer les Etats membres d'éventuelles obligations, puisque l'Etat membre s'est engagé en vertu d'un traité qui n'est pas régi par les règles internes de l'organisation, mais par le droit international.

26. La question ainsi soulevée est de nature concrète, et la Commission doit s'attacher à la résoudre. Certes, la pratique est toujours plus souple que les règles juridiques, mais il semblerait exagérément risqué de laisser un aspect aussi important à l'appréciation de la pratique, toujours habile à contourner les règles.

27. M. JAGOTA pense, comme M. Calle y Calle, que si la Commission décide d'inclure l'article 36 *bis* dans son projet, elle devra y inclure aussi les paragraphes 5 et 6 de l'article 37, qui peuvent être considérés comme précisant ou prolongeant les dispositions de l'article 36 *bis*. Ainsi, l'article 36 *bis* stipule que les obligations des Etats membres d'une organisation internationale qui a conclu un traité découlent seulement des règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité — et le facteur temps est déterminant —, tandis que l'article 37 précise combien de temps ces obligations dureront et si elles peuvent être révoquées ou modifiées par la suite.

28. Comme l'article 36 *bis* ne prévoit rien concernant la révocation ou la modification des obligations des Etats tiers membres d'une organisation internationale, l'idée de cette révocation ou modification doit être mentionnée, soit aux paragraphes 5 et 6 de l'article 37, soit ailleurs dans le projet. Sinon, il sera laissé libre champ à l'interprétation.

29. L'inclusion des paragraphes 5 et 6 de l'article 37 dans le projet sera en outre utile aux Etats parties à un traité conclu avec une organisation internationale, à l'organisation internationale elle-même et aux Etats membres de cette organisation, car il sera établi clairement que l'intention des parties, au moment de la conclusion de ce traité, a été que les règles pertinentes de l'organisation sont applicables non seulement au moment où le traité a été conclu, mais encore dans le cas où les obligations nées du traité seraient révoquées ou modifiées.

30. M. ALDRICH dit que, dans sa déclaration antérieure, il a omis de préciser que les paragraphes 5 et 6 de l'article 37 n'étaient à supprimer que si les paragraphes 1 à 4 dudit article étaient modifiés de manière à mentionner la révocation ou la modification de tout droit ou obligation des tiers nés en application des articles 35, 36 ou 36 *bis*. Les paragraphes 1 à 4, qui doivent évidemment indiquer que tous les droits et obligations des tiers, indépendamment de la façon dont ils sont nés, doivent être traités de la même manière, pourraient être finalement ramenés à deux paragraphes.

31. M. VEROSTA est favorable au maintien des paragraphes 5 et 6. La Commission pourrait prier le Rapporteur spécial de reformuler les paragraphes 1 à 4.

32. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission ont soulevé d'abord une question de rédaction, consistant à déterminer si, abstraction faite des paragraphes 5 et 6, il convient de ramener à deux les paragraphes 1 à 4 du texte adopté en première lecture. M. Aldrich s'est prononcé en faveur de cette solution, et c'est au Comité de rédaction qu'il appartient de trancher.

33. Des opinions diverses se sont exprimées quant aux questions de fond soulevées par les paragraphes 5 et 6. M. Aldrich et M. Riphagen ont estimé que les conditions de la modification et de la révocation des droits et des obligations dans les hypothèses visées à l'article 37 devraient être revues dans un sens qui correspondrait à une assimilation au régime général. En revanche, d'autres membres, comme M. Calle y Calle et M. Jagota, pensent qu'une telle modification du fond des paragraphes 5 et 6 n'est pas recommandée, ou qu'il faudrait maintenir ces dispositions sous leur forme actuelle.

34. De toute évidence, la Commission doit d'abord décider du contenu d'un éventuel article 36 *bis*, et déterminer s'il convient, conformément au texte adopté en première lecture — mais contrairement à un sentiment exprimé à la fin des débats consacrés à la première lecture du projet —, de maintenir la mention des droits dans cet article.

35. M. Aldrich a élargi le problème de forme en se déclarant favorable non seulement à un résumé des paragraphes 1 à 4, qui seraient ramenés à deux paragraphes, mais aussi à l'introduction éventuelle, dans le libellé nouveau, de certains éléments qui feraient droit à la question traitée dans les paragraphes 5 et 6 de la version adoptée en première lecture. Une telle position montre bien à quel point le fond et la forme sont liés. C'est d'ailleurs pour cette raison que M. Reuter pense qu'il est préférable de renvoyer ces questions au Comité de rédaction.

36. Au sujet des observations de M. Ouchakov, il rappelle qu'il a déjà indiqué que le problème posé par la modification de la composition d'une organisation internationale est délicat, mais que l'article 73 du projet contient une disposition dans laquelle il est précisé que l'on n'entend pas traiter de cette question. M. Ouchakov considère qu'une telle réserve n'est pas suffisante attendu que, dans l'hypothèse où un article 36 *bis* serait maintenu dans le projet, on se trouverait, dans le cas d'un traité conclu par une organisation internationale avec un Etat et comportant des obligations pour les Etats membres, en présence d'un accord collatéral entre les Etats membres de l'organisation et les organisations ou les Etats parties au traité originaire. Or, un tel traité, concernant un engagement des Etats membres, n'est pas visé par la réserve énoncée à l'article 73. Une considération de ce type a des conséquences graves, surtout si l'on envisage la possibilité que l'article 36 *bis* ne soit pas retenu et que le projet ne comporte dans ce domaine que les articles 35 et 36.

37. Dans le cas d'un accord de siège tel que celui qui a été conclu entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique, si l'on accepte l'idée selon laquelle un Etat qui quitte l'organisation reste lié par les obligations nées du traité, il faut néanmoins reconnaître que l'objet du traité disparaît

⁴ Voir 1647^e séance, note 1.

dès que l'Etat quitte l'organisation. En revanche, la solution est plus complexe dans l'hypothèse d'un Etat membre d'une union douanière qui quitte cette organisation. Dans la pratique, toutefois, les accords tarifaires éventuellement négociés par une union douanière au nom de ses membres contiennent généralement des contreparties, et l'on peut légitimement penser que l'Etat qui a conclu l'accord avec l'union pourra accepter de maintenir le régime conventionnel dans ses relations avec l'ancien Etat membre de l'union, si celui-ci consent à la réciprocité.

38. En théorie, les observations de M. Ouchakov sont tout à fait justifiées. M. Reuter pense que la Commission en prendra note quand elle examinera l'article 73 du projet, qu'il faudra peut-être modifier de manière à laisser expressément la question de la survie des obligations en dehors du champ couvert par le projet. Il est néanmoins certain qu'un accord connexe à un accord principal entretient, au point de vue de la cause, des rapports étroits avec ce dernier. La Convention de Vienne n'a jamais examiné ce problème du régime juridique des traités ayant entre eux des liens de solidarité. Il conviendra donc de les réserver, et M. Reuter n'a pas d'objection à ce que l'article 37 soit renvoyé au Comité de rédaction.

39. M. OUCHAKOV précise que le problème concret qu'il a visé concerne le cas dans lequel une organisation internationale a conclu un traité avec un Etat. Deux hypothèses peuvent alors exister. Ou bien l'Etat membre tiers a admis les obligations nées pour lui, par écrit et de son propre chef; dans ce cas, les quatre premiers paragraphes de l'article 37 s'appliquent. S'il s'agit, au contraire, d'un Etat membre de l'organisation qui s'est engagé à respecter les obligations nées à sa charge en vertu de l'acte constitutif de l'organisation, il convient de se demander s'il est encore lié par cet acte postérieurement au moment où il quitte l'organisation et, dans l'affirmative, jusqu'à quel moment il demeure lié par un accord dont il a assumé les obligations par consentement donné conformément à un acte constitutif qui reste en vigueur dans l'absolu.

40. M. REUTER (Rapporteur spécial) relève que M. Ouchakov a, d'une certaine manière, résolu lui-même le problème qu'il a posé, si l'on veut bien tenir compte aussi du vœu exprimé par M. Aldrich, tendant à ce que le libellé de l'article 36 *bis* fasse référence aux informations données aux entités qui traitent avec une organisation internationale. Tout dépend, en effet, de l'intention des parties, et l'on peut admettre que le partenaire de l'organisation internationale dans le traité initial doit savoir si les actes constitutifs de l'organisation prévoient que les Etats membres ne sont liés par les traités conclus par elle que pour la durée de leur participation ou au-delà. Le Comité de rédaction devra examiner ces problèmes en liaison avec l'article 36 *bis*.

41. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 37 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 38 (Règles d'un traité devenant obligatoires pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces par la formation d'une coutume internationale)

42. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à examiner l'article 38, qui est libellé comme suit :

Article 38. – Règles d'un traité devenant obligatoires pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces par la formation d'une coutume internationale

Aucune disposition des articles 34 à 37 ne s'oppose à ce qu'une règle énoncée dans un traité devienne obligatoire pour un Etat tiers ou une organisation internationale tierce en tant que règle coutumière de droit international reconnue comme telle.

43. M. REUTER (Rapporteur spécial) signale que cet article, qui est presque identique à l'article correspondant de la Convention de Vienne, n'a fait l'objet d'aucune observation.

44. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 38 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 39 (Règle générale relative à l'amendement des traités),

ARTICLE 40 (Amendement des traités multilatéraux), et

ARTICLE 41 (Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement)

45. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à examiner les articles 39, 40 et 41, qui constituent la quatrième partie du projet, intitulée « Amendement et modification des traités ». Leur texte est le suivant :

Article 39. – Règle générale relative à l'amendement des traités

1. Un traité peut être amendé par la conclusion d'un accord entre les parties. Les règles énoncées dans la deuxième partie s'appliquent à un tel accord.

2. Le consentement à un accord prévu au paragraphe 1 d'une organisation internationale est régi par les règles pertinentes de cette organisation.

Article 40. – Amendement des traités multilatéraux

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, l'amendement des traités multilatéraux est régi par les paragraphes suivants.

2. Toute proposition tendant à amender un traité multilatéral dans les relations entre toutes les parties doit être notifiée à tous les Etats et à toutes les organisations contractants ou, selon le cas, à toutes les organisations contractantes, et chacun d'eux est en droit de prendre part

a) à la décision sur la suite à donner à cette proposition ;

b) à la négociation et à la conclusion de tout accord ayant pour objet d'amender le traité.

3. Tout Etat ou toute organisation internationale ayant qualité pour devenir partie au traité a également qualité pour devenir partie au traité tel qu'il est amendé.

4. L'accord portant amendement ne lie pas les parties au traité qui ne deviennent pas parties à cet accord ; l'alinéa b du paragraphe 4 de l'article 30 s'applique à l'égard de ces parties.

5. Tout Etat ou toute organisation internationale qui devient partie au traité après l'entrée en vigueur de l'accord portant amendement est, faute d'avoir exprimé une intention différente, considéré comme étant

a) partie au traité tel qu'il est amendé ; et

b) partie au traité non amendé au regard de toute partie au traité qui n'est pas liée par l'accord portant amendement.

Article 41. - Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement

a) si la possibilité d'une telle modification est prévue par le traité ; ou

b) si la modification en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle

i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations ; et

ii) ne porte pas sur une disposition à laquelle il ne peut être dérogé sans qu'il y ait incompatibilité avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble.

2. A moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a du paragraphe 1, le traité n'en dispose autrement, les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les modifications que ce dernier apporte au traité.

46. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise que les articles 39 à 41 n'ont fait l'objet d'aucune observation.

47. L'introduction dans le vocabulaire du projet d'articles de l'expression « les contractants » permettrait de simplifier la rédaction du début du paragraphe 2 de l'article 40 ; les mots « à tous les Etats et à toutes les organisations contractants ou, selon le cas, à toutes les organisations contractantes » pourraient être remplacés par « à tous les contractants ».

48. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 39 à 41 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 30.

1680^e SÉANCE

Lundi 29 juin 1981, à 15 h 20

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Diaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, sir Francis Vallat, M. Yankov.

Hommage à M. Pierre Raton

1. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à la séance d'ouverture de la présente session le Président sortant de la Commission a indiqué que M. Pierre Raton, chef du Bureau de liaison juridique à l'Office des Nations Unies à Genève était sur le point de prendre sa retraite. C'est le 30 juin 1981 que M. Raton mettra fin à une carrière de plus de

trente ans au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Au cours de sa longue et brillante carrière, d'abord au Service juridique à New York, puis auprès des directeurs généraux à Genève, il a rendu d'incalculables services et donné de précieux avis.

2. Le départ de M. Raton est une perte non seulement pour le Secrétariat, qui sera privé d'un juriste dévoué, mais aussi pour la Commission, qui sera privée d'un ami et d'un partisan de la codification et du développement progressif du droit international. Au début de sa carrière de juriste, M. Raton a assisté à la deuxième session de la CDI tenue à Genève en 1950. Il a participé depuis lors aux travaux de la Commission d'une façon ou d'une autre. De tous ceux qui sont présents à la présente séance, c'est certainement lui qui a assisté au plus grand nombre de sessions et qui a pris part à l'élaboration et à la publication du plus grand nombre de documents de la Commission. Sa contribution la plus remarquable est probablement la création du Séminaire de droit international. Après l'avoir mis sur pied presque seul, en 1965, il a continué à l'organiser avec tant de soin, de dévouement et de succès, que le Séminaire est désormais intimement lié aux sessions de la Commission.

3. Au nom des membres de la CDI, anciens et actuels, le Président exprime à M. Raton la profonde reconnaissance de la Commission pour tout ce dont elle lui est redevable.

4. M. JAGOTA s'associe à l'hommage rendu à M. Raton par le Président, et tient à lui exprimer ses remerciements personnels pour le cadeau qu'il lui a récemment fait de son ouvrage sur le Liechtenstein. Ce cadeau a été d'autant plus apprécié qu'il a révélé en M. Raton une autorité en matière de mini-Etats, dont la compétence n'a d'égale que celle dont il a fait preuve au service de la Commission et de l'ONU.

5. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que M. Raton a vraiment été un homme de la Commission. Au nombre des multiples réalisations de M. Raton, M. Díaz González tient à souligner particulièrement la création du Séminaire de droit international, qui a présenté un intérêt particulier pour les petits Etats grâce aux enseignements qu'en ont tirés de jeunes juristes et fonctionnaires. Les petites nations ont d'autant plus de raisons de garder un chaleureux souvenir de M. Raton que celui-ci a manifesté, comme M. Jagota l'a fait observer, un intérêt extraprofessionnel pour leur développement.

6. M. ŠAHOVIĆ dit qu'il a eu l'occasion de suivre les activités de M. Raton dans tous les domaines où il les a déployées, que ce soit en tant que collaborateur d'un ancien membre de la Commission, M. Bartoš, à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, ou à la Commission du droit international. Sans doute, les succès de celle-ci sont-ils liés pour une grande part à l'activité de M. Raton, qui a toujours veillé aux intérêts de la CDI dans le système des Nations Unies. De même, il a toujours défendu les intérêts des membres de la Commission et les a aidés à régler bon nombre de questions pratiques à Genève. Or, le succès des travaux de la Commission dépend avant tout de la solution des problèmes pratiques.

7. Non seulement M. Raton est l'auteur d'un ouvrage sur le Liechtenstein, mais il a suivi pendant des décennies

les travaux de la Sixième Commission et de la CDI pour les analyser régulièrement dans l'*Annuaire français de droit international*. En tant que membre de la Commission, M. Šahović s'est très souvent reporté à ces études critiques de l'œuvre de la Commission.

8. Quant à la contribution que M. Raton a apportée à l'organisation du Séminaire de droit international, il y a lieu de souligner qu'elle a été maintes fois reconnue et appréciée à sa juste valeur en dehors de la CDI, notamment à la Sixième Commission.

9. M. OUCHAKOV s'associe aux éloges adressés à M. Raton et lui adresse ses meilleurs vœux, notamment pour les activités techniques qu'il ne manquera sans doute pas de mener et dont la Commission pourra bénéficier. Il exprime l'espoir que des liens d'amitié continueront d'unir M. Raton aux membres de la Commission.

10. M. REUTER rend hommage aux qualités d'efficacité et de discrétion de M. Raton. La carrière de ce grand fonctionnaire a deux faces : une face visible, marquée par les brillants services qu'il a rendus à la Commission, et une face cachée, toute faite de patience et d'un travail quotidien méticuleux. En effet, quelle que soit l'hospitalité qu'offre un Etat, maintes difficultés matérielles surgissent, qui ne peuvent être surmontées qu'au prix d'une patience indéfectible. Tout au long de sa carrière, M. Raton a gardé confiance, et c'est grâce à cette confiance qu'il a réussi à mener à bien l'aventure qu'était la création du Séminaire de droit international. Deux anciens membres de la Commission, M. Bartoš et M. Scelle, ne s'étaient pas trompés sur son compte. Si M. Reuter a voulu rendre hommage à l'homme plus qu'à l'œuvre, c'est parce que l'œuvre de M. Raton n'a de valeur que par les qualités de l'homme.

11. Sir Francis VALLAT dit que M. Raton s'est toujours montré modeste et discret malgré ses talents, mais que force est aux membres de la Commission d'exprimer l'estime qu'ils éprouvent pour celui qui a été un ami non seulement de l'ensemble de la Commission, mais aussi de chacun de ses membres. Tous ceux qui ont connu M. Raton sont conscients de la perte que son départ à la retraite représente pour la Commission et le Séminaire de droit international.

12. M. YANKOV dit que l'importance de la contribution que M. Raton, fonctionnaire international modèle, a apportée à l'œuvre de la Commission et à la formation de futures générations de juristes internationaux n'a pas tardé à être remarquée même par quelqu'un qui est, comme lui, relativement nouveau venu à la Commission. Le souvenir de M. Raton sera toujours lié, pour M. Yankov, au poids de cette contribution, à son amabilité et à sa gentillesse inaltérables, et à son exceptionnelle connaissance du droit international et d'autres domaines.

13. M. BARBOZA s'associe à tous les éloges qui ont été adressés à M. Raton.

14. M. RATON (Chef du Bureau de liaison juridique) remercie le Président et les membres de la Commission de l'hommage qu'ils lui ont rendu. Il a toujours eu un faible pour la CDI parce qu'elle lui donnait une bouffée d'air frais dans sa vie de fonctionnaire international. C'est

grâce à la Commission qu'il a pu maintenir et perfectionner ses connaissances de droit international, et c'est grâce au Séminaire qu'il a pu se tenir au courant du mode de pensée de la nouvelle génération de diplomates et de professeurs.

15. M. Raton se plaît à constater que les membres de la Commission qui lui ont adressé d'aimables paroles viennent de toutes les régions du monde. Lui-même s'est toujours efforcé, lorsqu'il a organisé le Séminaire, d'observer une impartialité absolue. Il a toujours veillé à n'ouvrir le Séminaire qu'à de jeunes juristes de pays en développement, car il est essentiel qu'ils puissent se mettre en rapport avec des juristes de pays développés.

Coopération avec d'autres organismes

[Point 11 de l'ordre du jour]

SOUHAITS DE BIENVENUE À L'OBSERVATEUR DU COMITÉ JURIDIQUE INTERAMÉRICAIN

16. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Aja Espil, observateur du Comité juridique interaméricain.

17. M. BARBOZA accueille en la personne de M. Aja Espil le représentant d'un organe vénérable incarnant la tradition juridique latino-américaine, qui a tant contribué au droit international en général, un compatriote éminent, ainsi qu'un ami et un collaborateur.

18. M. PINTO dit que, en sa qualité de représentant de la Commission à la session du Comité juridique interaméricain tenue en janvier 1981, il a eu non seulement la bonne fortune de rencontrer M. Aja Espil et ses éminents collègues, mais aussi la possibilité de se rendre compte directement de la haute qualité de leurs travaux. La Commission devrait mettre à profit la présence de M. Aja Espil pour examiner les nombreuses propositions que celui-ci, M. Pinto le sait, est prêt à faire en vue de renforcer les relations entre la Commission et le Comité.

19. M. AJA ESPIL remercie la Commission de son accueil et s'associe à l'hommage rendu à M. Raton.

La séance est levée à 16 heures.

1681^e SÉANCE

Mardi 30 juin 1981, à 10 h 15

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitul, sir Francis Vallat, M. Yankov.

Question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite *) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1, A/CN.4/L.327]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION¹

1. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) présente les projets d'articles adoptés par le Comité, qui figurent dans le document A/CN.4/L.327.

2. Afin de mettre en évidence la relation entre le projet d'articles et les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne², le Comité de rédaction a gardé la numérotation adoptée en première lecture, qui est la même que celle de la Convention. Les dispositions du projet qui n'ont pas leur équivalent dans la Convention portent les indications *bis*, *ter*, etc., selon qu'il convient. Sachant que la Commission ne se proposait pas de mener à terme, à la session en cours, la deuxième lecture du projet d'articles, le Comité a considéré que la question de la numérotation finale et du titre des articles pourrait être examinée après cette deuxième lecture, stade auquel le Comité de rédaction procédera aussi, conformément à sa pratique antérieure, à la « toilette » finale de l'ensemble du texte. A cet égard, le Comité s'est efforcé de faire tout ce qui était possible dans l'immédiat. C'est ainsi qu'il a supprimé tous les crochets figurant dans le texte adopté en première lecture.

3. En examinant les projets d'articles qui lui avaient été renvoyés, le Comité a recherché s'il était possible de fusionner les textes de certains articles, comme il avait été suggéré dans des observations de gouvernements ainsi que de membres de la Commission, et comme le Rapporteur spécial lui-même l'avait proposé dans son dixième rapport (A/CN.4/341 et Add.1). Chaque fois que le caractère propre des différents types de traités le justifiait, le Comité de rédaction a décidé de maintenir les distinctions établies dans les articles adoptés en première lecture, afin de rendre le projet plus clair et plus précis et de faciliter ainsi l'application et l'interprétation des règles énoncées. En revanche, lorsque la répétition paraissait moins justifiée, le Comité a simplifié le texte autant que possible, en fusionnant deux paragraphes en un seul, applicable à tous les traités visés par le projet. Il en a été ainsi pour les articles 13, 15 et 18.

4. En mettant au point les différentes versions linguistiques des articles, le Comité s'est efforcé de tenir compte de ce que la Commission entendait s'en tenir d'aussi près que possible à l'esprit et à la lettre de la Convention de Vienne. C'est pourquoi, dans certains cas, il est revenu aux termes mêmes de cette convention. Les titres des première et deuxième parties ainsi que celui de la section 1 de la deuxième partie reproduisent ceux de la Convention de Vienne.

5. Le Comité de rédaction propose que le titre de la première partie soit : « Première partie – Introduction ».

Le titre de la première partie est adopté.

ARTICLE 1^{er}³ (Portée des présents articles) et
ARTICLE 2^{4,5} (Expressions employées)

6. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour les articles 1^{er} et 2 les textes suivants :

Article premier. – Portée des présents articles

Les présents articles s'appliquent :

- a) aux traités conclus entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales, et
- b) aux traités conclus entre des organisations internationales.

Article 2. – Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

- a) L'expression « traité » s'entend d'un accord international régi par le droit international et conclu par écrit
 - i) entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales ; ou
 - ii) entre des organisations internationales, que cet accord soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ;
- b) L'expression « ratification » s'entend de l'acte international ainsi dénommé par lequel un État établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité ;
 - b bis) L'expression « acte de confirmation formelle » s'entend d'un acte international correspondant à celui de la ratification par un État et par lequel une organisation internationale établit sur le plan international son consentement à être liée par un traité ;
 - b ter) Les expressions « acceptation », « approbation » et « adhésion » s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un État ou une organisation internationale établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité ;
- c) L'expression « pleins pouvoirs » s'entend d'un document émanant de l'autorité compétente d'un État et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'État pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales, pour exprimer le consentement de l'État à être lié par un tel traité, ou pour accomplir tout autre acte à l'égard d'un tel traité ;
 - c bis) L'expression « pouvoirs » s'entend d'un document émanant de l'organe compétent d'une organisation internationale et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'organisation pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, pour communiquer le consentement de l'organisation à être lié par un traité, ou pour accomplir tout autre acte à l'égard du traité ;
- ...
 - e) L'expression « État ayant participé à la négociation » et l'expression « organisation ayant participé à la négociation » s'entendent respectivement
 - i) d'un État,
 - ii) d'une organisation internationale ayant participé à l'élaboration et à l'adoption du texte du traité ;

³ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1644^e séance, par. 28 à 36.

⁴ A l'exception des alinéas *d* et *h* du paragraphe 1.

⁵ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1644^e séance, par. 28 et suiv., 1645^e séance, par. 3 et suiv., 1646^e séance, par. 1 à 35 et 47 à 71, et 1648^e séance, par. 23.

* Reprise des débats de la 1679^e séance.

¹ Pour le débat initial à la présente session sur le projet d'articles, voir 1644^e à 1652^e, et 1673^e à 1679^e séance.

² Voir 1644^e séance, note 3.

f) L'expression « Etat contractant » et l'expression « organisation contractante » s'entendent respectivement

i) d'un Etat,
ii) d'une organisation internationale
ayant consenti à être liés par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non ;

g) L'expression « partie » s'entend d'un Etat ou d'une organisation internationale qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur ;

...
i) L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale ;

j) L'expression « règles de l'organisation » s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation, de ses décisions et résolutions pertinentes et de la pratique bien établie de l'organisation.

2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjudicient pas à l'emploi de ces expressions ni au sens qui peut leur être donné dans le droit interne d'un Etat ou dans les règles d'une organisation internationale.

7. Le Président du Comité de rédaction indique que le Comité n'a pas apporté de modification au texte de l'article 1^{er}.

8. Quant à l'article 2, le Comité a décidé de considérer les définitions données au paragraphe 1 en liaison avec les projets d'articles où les expressions définies apparaissent pour la première fois. Il ne se prononcera toutefois sur les alinéas *d* et *h* de ce paragraphe qu'à un stade ultérieur. Le texte de l'article reste inchangé, sous réserve de modifications mineures aux alinéas *c* et *c bis* du paragraphe 1 de la version anglaise de l'article, où les mots « the purpose of » ont été supprimés et le mot « performing » remplacé par « accomplishing », afin d'aligner la version anglaise sur les autres versions linguistiques ainsi que sur l'article correspondant de la Convention de Vienne de 1969. De même, au paragraphe 2 du texte anglais, le mot « by » a été remplacé par « in », cependant que dans le texte espagnol de ce paragraphe le mot « normas » a été remplacé par le mot « reglas », qui est employé au paragraphe 1, alinéa *j*, du projet ainsi qu'au paragraphe 1, alinéa 34, de l'article correspondant de la Convention de Vienne de 1975⁶.

9. M. OUCHAKOV propose de remplacer, à l'alinéa *a* de l'article 1^{er}, la virgule figurant après les mots « organisations internationales » par un point-virgule, et de remplacer, au sous-alinéa *i* de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2, le point-virgule figurant après les mots « organisations internationales » par une virgule.

10. M. REUTER (Rapporteur spécial), considérant que l'incertitude a toujours régné dans la pratique de l'ONU quant à la ponctuation et que le texte de la Convention de Vienne de 1969 témoigne de la plus grande fantaisie sur ce point, demande l'opinion d'un membre du Secrétariat.

11. M. ROMANOV (Secrétaire de la Commission) indique qu'il serait préférable de maintenir la virgule à l'alinéa *a* de l'article 1^{er}, compte tenu de la structure de la disposition, et de remplacer le point-virgule du sous-alinéa *i* de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 par une virgule, pour placer ensuite un point-virgule à la fin du sous-alinéa *ii* de la même disposition.

12. M. CALLE Y CALLE signale, à l'intention de M. Reuter, que les divers alinéas d'un article sont normalement séparés par un point-virgule, et les sous-alinéas par une virgule.

13. Sir Francis VALLAT relève que la ponctuation employée dans le texte anglais de la Convention diffère de celle qui est employée dans le texte français.

14. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de remplacer par une virgule le point-virgule qui figure à l'article 2, à la fin du sous-alinéa *i* de l'alinéa *a* du paragraphe 1.

Il en est ainsi décidé.

Les articles 1 et 2 sont adoptés.

ARTICLE 3⁷ (Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles)

15. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 3 le texte suivant :

Article 3. – Accords internationaux n'entrant pas le cadre des présents articles

Le fait que les présents articles ne s'appliquent

- i) ni aux accords internationaux auxquels sont parties une ou plusieurs organisations internationales et un ou plusieurs sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales ;
 - ii) ni aux accords internationaux auxquels sont parties un ou plusieurs Etats, une ou plusieurs organisations internationales et un ou plusieurs sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales ;
 - iii) ni aux accords internationaux non écrits conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, ou entre des organisations internationales ;
- ne porte pas atteinte :

- a*) à la valeur juridique de tels accords ;
- b*) à l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles ;
- c*) à l'application desdits articles aux relations entre Etats et organisations internationales ou aux relations entre organisations internationales, lorsque lesdites relations sont régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international.

16. A la lumière du débat à la Commission, le Comité de rédaction a remplacé le mot « entités », aux alinéas *i* et *ii* du paragraphe introductif ainsi qu'à l'alinéa *c*, par l'expression « sujets du droit international », qui est employée dans la Convention de Vienne.

L'article 3 est adopté.

ARTICLE 4⁸ (Non-rétroactivité des présents articles)

17. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 4 le texte suivant :

Article 4. – Non-rétroactivité des présents articles

Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles les traités entre un ou plusieurs Etats et

⁷ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1646^e séance, par. 1 à 35.

⁸ *Idem.*

⁶ Voir 1644^e séance, note 7.

une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles, ceux-ci s'appliquent uniquement à de tels traités conclus après l'entrée en vigueur de ces articles à l'égard de ces Etats et de ces organisations.

18. Seul le texte anglais du projet d'article a été modifié, les mots « the said articles as regards » ayant été remplacés par « the present article with regard to », conformément au libellé employé dans la Convention de Vienne.

L'article 4 est adopté.

19. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose de rédiger le titre de la deuxième partie et celui de la section 1 de cette partie comme suit : « Deuxième partie – Conclusion et entrée en vigueur des traités » et « Section 1. – Conclusion des traités ».

Le titre de la deuxième partie et celui de la section 1 sont adoptés.

ARTICLE 6⁹ (Capacité des organisations internationales de conclure des traités)

20. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité n'a apporté aucune modification au texte du projet d'article adopté en première lecture par la Commission, qui est rédigé comme suit :

Article 6. – Capacité des organisations internationales de conclure des traités

La capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation.

L'article 6 est adopté.

ARTICLE 7¹⁰ (Pleins pouvoirs et pouvoirs)

21. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité n'a apporté aucune modification au texte de l'article 7, qui se lit comme suit :

Article 7. – Pleins pouvoirs et pouvoirs

1. Une personne est considérée comme représentant un Etat pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un tel traité

- si elle produit des pleins pouvoirs appropriés ; ou
- s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'Etat à ces fins sans présentation de pleins pouvoirs.

2. En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur Etat :

- les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ;

- les chefs de délégation des Etats à une conférence internationale, pour l'adoption du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ;

- les chefs de délégation des Etats auprès d'un organe d'une

organisation internationale, pour l'adoption du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et cette organisation ;

- les chefs de missions permanentes auprès d'une organisation internationale, pour l'adoption du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et cette organisation ;

- les chefs de missions permanentes auprès d'une organisation internationale, pour la signature ou la signature *ad referendum* d'un traité entre un ou plusieurs Etats et cette organisation, s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que ces chefs de missions permanentes sont considérés comme représentant leurs Etats à ces fins sans présentation de pleins pouvoirs.

3. Une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité

- si elle produit des pouvoirs appropriés ; ou
- s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'organisation à ces fins sans présentation de pouvoirs.

4. Une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour communiquer le consentement de cette organisation à être liée par un traité

- si elle produit des pouvoirs appropriés ; ou
- s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'organisation à cette fin sans présentation de pouvoirs.

L'article 7 est adopté.

ARTICLE 8¹¹ (Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation)

22. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 8 le texte suivant :

Article 8. – Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation

Un acte relatif à la conclusion d'un traité accompli par une personne qui ne peut, en vertu de l'article 7, être considérée comme autorisée à représenter un Etat ou une organisation internationale à cette fin est sans effet juridique, à moins qu'il ne soit confirmé ultérieurement par cet Etat ou cette organisation.

23. Le mot « that » a été ajouté avant « organization » dans la version anglaise, pour l'aligner sur les autres versions linguistiques.

L'article 8 est adopté.

ARTICLE 9¹² (Adoption du texte)

24. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 9 le texte suivant :

Article 9. – Adoption du texte

1. L'adoption du texte d'un traité s'effectue par le consentement de toutes les organisations internationales ou, selon le cas, de tous les Etats et de toutes les organisations participant à son élaboration, sauf dans les cas prévus au paragraphe 2.

2. L'adoption du texte d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales à une conférence internationale d'Etats à laquelle participent une ou plusieurs organisations s'effectue à la majorité des deux tiers des Etats et des

⁹ *Idem*, par. 36 à 46.

¹⁰ *Idem*, par. 47 à 60.

¹¹ *Idem*, par. 61 à 71.

¹² *Idem*.

organisations présents et votants, à moins que ceux-ci ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente.

25. Pour plus de précision, les mots « tous les participants », au paragraphe 1, ont été remplacés par les mots « toutes les organisations internationales ou, selon le cas, de tous les Etats et de toutes les organisations participant », qui sont plus proches de la terminologie employée à l'article 9 de la Convention de Vienne.

26. Au paragraphe 2, le mot « participants » a été remplacé par « Etats et des organisations », formule plus proche elle aussi de l'article correspondant de la Convention de Vienne. Si l'on a employé des expressions différentes aux paragraphes 1 et 2 pour remplacer le mot « participants », c'est parce que, au paragraphe 1, le mot « traité » se rapporte aux deux catégories de traités visés par le projet, alors que le paragraphe 2 ne se rapporte qu'à une seule catégorie. En outre, le paragraphe 2 précise aussi que la conférence internationale est une conférence d'Etats à laquelle participent une ou plusieurs organisations internationales. Dans la version anglaise, les mots « the latter » ont été remplacés par le mot « they », qui est employé dans la disposition correspondante de la Convention de Vienne, et la formule équivalente a été utilisée dans les autres versions linguistiques de l'article.

27. Enfin, conformément à la procédure rédactionnelle suivie dans la plus grande partie du projet, l'expression « organisation internationale » n'est utilisée que la première fois qu'elle apparaît dans un paragraphe ou dans un alinéa, le mot « internationale » étant supprimé lorsque l'expression revient. L'intention n'est pas d'en faire une règle rigide ; elle peut ne pas être applicable dans certains cas, par exemple lorsque deux types de traités sont concernés, et il sera plus judicieux de revenir sur la question de son utilisation uniforme une fois que tous les articles du projet auront été examinés.

28. M. JAGOTA, se référant au paragraphe 2, demande si les textes doivent être adoptés à la majorité des deux tiers des Etats et des deux tiers des organisations présents et votants, ou à la majorité des deux tiers de l'ensemble des Etats et des organisations présents et votants.

29. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que la réponse à la question de M. Jagota est donnée par la structure grammaticale du texte français proposé par le Comité de rédaction : la majorité des deux tiers est calculée par rapport à l'ensemble des Etats et des organisations internationales, puisque les adjectifs « présents » et « votants » sont accordés au masculin pluriel. Cette solution est d'ailleurs celle que le Comité de rédaction avait présente à l'esprit quand il a arrêté sa décision.

30. Le texte français n'appelle aucune modification, mais M. Reuter ne se prononce pas quant à savoir si les versions dans les autres langues expriment elles aussi correctement la solution voulue par le Comité de rédaction.

31. M. BARBOZA souscrit à l'interprétation du paragraphe 2 donnée par le Rapporteur spécial, et pense qu'il pourrait en être fait brièvement mention dans le commentaire du projet d'article.

L'article 9 est adopté.

ARTICLE 10¹³ (Authentification du texte)

32. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 10 le texte suivant :

Article 10. – Authentification du texte

1. Le texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales est arrêté comme authentique et définitif

a) suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les Etats et par les organisations participant à l'élaboration du traité ; ou

b) à défaut d'une telle procédure, par la signature, la signature *ad referendum* ou le paraphe, par les représentants de ces Etats et de ces organisations, du texte du traité ou de l'acte final d'une conférence dans lequel le texte est consigné.

2. Le texte d'un traité entre des organisations internationales est arrêté comme authentique et définitif

a) suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les organisations participant à son élaboration ; ou

b) à défaut d'une telle procédure, par la signature, la signature *ad referendum* ou le paraphe, par les représentants de ces organisations, du texte du traité ou de l'acte final d'une conférence dans lequel le texte est consigné.

33. La seule modification concerne la version anglaise, où le mot « those » doit être ajouté avant le mot « organizations », à l'alinéa b du paragraphe 1.

L'article 10 est adopté.

ARTICLE 11¹⁴ (Modes d'expression du consentement à être lié par un traité)

34. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 11 le texte suivant :

Article 11. – Modes d'expression du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, un acte de confirmation formelle, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu.

35. Le Comité a considéré qu'il n'y avait aucune raison de maintenir la distinction qu'impliquait l'utilisation des mots « exprimé » et « établi », et a donc remplacé « établi » au paragraphe 2 par « exprimé ». De plus, aux paragraphes 1 et 2, le mot « est » a été remplacé par les mots « peut être », pour aligner le texte sur celui de l'article 11 de la Convention de Vienne.

L'article 11 est adopté.

ARTICLE 12¹⁵ (Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité)

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Idem.* 1647^e séance, par. 1 à 33.

36. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 12 le texte suivant :

Article 12. — Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales s'exprime par la signature du représentant de cet Etat

- a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet ;
- b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet ; ou
- c) lorsque l'intention de l'Etat de donner cet effet à la signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité s'exprime par la signature du représentant de cette organisation

- a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet ;
- b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les organisations ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet ; ou
- c) lorsque l'intention de l'organisation de donner cet effet à la signature ressort des pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

3. Aux fins des paragraphes 1 et 2,

- a) le parape d'un texte vaut signature lorsqu'il est établi que les organisations ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus ;
- b) la signature *ad referendum* d'un traité par le représentant d'un Etat ou d'une organisation, si elle est confirmée par cet Etat ou cette organisation, vaut signature définitive.

37. Pour les raisons déjà mentionnées en rapport avec l'article 11, le Comité a décidé de remplacer, au paragraphe 2, « est établi » par « s'exprime » et « a été établie » par « a été exprimée », pour désigner le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité.

38. En outre, à l'alinéa *b* du paragraphe 1 et à l'alinéa *a* du paragraphe 3, les mots « participants à la négociation », jugés ambigus, ont été remplacés par une référence aux Etats et aux organisations ayant participé à la négociation, conformément au libellé de la Convention de Vienne.

39. Enfin, un nouvel alinéa *b*, inspiré de l'alinéa *b* du paragraphe 1, a été inséré au paragraphe 2, ce qui fait de celui-ci une disposition symétrique du paragraphe 1. Le Comité n'a trouvé aucune justification pour maintenir la distinction établie entre la situation des organisations internationales et celle des Etats en ce qui concerne l'expression du consentement par la signature.

L'article 12 est adopté.

ARTICLE 13¹⁶ (Expression, par l'échange d'instruments constituant un traité, du consentement à être lié par un traité)

40. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 13 le texte suivant :

Article 13. — Expression, par l'échange d'instruments constituant un traité, du consentement à être lié par un traité

Le consentement des organisations internationales ou, selon le cas, des Etats et des organisations internationales à être liés par un traité constitué par les instruments échangés entre eux s'exprime par cet échange

- a) lorsque les instruments prévoient que leur échange aura cet effet ; ou
- b) lorsqu'il est par ailleurs établi que ces organisations ou, selon le cas, ces Etats et ces organisations étaient convenus que l'échange des instruments aurait cet effet.

41. Le Comité de rédaction a décidé de fondre en un seul les deux paragraphes de l'article 13 adoptés en première lecture, comme l'a proposé le Rapporteur spécial et comme l'ont suggéré des gouvernements et des membres de la Commission. L'article ne précise pas le type de traité visé, car le terme « traité » est déjà défini à l'article 2. Le Comité de rédaction a aligné le titre et le texte sur ceux de l'article correspondant de la Convention de Vienne, en remplaçant « s'établit » par « s'exprime » et en insérant au début de l'alinéa *b* le membre de phrase « lorsqu'il est par ailleurs établi ».

L'article 13 est adopté.

ARTICLE 14¹⁷ (Expression, par la ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'approbation, du consentement à être lié par un traité)

42. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 14 le texte suivant :

Article 14. — Expression, par la ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'approbation, du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par la ratification

- a) lorsque le traité prévoit que ce consentement s'exprime par la ratification ;
- b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la ratification serait requise ;
- c) lorsque le représentant de cet Etat a signé le traité sous réserve de ratification ; ou
- d) lorsque l'intention de cet Etat de signer le traité sous réserve de ratification ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité s'exprime par un acte de confirmation formelle

- a) lorsque le traité prévoit que ce consentement s'exprime par un acte de confirmation formelle ;
- b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les organisations ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus qu'un acte de confirmation formelle serait requis ;
- c) lorsque le représentant de cette organisation a signé le traité sous réserve d'un acte de confirmation formelle ; ou
- d) lorsque l'intention de cette organisation de signer le traité sous réserve d'un acte de confirmation formelle ressort des pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

3. Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité s'exprime par l'acceptation ou l'approbation dans des conditions analogues à celles qui s'appli-

¹⁶ *Idem*, par. 34 à 38.

¹⁷ *Idem*, par. 3, et 1648^e séance, par. 1 à 4.

quent à la ratification ou, selon le cas, à un acte de confirmation formelle.

43. Par souci d'uniformité, le Comité a apporté des modifications analogues à celles qui ont été apportées aux articles précédents. Comme à l'article 13, la mention du type de traité a été simplement remplacée par le mot « traité ». A cet égard, un membre de la Commission a exprimé des réserves au sujet de la formule simplifiée, estimant que l'économie de quelques mots ne valait pas cette perte de précision. Au paragraphe 3, les mots « selon le cas », placés entre virgules, ont été ajoutés pour plus de clarté.

44. M. OUCHAKOV estime qu'il pourrait être préférable de remplacer, aux alinéas *a*, *b* et *c* du paragraphe 2 de l'article 14, les mots « un acte de confirmation formelle » par les mots « l'acte de confirmation formelle ».

45. M. REUTER (Rapporteur spécial) déclare que des raisons de fond justifient le maintien des mots « un acte de confirmation formelle ». En effet, dans la pratique contemporaine, la ratification est une procédure bien établie qui a le même sens pour tous les Etats, et la Commission n'a pas voulu étendre l'emploi de cette notion au cas des organisations internationales. Elle a donc choisi d'employer pour ces dernières la notion de confirmation formelle. En conséquence, l'article 14 prévoit une catégorie d'actes juridiques ayant l'effet de la confirmation formelle, l'organisation internationale étant libre de choisir la forme de l'acte emportant les effets requis. L'article indéfini « un » s'impose donc.

L'article 14 est adopté.

ARTICLE 15¹⁸ (Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité)

46. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 15 le texte suivant :

Article 15. – Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité

Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité s'exprime par l'adhésion

- a) lorsque le traité prévoit que ce consentement peut être exprimé par cet Etat ou cette organisation par voie d'adhésion ;
- b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les organisations ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que ce consentement pourrait être exprimé par cet Etat ou cette organisation par voie d'adhésion ; ou
- c) lorsque toutes les parties sont convenues ultérieurement que ce consentement pourrait être exprimé par cet Etat ou cette organisation par voie d'adhésion.

47. L'article a été simplifié par la fusion des deux paragraphes de la version initiale. Il ne contient, par conséquent, aucune mention des catégories de traités visées, car la même règle s'applique aux deux catégories. Un membre s'est abstenu lors de la décision prise par le Comité d'adopter le texte fusionné parce que selon lui il n'était pas possible d'envisager un traité entre des organisations internationales prévoyant l'adhésion ultérieure d'Etats ; une telle situation ne pouvait être régie par le

projet, car la situation inverse, à savoir le cas de traités entre Etats prévoyant l'adhésion ultérieure d'organisations internationales, n'avait pas été régie par la Convention de Vienne.

48. Des modifications analogues à celles déjà apportées aux articles précédents ont été apportées à l'article 15.

49. M. OUCHAKOV rappelle qu'il n'a jamais été favorable au libellé retenu par le Comité de rédaction pour l'article 15. Il constate que, par exemple, l'alinéa *c* signifie que, même dans le cas d'un traité entre organisations internationales, seules les parties peuvent convenir qu'un Etat peut y adhérer, alors même qu'une telle possibilité existe toujours, dès lors que les parties en décident ainsi. Cette disposition paraît superflue et présente l'inconvénient de ne pas préciser quelles catégories de traités sont visées. La Commission risque de susciter, par ce libellé, des difficultés d'interprétation et d'application des articles, notamment en matière de règlement des différends.

L'article 15 est adopté.

ARTICLE 16¹⁹ (Echange ou dépôt des instruments de ratification, de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion)

50. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 16 le texte suivant :

Article 16. – Echange ou dépôt des instruments de ratification, de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de ratification, de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales au moment

- a) de leur échange entre les Etats contractants et les organisations contractantes ;
- b) de leur dépôt auprès du dépositaire ; ou
- c) de leur notification aux Etats contractants et aux organisations contractantes ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité entre des organisations internationales au moment

- a) de leur échange entre les organisations contractantes ;
- b) de leur dépôt auprès du dépositaire ; ou
- c) de leur notification aux organisations contractantes ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu.

51. Le texte de l'article reste dans l'ensemble inchangé, sauf en ce qui concerne le titre, où le mot « notification » a été supprimé, et qui se rapproche ainsi du titre de l'article correspondant de la Convention de Vienne. De plus, les mots « contracting international organizations » et « les Etats et les organisations internationales contractantes » ont été remplacés par « contracting organizations » et « les Etats contractants et les organisations contractantes », respectivement, dans les versions anglaise et française.

¹⁸ *Idem*, 1647^e séance, par. 3, et 1648^e séance, par. 5 à 10.

¹⁹ *Idem*, 1647^e séance, par. 2 et 4, et 1648^e séance, par. 11 à 17.

52. M. OUCHAKOV propose de remplacer, aux paragraphes 1 et 2 ainsi que dans le titre, les mots « de confirmation formelle » par les mots « d'un acte de confirmation formelle ».

53. M. REUTER (Rapporteur spécial) approuve cette proposition.

L'article 16, ainsi modifié, est adopté.

ARTICLE 17²⁰ (Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes)

54. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 17 le texte suivant :

Article 17. — Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes

1. Sans préjudice des articles 19 à 23, le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par une partie d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres Etats contractants et organisations contractantes y consentent.

2. Sans préjudice des articles 19 à 23, le consentement d'une organisation internationale à être liée par une partie d'un traité entre des organisations internationales ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres organisations contractantes y consentent.

3. Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales qui permet de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées.

4. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité entre des organisations internationales qui permet de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées.

55. Comme à l'article 16, le Comité a utilisé l'expression « contracting organization », et il a ajouté le mot « contractants » après le mot « Etats » dans la version française de la dernière partie du paragraphe 1.

L'article 17 est adopté.

ARTICLE 18²¹ (Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur)

56. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 18 le texte suivant :

Article 18. — Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur

Un Etat ou une organisation internationale doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but

a) lorsque cet Etat ou cette organisation a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation, tant que cet Etat ou cette organisation n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité ; ou

b) lorsque cet Etat ou cette organisation a exprimé son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée.

57. Les modifications apportées à cet article sont analogues à celles qui ont été apportées aux articles 13 et 15.

58. M. OUCHAKOV n'est pas certain que les mots « ou a échangé », figurant à l'alinéa a, indiquent assez clairement que l'Etat et l'organisation visés par l'article agissent séparément et ne sont pas considérés comme des partenaires.

59. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que l'Etat ou l'organisation visés sont considérés à titre individuel, et il suggère que l'on fasse droit à l'observation de M. Ouchakov en utilisant les mots « a procédé à l'échange des instruments ». Il fait cependant observer que seul le Comité de rédaction pourrait éventuellement procéder à une nouvelle discussion approfondie de cette question.

60. M. CALLE Y CALLE note que, l'obligation en question ayant un caractère général, c'est l'ensemble de l'article qui devrait recevoir une formulation générale, et non pas seulement les alinéas a et b.

61. M. ŠAHOVIĆ, revenant sur la modification apportée à l'article 16, exprime un doute quant à la nécessité de changer le libellé du paragraphe 1 de cette disposition en insistant sur la notion d'acte de confirmation formelle définie à l'alinéa b bis du paragraphe 1 de l'article 2, qui fait référence à la ratification et décrit le contenu juridique des deux notions. Au contraire, l'article 16 vise les documents, les supports matériels, et il ne s'imposait donc pas de modifier le libellé du paragraphe 1 ni celui des articles suivants, puisque l'article 2 donne un sens précis à la notion d'acte de confirmation formelle et que la ratification est elle-même qualifiée d'acte international. La Commission aurait donc pu conserver le texte proposé par le Comité de rédaction.

62. Sans demander que la décision de modification prise précédemment soit rapportée, M. Šahović souhaite néanmoins qu'une précision soit apportée à ce sujet dans le commentaire, afin de répondre par avance aux questions qui surgiront inévitablement au stade de l'application des articles.

63. M. JAGOTA dit qu'il convient d'harmoniser le libellé de l'alinéa a de l'article 18 et celui du paragraphe 1 de l'article 16, car dans le premier cas il est question d'un acte (« act ») de confirmation formelle et dans le second d'instruments (« instruments ») de confirmation formelle. M. Jagota préfère quant à lui la formule employée au paragraphe 1 de l'article 16.

64. M. REUTER (Rapporteur spécial) note que les difficultés viennent du fait qu'en français le mot « acte » peut désigner à la fois l'opération juridique et l'instrument lui-même. Toutefois, la Commission a précisé, à l'article 2, qu'elle emploie la notion d'acte de confirmation formelle dans le sens d'acte juridique et non d'instrument. On ne commet donc aucun pléonasme en parlant de l'instrument d'un acte de confirmation formelle, puisque l'acte juridique doit se traduire par un instrument matériel.

65. M. Reuter souhaiterait que la Commission maintienne les deux formules : « acte de confirmation formelle » et « instrument d'un acte de confirmation formelle », et il préférerait, tout en comprenant les doutes qui ont été exprimés, que la Commission maintienne

²⁰ *Idem*, 1648^e séance, par. 18 à 20.

²¹ *Idem*, par. 21 et 22.

l'amendement qu'elle a apporté aux articles 16 et suivants. Il souhaite, de même, que le texte de l'article 18 soit laissé inchangé, car il est parfaitement logique.

66. Sir Francis VALLAT rappelle que, en définissant un acte de confirmation formelle, le Comité de rédaction a veillé à ne pas utiliser le mot « instrument ». Par conséquent, la Commission devrait adopter l'article 16 tel qu'il a été modifié et conserver l'article 18 tel qu'il est proposé par le Comité de rédaction.

67. Le PRÉSIDENT constate que la Commission décide de maintenir la modification qu'elle a apportée à l'article 16, étant entendu que cette disposition sera accompagnée d'un commentaire approprié pour rendre compte des doutes exprimés par certains membres de la Commission.

68. Il déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission adopte le texte de l'article 18 proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 11 h 55.

1682^e SÉANCE

Mercredi 1^{er} juillet 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1, A/CN.4/L.327]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

ARTICLE 2, PAR. 1, AL. C, ET ARTICLES 7, 9, 10 ET 17 (suite ¹)

1. M. OUCHAKOV tient à formuler quelques observations qui lui ont été suggérées par la lecture de la version russe des articles adoptés par la Commission à la séance précédente après examen des propositions du Comité de rédaction (A/CN.4/L.327).

2. Conformément à l'alinéa *d* du paragraphe 2 de l'article 7, les chefs de missions permanentes auprès d'une organisation internationale sont considérés comme représentant leur Etat « pour l'adoption du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et cette organisation ». Or, conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 2 de

l'article 7 de la Convention de Vienne ², les chefs de mission diplomatique ne sont considérés comme représentant leur Etat que « pour l'adoption du texte d'un traité entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire ». Comme ils ne sont compétents que pour adopter le texte d'un traité conclu par les Etats qui les ont accrédités, il conviendrait de remplacer le dernier membre de phrase de l'alinéa *d* du paragraphe 2 du projet d'article 7 par les mots « pour l'adoption du texte d'un traité entre les Etats accréditants et cette organisation ».

3. De même, dans le cas visé à l'alinéa *e* du paragraphe 2 de l'article 7, les chefs de missions permanentes auprès d'une organisation internationale ne devraient être considérés comme représentant leur Etat que pour la signature ou la signature *ad referendum* d'un traité « entre les Etats accréditants et cette organisation », et la disposition devrait être modifiée en conséquence.

4. Conformément à l'alinéa *c* du paragraphe 2 de l'article 7, les chefs de délégation des Etats auprès d'un organe d'une organisation internationale sont considérés comme représentant leur Etat « pour l'adoption du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et cette organisation ». Si la Commission adopte le projet d'article 5 que le Comité de rédaction a mis au point à l'issue de la séance précédente et qui est calqué sur l'article 5 de la Convention de Vienne, le dernier membre de phrase de l'alinéa *c* du paragraphe 2 du projet d'article 7 devra être remplacé par les mots « pour l'adoption du texte d'un traité au sein de cette organisation ».

5. Les mots « l'adoption du texte d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales à une conférence internationale d'Etats à laquelle participent une ou plusieurs organisations internationales », par lesquels commence le paragraphe 2 de l'article 9, devraient être remplacés par « l'adoption du texte d'un traité entre des Etats et des organisations internationales à une conférence internationale d'Etats à laquelle participent des organisations internationales », ce libellé couvrant manifestement le cas où il n'y aurait qu'une seule organisation.

6. Si cette modification est adoptée, il faudra préciser que la conférence internationale visée à l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 7 est une conférence internationale d'Etats à laquelle participent des organisations internationales, et, même si elle n'est pas adoptée, il faudra préciser qu'il s'agit d'une conférence internationale d'Etats à laquelle participent une ou plusieurs organisations. Dans le dernier membre de phrase, les mots « entre un ou plusieurs Etats » devraient être remplacés par « entre des Etats », conformément au libellé du paragraphe 2 de l'article 9, les mots « et une ou plusieurs organisations » devant, le cas échéant, être remplacés par « et des organisations ».

7. En ce qui concerne l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 10, M. Ouchakov se demande s'il convient de prévoir l'hypothèse, peu probable, de l'adoption d'un traité de caractère universel par des organisations internationales. A ce propos, il souligne que le paragraphe 2 de l'article 9 contient une règle de procédure pour l'adoption du texte d'un traité à une conférence d'Etats à

¹ Reprise des débats de la 1681^e séance.

² Voir 1644^e séance, note 3.

laquelle participent des organisations internationales, mais qu'aucune règle correspondante n'a été prévue pour l'adoption du texte d'un traité par des organisations internationales seulement. L'hypothèse d'une conférence entre des organisations internationales seulement peut être envisagée, mais il semble que l'hypothèse particulière de l'adoption d'un traité de caractère universel par des organisations pourrait être omise, et que les mots « ou de l'acte final d'une conférence dans lequel le texte est consigné » pourraient par conséquent être supprimés.

8. Compte tenu des articles 19 à 23, et spécialement de l'article 20, le dernier membre de phrase du paragraphe 1 de l'article 17 devrait être modifié comme suit : « ou si les autres Etats contractants et les organisations contractantes ou, selon le cas, les autres organisations contractantes et les Etats contractants y consentent ». Dans le premier cas, la situation est envisagée du point de vue d'un Etat, et dans le second du point de vue d'une organisation internationale.

9. Se référant à la définition de l'expression « pleins pouvoirs », qui figure à l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 2, M. Ouchakov fait observer que les mots « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales » pourraient être supprimés, car la notion de pleins pouvoirs n'a rien à voir avec les parties au traité au sujet duquel les pleins pouvoirs sont conférés. Il peut s'agir d'un traité entre n'importe quel sujet du droit international, que ce soit un ou plusieurs Etats, une ou plusieurs organisations internationales, ou d'autres entités considérées comme sujets du droit international.

10. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) suggère de ne pas ouvrir un débat sur les observations rédactionnelles formulées par M. Ouchakov, d'autant plus que le Rapporteur spécial chargé du sujet est absent.

11. Les articles auxquels M. Ouchakov s'est référé pourraient être renvoyés au Comité de rédaction pour qu'il les réexamine en présence du Rapporteur spécial. Rien ne s'oppose à ce que la Commission renvoie au Comité de rédaction des articles qu'elle a déjà adoptés, afin qu'il en améliore la forme.

Il en est ainsi décidé.

Responsabilité des Etats (suite*) [A/CN.4/344]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [suite]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLES 4 ET 5³

12. M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial) tient à rappeler à la Commission, avant de présenter formellement les

articles 4 et 5 (A/CN.4/344, par. 164), quelques observations de caractère général qu'il a faites lors de l'examen des articles 1 à 3.

13. Premièrement, il a dit que la responsabilité des Etats, en tant que notion juridique, n'était qu'un maillon de la chaîne des opérations requises pour que soient réunies les conditions prévues par la loi. Deuxièmement, il a souligné qu'un fait illicite, donné n'était qu'un des nombreux éléments que comporte une situation particulière. Troisièmement, il a fait observer que l'administration de la justice, en particulier dans le domaine international, revient souvent à essayer de rétablir l'équilibre rompu par le fait illicite, et non à créer la situation que la loi en question était faite pour engendrer. Quatrièmement, il a constaté qu'en raison de l'immense diversité des « faits illicites » — qui vont, par exemple, de la violation accessoire d'une obligation technique à l'agression délibérée — un certain degré de classification était inévitable.

14. Les articles 4 et 5 traitent de ce que le Rapporteur spécial a appelé le « premier paramètre » de la responsabilité des Etats, à savoir les nouvelles obligations de l'Etat auteur d'un fait internationalement illicite (v. A/CN.4/344, par. 7). Il devrait ressortir clairement du rapport du Rapporteur spécial que ce paramètre ne peut être considéré isolément. Par exemple, il se pourrait qu'un fait illicite ne soit suivi d'aucune conséquence pour celui qui l'a commis si l'Etat lésé ne demande pas de réparation. Toutefois, ce qui est plus important, c'est que le premier paramètre a des liens avec la suite du projet d'articles, du fait qu'il spécifie ce que l'Etat auteur doit faire pour ne pas s'exposer aux conséquences juridiques prévues dans les deuxième et troisième paramètres.

15. D'une façon générale, les articles 4 et 5 font deux sortes de distinction : entre l'« exécution retardée » et l'« exécution de remplacement » d'une obligation, et entre deux genres de faits illicites. La notion d'« exécution retardée » d'une obligation primaire suppose que l'Etat auteur exécute volontairement l'obligation en prenant trois sortes de mesures : en mettant fin à la violation, en ouvrant des recours internes, et en rétablissant l'état qui existait avant que la violation n'ait été commise — ce que M. Reuter a appelé « l'exécution la plus parfaite possible de l'obligation originaire » (v. 1666^e séance, par. 24.). L'« exécution de remplacement » s'entend de la réparation *lato sensu*, qu'elle soit *ex nunc*, *ex tunc* ou *ex ante*.

16. En traitant, par article, les différents types de faits illicites, le Rapporteur spécial a tenté un début de classification de ces faits, classification qui est justifiée par la pratique, la jurisprudence et la doctrine, et que la Commission a déjà acceptée lorsqu'elle a examiné la première partie du projet. Selon cette classification, les faits illicites sont essentiellement divisés en faits qui portent directement atteinte aux droits d'un Etat étranger et en faits qui ne portent atteinte à ces droits qu'indirectement, à travers la personne des ressortissants de l'Etat étranger. Cependant, cette division n'est pas forcément absolue : la véritable intention d'un Etat qui viole une obligation envers des étrangers peut être de porter préjudice aux intérêts de l'Etat d'origine de ceux-ci, auquel cas le fait serait aussi une violation d'une obligation envers un Etat. De même, si un Etat viole l'obliga-

* Reprise des débats de la 1670^e séance.

³ Pour textes, voir 1666^e séance, par. 9

tion de réserver un certain traitement à des étrangers, il se peut qu'il viole aussi une autre obligation, celle de respecter des normes minimales internationalement reconnues – par exemple en n'ouvrant pas à ces étrangers des recours internes efficaces. Le projet d'articles doit tenir compte de ces cas de violation simultanée.

17. Au-delà de la classification des faits illicites, le Rapporteur spécial a tenté d'introduire dans les articles 4 et 5 un élément de « proportionnalité » entre les faits illicites et leurs conséquences pour l'Etat auteur. Cependant, il s'est délibérément abstenu de mentionner la notion de proportionnalité dans ces dispositions, et il est d'avis qu'elle ne devrait pas l'être du tout dans la deuxième partie du projet. Elle sous-tend le projet, mais il n'est pas indiqué de l'énoncer sous forme de règle.

18. Passant au texte des articles proprement dit, le Rapporteur spécial dit que l'article 4 commence par renvoyer à l'article 5 parce que chaque article traite d'une obligation de type différent. Au paragraphe 1 de l'article 4 sont énumérés les stades successifs de l'exécution retardée d'une obligation. Ainsi, l'Etat doit d'abord mettre fin à la violation et prendre les mesures voulues pour « empêcher que [ses] effets ne se prolongent » – notion empruntée à la première partie du projet –, puis ouvrir les recours prévus ou admis par son droit interne. La mention de l'article 22 de la première partie du projet⁴ a pour objet d'indiquer que, en cas de préjudice causé à des étrangers, c'est à ces étrangers qu'il appartient de prendre l'initiative d'obtenir le bénéfice des recours internes, alors qu'en cas de préjudice directement causé aux intérêts d'un autre Etat – par exemple lors d'une attaque contre l'une de ses missions diplomatiques – c'est l'Etat auteur lui-même qui doit automatiquement ouvrir ces recours. Comme il ressort du rapport du Rapporteur spécial, la règle énoncée à l'alinéa c est la plus controversée.

19. Le paragraphe 2 prévoit le remplacement de l'exécution de l'obligation par le paiement d'une somme d'argent, s'il est matériellement impossible à l'Etat auteur d'appliquer les dispositions du paragraphe 1. Comme le montant à verser ne peut être fixé que compte tenu du dommage causé, le Rapporteur spécial s'est borné à reprendre la terminologie très générale employée dans l'arrêt de la CPIJ en l'affaire relative à l'*Usine de Chorzów* (v. A/CN.4/344, par. 37).

20. Le paragraphe 3 prévoit le remplacement de l'exécution *ex ante*. Le Rapporteur spécial n'est pas certain que les paragraphes 2 et 3 doivent toujours aller de pair, et s'il a inclus le paragraphe 3 c'est simplement parce que, s'il est matériellement impossible à l'Etat auteur de se conformer au paragraphe 1, ce sera, après tout, de sa faute, et le Rapporteur spécial ne pense pas qu'il sera suffisant que cet Etat paie des dommages-intérêts, en particulier si le préjudice subi par l'autre Etat n'est pas de ceux qui peuvent être compensés par un dédommagement pécuniaire.

21. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 5, il y a lieu de noter que l'article 22 de la première partie du projet prévoit que les recours internes doivent avoir été épuisés avant qu'un fait préjudiciable puisse être consi-

déré comme un fait illicite d'un Etat. Puisque le fait illicite aura été commis dans les limites de la juridiction nationale de l'Etat auteur, il est juste de donner à cet Etat la faculté de rétablir l'état qui existait avant que la violation n'ait été commise ou de payer un dédommagement en espèces. Le Rapporteur spécial est en faveur de l'inclusion dans le texte des mots « dans le cadre de sa juridiction », mais il les a mis entre crochets par égard pour les membres de la Commission qui ont exprimé l'opinion contraire lors du long débat qui a eu lieu à ce sujet lorsque la Commission a examiné l'article 22 de la première partie du projet.

22. Le paragraphe 2 de l'article 5 vise les cas dans lesquels le comportement illicite à l'encontre des étrangers est aggravé par l'intention de nuire à leur Etat d'origine ou par le fait que les recours internes sont inexistantes ou insuffisants. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il faut, là encore, laisser le choix de la procédure à l'Etat auteur, mais si celui-ci décide d'agir conformément au paragraphe 2 de l'article 4, il devra aussi être tenu de se conformer au paragraphe 3 de cet article, puisqu'il ne lui aura pas été matériellement impossible de réparer la violation.

La séance est levée à 11 h 25.

1683^e SÉANCE

Jeudi 2 juillet 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Relations avec la Cour internationale de Justice

1. Le PRÉSIDENT dit que la Commission est très honorée d'accueillir M. El-Erian, membre de la Cour internationale de Justice, qu'il prie de transmettre au Président de la Cour, à ses membres et à son greffier les cordiales salutations et les meilleurs vœux de la Commission.

2. M. EL-ERIAN, représentant la Cour en l'absence de sir Humphrey Waldock, empêché, remercie la Commission de lui permettre de participer à ses travaux.

3. Dans une lettre au Président de la CDI, sir Humphrey Waldock souligne l'importance que l'œuvre de la Commission en matière de codification revêt pour l'activité judiciaire de la Cour. Il réaffirme que la CIJ apprécie et entend préserver les liens étroits qu'elle entretient avec la Commission.

4. Dans ses arrêts et avis consultatifs les plus récents, la Cour a eu à appliquer et à interpréter plusieurs conventions conclues sur la base de projets d'articles établis par la Commission. Dans un arrêt concernant l'immunité

⁴ Voir 1666^e séance, note 3.

diplomatique et consulaire¹, elle s'est fondée sur les règles clairement énoncées dans la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et dans la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. Elle a aussi examiné avec beaucoup d'attention et d'intérêt la Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. Dans un avis consultatif², la Cour a fait usage de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

5. Au surplus, les travaux de la CDI sont utiles à la Cour avant même qu'ils fassent l'objet d'une convention internationale. Ainsi, la CIJ s'est appuyée sur l'article 56 du projet d'articles de la Commission sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales en tant qu'illustration du droit coutumier et comme indice révélateur d'une règle supplétive.

6. M. El-Erian ne manquera pas de transmettre le message de la Commission aux membres de la Cour.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/344]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [suite]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLES 4 ET 5³ (suite)

7. M. OUCHAKOV note que les articles 4 et 5 portent bien sur la responsabilité des Etats, à la différence des articles 1 à 3⁴, qui concernent plutôt les règles primaires.

8. Au sujet de l'article 4, tout d'abord, il fait observer que les mots « est tenu » indiquent l'existence d'une obligation ou de certaines obligations, dont on ne précise cependant pas le créancier, alors qu'il semble indispensable d'indiquer quel est le titulaire du droit correspondant à l'obligation mise à la charge de l'Etat auteur d'un fait internationalement illicite. Ce problème est très général et ne se posait pas au sujet de la première partie du projet d'articles, puisque la responsabilité internationale de l'Etat naît de son fait illicite quel que soit le créancier de l'obligation.

9. Dans la deuxième partie, au contraire, il importe de connaître le créancier de l'obligation, sujet du droit international, afin de déterminer envers qui l'Etat est tenu. Pour M. Ouchakov, la Commission devrait limiter le domaine d'application des articles au fait internationalement illicite constitué par la violation d'une obligation

dont un autre Etat est créancier. Il est toutefois souhaitable qu'elle définisse clairement sa position sur ce point dès les premières dispositions de la deuxième partie du projet.

10. Si la Commission borne le domaine de ses travaux aux relations entre Etats, il lui faudra ensuite déterminer si les rapports de responsabilité n'existent qu'entre l'Etat responsable et l'Etat lésé, ou si les autres Etats ont aussi un intérêt en la matière. Il semble évident que, dans certains cas, les autres Etats sont intéressés, eux aussi, par la violation d'une obligation internationale, source de responsabilité. Il importera donc de préciser quels sont ces cas, et il n'est certainement pas suffisant de déclarer que l'Etat « est tenu ».

11. D'autre part, l'étendue de la responsabilité dépend de la catégorie à laquelle appartient l'obligation violée, puisqu'il peut s'agir d'une obligation *erga omnes* ou d'une obligation née, par exemple, d'un traité bilatéral. Les conséquences de la violation seront différentes, et la Commission doit fixer son opinion avant d'énoncer des règles sur le contenu de la responsabilité, qui peut varier selon l'identité du créancier de l'obligation et la catégorie de l'obligation violée. En outre, le libellé de l'article 4 ne précise pas si l'Etat auteur d'un fait internationalement illicite est tenu par les règles secondaires, c'est-à-dire les règles sur la responsabilité, ou par les règles primaires.

12. La Commission devra ensuite décider du point de départ qu'elle adoptera pour énoncer des règles secondaires, dont le libellé indiquera clairement s'il s'agit bien de règles de cette nature, c'est-à-dire de règles sur les effets de la responsabilité. Sur ce point, M. Ouchakov pense qu'il conviendra d'adopter une attitude inverse de celle qui a été choisie dans la première partie, qui concerne les obligations qui ont été violées et dont la violation entraîne la responsabilité de l'auteur, tandis que la deuxième partie devrait être conçue du point de vue des droits des Etats lésés et des autres Etats dans l'hypothèse où les obligations primaires qui ont été violées sont des obligations *erga omnes*.

13. Il serait donc préférable d'adopter un libellé du type : « le fait internationalement illicite d'un Etat fait naître pour les Etats lésés... », et de se placer ainsi nettement dans le domaine des règles secondaires, pour énoncer ensuite le contenu des droits nouveaux que le fait internationalement illicite confère à ses victimes. Il convient en effet de reconnaître que c'est à l'Etat lésé lui-même qu'il appartient, selon le cas, d'invoquer ou de refuser d'invoquer la responsabilité de l'auteur du fait.

14. En outre, les mots « de cesser ce fait », figurant au début de l'alinéa a du paragraphe 1, ne sont pas satisfaisants, car, plutôt que de cesser son fait illicite, l'Etat est tenu, au premier chef, de ne pas commettre un tel fait. Il est donc étrange de déclarer que l'Etat est tenu de ne pas continuer à se conduire en délinquant alors qu'il était plus simplement tenu de ne pas devenir délinquant. Sans changer en rien le sens de la disposition, il serait donc plus logique de dire que l'Etat victime a le droit de demander à l'Etat responsable de cesser son fait illicite.

15. Par ailleurs, les mots « dans la mesure où il est matériellement impossible à l'Etat », au début du paragraphe 2, sont surprenants, car on imagine mal comment il peut être matériellement impossible pour l'Etat

¹ Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran. Arrêt : *C.I.J. Recueil 1980*, p. 3.

² Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1980*, p. 73.

³ Pour textes, voir 1666^e séance, par. 9.

⁴ *Idem*.

de cesser son fait illicite. De plus, le paragraphe 2 contient une formule très générale qui renvoie, en fait, à la notion de *restitutio in integrum*. M. Ouchakov rappelle que, selon lui, cette notion ne peut s'appliquer qu'à l'hypothèse où des biens peuvent être intégralement restitués. Il fait observer que, dans certaines situations, une telle opération n'est pas possible, l'Etat lésé ou les autres Etats ayant le droit de demander un retour au *statu quo ante*, c'est-à-dire un rétablissement de la situation qui existait avant la violation. Or, on ne peut rétablir une situation concrète passée, mais seulement une situation juridique, en procédant, par exemple, à la remise en vigueur d'un traité violé, de lois abolies ou du statut d'un territoire. Il s'agit donc, dans ce cas, du rétablissement d'une situation en droit et non en fait. Par ailleurs, outre le droit à la *restitutio in integrum*, l'Etat lésé acquiert le droit à une réparation des dommages causés par le fait illicite d'un Etat, de même que celui de demander la punition des personnes agents du fait illicite, ou des excuses ou le rétablissement de l'honneur, en cas d'outrage au drapeau, par exemple.

16. La Commission devrait donc dresser la liste des droits qui naissent du fait internationalement illicite d'un Etat pour les victimes de ce fait. Logiquement, cette liste devrait commencer par les infractions les plus graves, c'est-à-dire les crimes internationaux définis à l'article 19 de la première partie du projet⁵, puisqu'ils sont à l'origine des droits les plus élevés pour les victimes. On énumérerait ensuite les autres infractions qualifiées de délits internationaux, avant de préciser quels sont les Etats créanciers des obligations nées de l'infraction et de définir le sens des expressions *restitutio in integrum*, réparation, règle d'appréciation, etc. L'adoption d'une méthode générale de ce type pourrait certainement faciliter l'énoncé des règles secondaires de la responsabilité.

17. L'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 5 fait référence à la notion d'intention, car s'il importe peu, pour déterminer la naissance de la responsabilité, de rechercher si l'obligation est violée « avec préméditation », selon les termes du droit pénal commun, l'existence de circonstances atténuantes ou aggravantes est en revanche pertinente au stade des conséquences de la responsabilité. Lors de l'examen de la première partie, la Commission a déjà évoqué cet aspect, qui prend une importance capitale dans la deuxième partie du projet, et devra donc être étudié en profondeur.

18. De façon plus générale, M. Ouchakov estime qu'un fait internationalement illicite touchant le traitement des particuliers, personnes morales ou physiques, ne diffère pas d'un autre fait internationalement illicite de l'Etat. La notion de « recours internes » n'intéresse pas les conséquences de la responsabilité internationale, mais seulement la naissance de cette dernière, comme l'atteste d'ailleurs le libellé des articles 21 et 22 adoptés par la Commission. Une fois les recours internes épuisés (dans le cas de l'article 22) ou une fois constatée l'inexécution d'une obligation de résultat (dans le cas de l'article 21), le fait illicite est né, la responsabilité existe, et peu importe qu'elle résulte d'une violation par l'Etat de ses obligations

concernant des particuliers, qui ne sont de toute façon plus en cause et s'effacent derrière l'Etat lésé dès lors que la responsabilité de l'Etat auteur a son origine dans la violation d'une de ses obligations internationales.

19. Il serait injustifié que la Commission examine dès les premiers articles de la deuxième partie du projet la question du traitement des particuliers étrangers et de leurs biens, car elle donnerait ainsi une impression défavorable aux Etats en revenant délibérément à une conception surannée de la responsabilité internationale, alors même que le droit international contemporain concentre son attention en la matière sur les crimes internationaux et les délits les plus graves, tels que l'agression armée. Mieux vaudrait, par conséquent, commencer par les aspects les plus importants.

20. M. BARBOZA rappelle qu'il n'a pu participer aux précédents débats de la Commission sur ce sujet, et souhaite pouvoir s'exprimer aussi sur les articles 1 à 3.

21. L'article 1^{er} suscite à ses yeux de nombreux doutes, dictés par la logique. La notion de violation d'une règle primaire a en effet un caractère d'irréversibilité, et il semble acquis qu'après avoir été violée l'obligation primaire ne peut plus être exécutée en tant que telle. Ainsi, l'obligation de payer une certaine somme d'argent à une certaine date qui ne serait pas exécutée dans le délai fixé ne pourrait jamais plus s'accomplir comme prévu, puisqu'il est impossible de revenir en arrière dans le temps. Par conséquent, l'obligation nouvelle qui naît en vertu des règles secondaires est une obligation nécessairement différente, quelle que soit la catégorie à laquelle elle appartient, selon les définitions données aux articles 20 et suivants de la première partie.

22. On ne peut donc affirmer que l'obligation violée demeure, et il serait certainement préférable de déclarer au contraire que la violation d'une obligation crée une obligation de réparer. Tout en comprenant les arguments exposés par le Rapporteur spécial dans son rapport (A/CN.4/344), M. Barboza pense que la Commission doit avant tout faire preuve d'une logique stricte.

23. L'article 2 est acceptable en principe, compte tenu notamment des observations faites à son sujet par M. Reuter et M. Aldrich à la 1669^e séance.

24. L'article 3 paraît exprimer une vérité incontestable, mais M. Barboza préférerait que l'on y déclare que la violation de l'obligation internationale n'aura pas d'autres conséquences que celles que prévoit le projet d'articles.

25. L'article 4 est satisfaisant dans son ensemble. Le paragraphe 1 semble viser l'hypothèse d'une *restitutio in integrum*, comme le confirme le libellé de l'alinéa *c*. Toutefois, M. Barboza n'est pas certain que les moyens énumérés aux alinéas *a*, *b* et *c* constituent une liste exhaustive, et préférerait que l'on adopte pour cette disposition un libellé plus général dans le même sens.

26. Le mécanisme de la *restitutio in integrum*, visant à effacer les conséquences d'une violation, n'est souvent qu'une solution idéale, et le paragraphe 2 porte sur l'hypothèse où une telle solution est matériellement impossible. Il prévoit donc la possibilité d'une réparation permettant de rétablir l'équilibre détruit par la violation.

⁵ Voir 1666^e séance, note 3.

27. Au sujet du paragraphe 3, M. Barboza constate que le dommage peut avoir des aspects moraux, et qu'il convient de prévoir une réparation de même nature. Cette disposition évoque la notion de sanction, qui tend à rompre l'équilibre entre les parties en présence pour des raisons précises. M. Barboza rappelle que cette notion existe en droit international, puis que le Conseil de sécurité peut décider des sanctions — qui sont toutefois d'une nature différente de celles dont il pourrait être question dans le projet, puisqu'elles manifestent un intérêt public de la communauté internationale tout entière.

28. Enfin, l'article 5 apparaît comme un cas d'application particulière de l'article 4, puisqu'il donne à l'Etat le choix entre la *restitutio in integrum* et la réparation dans le cas de la violation de certaines obligations particulières. A ce sujet, M. Barboza n'est pas favorable à la distinction mentionnée par le Rapporteur spécial au paragraphe 72 de son rapport.

29. Sir Francis VALLAT considère que la question décisive pour l'examen de la deuxième partie du projet d'articles est celle de la nature exacte du lien existant entre les articles examinés et les dispositions de la première partie du projet, qui, bien qu'elles n'aient été adoptées qu'en première lecture et soient donc susceptibles d'être modifiées, sont le fruit d'une mûre réflexion de la Commission. Il serait donc souhaitable que la Commission adopte le même cadre pour la suite de ses travaux, afin de faciliter l'adaptation éventuelle de la deuxième partie à toute modification qui pourrait être apportée ultérieurement à la première.

30. A titre d'illustration, sir Francis fait observer que la clef de la structure de la première partie est établie à l'article 3, puisque les articles de cette partie ont trait à la responsabilité, qui est liée au fait internationalement illicite d'un Etat. L'article 3 a donc deux parties, correspondant aux deux éléments d'un tel fait. Dans le cas de l'alinéa *a*, chaque mot est essentiel, et la présence du mot « omission » est le pivot de la présentation des articles de toute la première partie. A cet égard, sir Francis se demande s'il est approprié de se référer, au paragraphe 1 de l'article 4 de la deuxième partie, à un Etat qui a « commis un fait internationalement illicite », attendu que le mot « commis » implique automatiquement une action, par opposition à une omission. Il serait plus prudent de s'en tenir à la méthode de l'article 3 de la première partie.

31. Sir Francis note aussi que l'alinéa *b* du même article 3 fait état du comportement d'un Etat comme constituant « une violation d'une obligation internationale », alors qu'il n'est nullement question, dans la première partie, d'un Etat ayant commis une violation d'une telle obligation, toute la structure de cette partie reposant sur l'idée de l'imputabilité d'un fait déterminé à un Etat sur la base d'un comportement qui constitue une violation d'une obligation internationale. Or, la deuxième partie, qui est censée régir les conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite, mentionne aux articles 1 à 3 une « violation d'une obligation internationale par un Etat ». Sir Francis doute donc que ces articles, tels qu'ils sont actuellement rédigés, puissent être acceptables comme énoncés de principes généraux.

32. Par ailleurs, sir Francis peut difficilement accepter les premiers articles de la deuxième partie dans la mesure où ils expriment des idées d'une nature très différente de celles qu'énoncent les premiers articles de la première partie, qui constituent non pas des principes comparables à des règles, mais le cadre fondamental de la première partie. Comme M. Ouchakov l'a en fait dit, la deuxième partie devrait commencer elle aussi par indiquer dans quel cadre elle s'inscrit, d'autant plus que, sous leur forme actuelle, les articles 1 à 3 n'ont aucun lien logique avec les articles 4 et 5. On pourrait donc envisager une disposition rédigée comme suit :

« Un fait internationalement illicite d'un Etat fait naître des obligations pour cet Etat et des droits pour les autres Etats, conformément aux dispositions de la présente partie des présents articles. »

La référence à « un fait internationalement illicite d'un Etat » ferait directement écho à la terminologie de la première partie du projet, tandis que le reste de la phrase servirait de base à la naissance d'obligations et de droits procédant du fait — droits qui, comme l'a remarqué M. Ouchakov, ne sont pas nécessairement limités à ceux de l'Etat lésé, mais peuvent englober des droits pour d'autres Etats.

33. L'article suivant de la deuxième partie pourrait s'inspirer de l'article 1^{er} de la première partie et exprimer un aspect essentiel de l'étude des conséquences des faits illicites. Il pourrait, par exemple, se lire comme suit :

« Un fait internationalement illicite d'un Etat n'affecte pas en tant que tel l'existence pour ledit Etat de l'obligation dont le comportement attribué à cet Etat constitue une violation. »

Les articles suivants sur la compensation, la restitution, etc., devraient refléter l'état de la jurisprudence bien plus que les articles proposés ne paraissent le faire. Ainsi, sir Francis estime que l'élément essentiel de la plupart des arrêts de la CPJI et de la CIJ a été une déclaration des droits de l'Etat demandeur — la réparation a été considérée comme une question secondaire, et la restitution comme moins importante encore. La Commission devrait suivre une méthode inductive fondée sur la pratique connue.

34. En ce qui concerne les articles 4 et 5, sir Francis estime, après avoir examiné la pratique et la jurisprudence internationales, que le paragraphe 1 de l'article 19 de la première partie, quelle qu'en soit l'importance, n'est pas un point de départ naturel pour les travaux de la Commission, qui devrait partir une fois encore de questions dont elle a l'expérience et au sujet desquelles elle peut espérer accomplir des progrès concrets. Or, la Commission manque d'expérience quant à l'application des règles énoncées à l'article 19. De plus, cette disposition est étroitement liée aux obligations primaires des Etats et, à la différence des autres articles du projet, dépend des conséquences de la violation d'une obligation relevant de son champ d'application — question que la Commission aura peut-être à examiner s'il lui est demandé de reprendre ses travaux sur un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité.

35. Dans ces conditions, sir Francis pense que la Commission ne devrait pas entreprendre immédiatement un examen des conséquences des faits internationa-

lement illicites relevant de l'article 19, mais partir, comme elle en a l'habitude, du « rez-de-chaussée », pour gagner petit à petit les « étages supérieurs », où les problèmes risquent d'être plus difficiles.

36. M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial) estime, comme M. Ouchakov, qu'il est possible d'aborder la matière des articles 4 et 5 du point de vue des droits de l'Etat lésé et des autres Etats plutôt que de celui des obligations de l'Etat auteur. Il n'a pas lui-même suivi cette méthode, mais il a fait observer, en présentant ces articles, qu'il existait un lien étroit entre les différents paramètres relatifs au sujet. On pourrait tenir compte, en partie au moins, de l'observation de M. Ouchakov en mettant en tête de la deuxième partie un article rédigé comme l'a suggéré sir Francis Vallat, mais cela ne réglerait pas le problème de la non-identification des bénéficiaires des obligations visées dans la deuxième partie. Si M. Riphagen ne les a pas identifiés, c'est peut-être parce qu'il a été trop influencé, en tant que rapporteur spécial, par le caractère abstrait de la méthode suivie pour la première partie du projet, dans laquelle les obligations sont pratiquement considérées comme ayant une existence propre. Personnellement, M. Riphagen pense – comme probablement beaucoup d'autres membres de la Commission – que les obligations n'existent toujours qu'envers quelqu'un.

37. Il serait très difficile de traiter à fond la question de l'identité des bénéficiaires des obligations dans les premiers articles de la deuxième partie. C'est un problème très complexe, que M. Riphagen n'a fait qu'aborder dans son rapport préliminaire⁶. Si l'Etat directement lésé et les autres Etats peuvent effectivement avoir des droits, et même des obligations, procédant d'une obligation de l'Etat auteur, la question de savoir s'ils en ont ou pas dépend de la nature des obligations primaires de ce dernier et de la nature de la violation en question. Si la question était traitée au début de la deuxième partie – mais telle n'est pas l'intention de M. Riphagen –, il faudrait quand même examiner le contenu des articles 4 et 5 en se rapportant à elle, les droits des Etats autres que l'Etat auteur devant être définis par rapport aux obligations de celui-ci. Comme il l'a indiqué à la séance précédente, M. Riphagen a examiné les obligations nouvelles de l'Etat auteur dès le début de la deuxième partie parce que le projet dans son ensemble porte sur les obligations.

38. En réponse à M. Ouchakov, qui s'est demandé si les obligations visées à l'article 4 étaient des obligations primaires ou secondaires, le Rapporteur spécial indique qu'elles se situent entre les deux, parce qu'il a lui-même fait une distinction entre « exécution retardée » et « exécution de remplacement » d'une obligation : l'exécution retardée peut être considérée comme « primaire », mais l'exécution de remplacement est manifestement « secondaire ». Tout dépend des termes employés. Le nouvel article que sir Francis Vallat a proposé de placer au début de la deuxième partie semble correspondre à la manière dont M. Ouchakov voudrait que soit remanié l'article 4.

39. M. Ouchakov allègue que l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 4 est sans objet car un Etat auteur a

forcément l'obligation primaire de cesser un fait illicite – mais il faut tenir compte du fait que certains auteurs soutiennent qu'une obligation disparaît une fois violée, puisqu'elle ne peut plus être remplie. Le Rapporteur spécial conteste cette opinion – une dette ne s'éteint pas du seul fait qu'elle n'est pas payée à l'échéance –, mais le fait qu'elle ait été soutenue justifie le maintien de la disposition en question.

40. En ce qui concerne l'observation de M. Ouchakov selon laquelle le paragraphe 2 de l'article 4 ne peut pas se rapporter à l'alinéa a du paragraphe 1 du même article parce qu'il n'est jamais matériellement impossible de mettre fin à une violation, le Rapporteur spécial n'est pas sûr que ce soit toujours le cas. En tout état de cause, le paragraphe 2 ne se rapporte pas seulement à la première partie du paragraphe 1, mais à l'ensemble du paragraphe.

41. M. Ouchakov semble penser qu'il ne peut y avoir de *restitutio in integrum* que pour des objets matériels, et non pour des droits. Il convient de noter à cet égard que le Rapporteur spécial a utilisé cette expression dans son rapport, mais qu'il ne l'a fait dans aucun des projets d'articles. Comme il ressort de plusieurs passages du rapport, il estime, comme M. Ouchakov, qu'il ne peut y avoir de rétablissement que dans le cas de situations juridiques. Il est aussi d'accord avec M. Ouchakov pour dire que, dans certaines circonstances, un Etat peut exiger de l'Etat auteur qu'il punisse la personne matériellement responsable d'un fait illicite. Le Rapporteur spécial a d'ailleurs indiqué dans son rapport que plusieurs systèmes juridiques nationaux autorisent les particuliers à saisir un tribunal pour qu'il punisse l'auteur d'une infraction si aucun organe de l'Etat ne le fait. L'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 4 s'applique à ces deux types de situation. De même, le fait que, de l'avis de M. Ouchakov, des excuses pourraient être demandées dans certains cas est prévu au paragraphe 3 de l'article 4, qui fait obligation de présenter des excuses.

42. En ce qui concerne la question très importante de savoir si le projet d'articles doit commencer par les obligations nées de l'agression, puis passer aux obligations nées d'infractions moins graves, le Rapporteur spécial pense, comme sir Francis Vallat – mais pour des raisons différentes –, que le projet devrait commencer par ces dernières. Le régime de la responsabilité des Etats en cas d'agression est très spécial, et étroitement lié à l'existence de l'ONU et de sa charte. Le Rapporteur spécial doute qu'il soit indiqué de commencer par un régime spécial plutôt que par la question générale de la responsabilité des Etats. Il doute également que la Commission puisse obtenir, au sujet de l'agression, un consensus plus étendu que celui que reflètent la Charte des Nations Unies, la Définition de l'agression⁷, et d'autres instruments pertinents des Nations Unies.

43. En ce qui concerne l'observation de M. Ouchakov selon laquelle l'article 5 donne l'impression de revenir à l'ancienne conception qui consistait à ne considérer la responsabilité des Etats que du point de vue du traitement des étrangers, le Rapporteur spécial tient à souligner que telle n'était absolument pas son intention

⁶ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/330.

⁷ Résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, annexe.

lorsqu'il a rédigé l'article. S'il a mentionné le traitement des étrangers, c'est uniquement parce qu'il fallait, s'agissant d'obligations nouvelles, faire une distinction entre des catégories de violation. En fait, l'article 5 ne reconnaît pas que l'Etat auteur soit automatiquement tenu de rétablir la situation qui existait avant la violation ; c'est une conception qui peut être contestée, mais ce n'est certainement pas l'ancienne conception.

La séance est levée à 13 h 5.

1684^e SÉANCE

Vendredi 3 juillet 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Responsabilité des Etats (fin) [A/CN.4/344]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles) [fin]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS
PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (fin)

ARTICLES 4 ET 5¹ (fin)

1. M. QUENTIN-BAXTER dit que, à la lumière de l'application du premier des trois paramètres proposés par le Rapporteur spécial (v. A/CN.4/344, par. 7), les articles 4 et 5 peuvent être considérés comme un sondage de toutes les parties du sujet.

2. En ce qui concerne le contenu de ces deux articles, M. Quentin-Baxter a de sérieux doutes quant au contenu de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 4, car l'article 22 de la première partie du projet², qui traite de l'épuisement des recours internes, est un exemple très important de l'obligation plus large prévue au paragraphe 2 de l'article 21. Cette disposition donne la possibilité à un Etat qui a manqué à une première obligation de comportement d'adopter un comportement de remplacement avant que la question de la violation de l'obligation ne soit réglée. M. Quentin-Baxter aurait donc pensé que l'article 22 serait toujours appliqué avant qu'un fait internationalement illicite soit réputé avoir été commis, et il ne voit pas la nécessité de renvoyer à cet article dans

une disposition relative aux conséquences de la violation de l'obligation.

3. M. Quentin-Baxter a également des doutes quant au membre de phrase « les recours prévus ou admis par son droit interne », à la fin du même alinéa *b*, qui semble pour le moins laisser supposer que les lacunes du droit interne peuvent excuser un manquement à des obligations de droit international. En général, les limitations du droit interne ne sont jamais opposables aux obligations nées en droit international, et M. Quentin-Baxter ne voit par conséquent pas l'utilité d'une telle référence dans le contexte en question.

4. M. Quentin-Baxter se demande si l'obligation de rétablir la situation qui existait avant la violation doit être modifiée dans le cas particulier du traitement des étrangers visé à l'article 5, et dans ce cas-là seulement. Il comprend que le raisonnement du Rapporteur spécial se fonde sur une abondante pratique des Etats, mais estime que l'équilibre entre la restitution et la compensation doit être énoncé sous une forme un peu plus générale. Il relève à cet égard qu'à l'article 5 le Rapporteur spécial a prévu deux exceptions à la règle fondamentale, l'une dans le cas où il y a intention délictueuse, l'autre dans le cas où il n'y a pas de recours efficaces en droit interne. Si la première de ces deux exceptions est bien compréhensible, il est un peu plus difficile de définir la portée de la règle des « recours efficaces ». Les recours efficaces peuvent ne pas exister dans le cadre habituel du pouvoir judiciaire d'un Etat, mais être offerts par le pouvoir exécutif, voire par le pouvoir législatif.

5. De façon plus générale, M. Quentin-Baxter estime que, avec un sujet aussi vaste, il est nécessaire d'entrer dans le détail par degrés et de veiller à ne pas établir trop rapidement des règles très circonstanciées. L'expérience de la première partie semble montrer qu'il faut garder une formulation très ouverte dans les articles sur la responsabilité des Etats. La méthode à suivre est entièrement différente de celle qu'adopte en droit interne un homme de loi qui cherche, en établissant un acte de cession, à prévenir toutes les échappatoires possibles. La Commission s'efforce de cristalliser des notions de caractère assez général, qu'il faudra nuancer dans le contexte du projet d'articles, mais aussi expliquer dans le commentaire.

6. M. Quentin-Baxter doute de l'utilité de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 4, qui semble quelque peu tautologique. Il suffit qu'un fait soit illicite pour qu'il doive cesser – la cessation n'est d'ailleurs pas le seul moyen d'éviter l'illicéité.

7. Enfin, M. Quentin-Baxter estime que la meilleure façon de procéder consisterait à utiliser les données provenant du coup de sonde pour déterminer s'il n'y aurait pas lieu d'appliquer, du moins dans l'immédiat, des méthodes plus souples.

8. M. VEROSTA remarque qu'à la 1668^e séance il a demandé au Rapporteur spécial si les trois articles du chapitre 1^{er} de la deuxième partie étaient exhaustifs, ou s'il ne serait pas nécessaire de compléter les principes généraux lors de la formulation des droits nouveaux de l'Etat lésé et des droits des Etats tiers. Il cite les observations faites à cet égard par le Rapporteur spécial (1668^e et 1670^e séance) et par M. Reuter (1669^e séance).

¹ Pour textes, voir 1666^e séance, par. 9.

² Voir 1666^e séance, note 3.

9. Il se demande toutefois, au stade actuel du débat, s'il convient de maintenir les articles 1 à 3, même en les améliorant. Les membres de la Sixième Commission risquent de partager certains ou même la plupart des doutes exprimés par les membres de la CDI, et d'être induits en erreur par trois articles qui traitent principalement de la situation de l'Etat auteur ou autre. Par conséquent, à son avis, le Comité de rédaction devrait sérieusement envisager la possibilité de remplacer les articles 1 à 3 par un article introductif rattachant la deuxième partie à la première partie du projet. Le texte proposé par sir Francis Vallat (1683^e séance, par. 32) constituerait un bon point de départ pour le Comité de rédaction.

10. M. Verosta relève qu'au paragraphe 1 de l'article 4 les deux dernières obligations nouvelles d'un Etat qui a commis un fait internationalement illicite sont reliées par le mot « et » ; or, l'alinéa *b* du paragraphe 1 devrait être précédé de la conjonction « ou ».

11. M. Verosta note également qu'à l'article 5 le mot « faculté », utilisé dans le sens d'un droit dont jouit l'Etat auteur, apparaît à deux reprises – ce qui, au regard du contenu des articles 1 à 3, donne l'impression que la Commission se préoccupe principalement de la position de l'auteur du fait illicite. Il est regrettable que le projet d'article traite d'abord de l'auteur du fait illicite, puis des obligations nouvelles de celui-ci, et enfin de la faculté dont jouit l'auteur du fait illicite. Il aurait été préférable de commencer par les droits de l'Etat lésé, qui correspondent aux obligations de l'auteur du fait illicite. A cet égard, M. Verosta fait observer que les juristes feraient bien d'éviter le mot « paramètre », qui appartient davantage à la sociologie.

12. M. Verosta a cru comprendre, d'après ce qu'a dit le Rapporteur spécial, que le chapitre III, concernant les nouveaux droits de l'Etat lésé, ne prévoirait qu'une suspension des obligations. Il serait reconnaissant si cette interprétation pouvait être confirmée.

13. Si les articles sont maintenus sous leur forme actuelle, il convient de préciser dans le commentaire qu'il ne s'agit absolument pas d'établir une « grande charte » à l'intention de l'Etat qui a commis l'acte illicite.

14. Soulevant enfin deux points d'ordre rédactionnel, M. Verosta estime que l'article 4 ne devrait pas commencer par un renvoi à l'article 5. Si un tel renvoi est vraiment nécessaire, il convient de le placer à la fin de l'article 4, éventuellement dans un paragraphe à part. Il estime aussi qu'il faut remplacer, au paragraphe 1 de l'article 5, la formule « a la faculté soit de s'acquitter [...] soit d'agir... » par la formule « peut soit s'acquitter [...] soit agir... », en expliquant dans le commentaire qu'il s'agit d'une faculté dont jouit l'Etat qui a commis le fait internationalement illicite.

15. M. OUCHAKOV, complétant son intervention de la séance précédente, fait observer que, de tous les droits de l'Etat lésé, le plus important est sans doute le droit de prendre des contre-mesures à la suite d'un fait internationalement illicite. L'article 30 de la première partie du projet, qui est consacré aux contre-mesures, ne vise pas seulement les crimes internationaux, mais aussi les délits internationaux. Quel que soit le fait internationalement illicite, l'Etat lésé peut donc prendre des contre-mesures

– pour autant, évidemment, qu'elles soient légitimes d'après le droit international. Des contre-mesures peuvent être prises dès qu'un fait internationalement illicite a été commis et préalablement à toute demande de *restitutio in integrum* ou de réparation. Le Rapporteur spécial semble ne pas avoir pris ce droit en considération dans son énumération des droits de l'Etat lésé. La doctrine reconnaît cependant à l'Etat lésé, et éventuellement à d'autres Etats, le droit de prendre des contre-mesures, qualifiées parfois de mesures de rétorsion, ou de représailles non armées. Il s'ensuit que, même si la Commission se limite d'abord aux délits internationaux, elle devra tenir compte, en s'inspirant aussi bien de la doctrine que de la pratique des Etats et de la jurisprudence internationale, du droit de prendre des contre-mesures.

16. M. YANKOV reconnaît que tous les aspects du sujet à l'examen doivent être attentivement étudiés, et apprécie beaucoup la valeur théorique des propositions faites par le Rapporteur spécial. Toutefois, à la lecture d'un projet d'articles, sa première réflexion est toujours celle-ci : Comment réagiront les gouvernements ? Trouveront-ils les règles trop générales et trop théoriques pour avoir une utilité pratique pour les diplomates et les juristes ? M. Yankov soulève cette question non pas pour critiquer le projet, mais en guise d'avertissement général. A l'avenir, par exemple, il serait peut-être souhaitable de se concentrer davantage sur la pratique des Etats que sur des analyses de nature purement théorique. Il serait également utile de tenir compte des travaux en cours effectués par d'autres organes chargés de la codification.

17. En ce qui concerne quelques points précis, M. Yankov souscrit en particulier aux vues énoncées aux paragraphes 82 à 86 du rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/344). Il estime lui aussi qu'il est nécessaire de lier les deux parties du projet. Il considère toutefois que la référence, à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 4, à la libération des personnes et à la restitution des objets détenus à la suite d'un fait internationalement illicite constitue une illustration quelque peu restrictive d'une règle par ailleurs très générale. A son avis, il y a d'autres aspects également importants du fait illicite qui méritent tout autant d'être mis en lumière, et si un de ces aspects est expressément mentionné, on risque de devoir les énumérer tous.

18. La même question se pose au sujet des trois degrés prévus par les articles 4 et 5 – ces trois degrés étant la cessation de la violation, la réparation, et la restitution ou le rétablissement de la situation telle qu'elle existait avant la violation. Il s'agit de savoir si la libération des personnes ou la restitution des objets détenus à la suite de la violation ne risque pas, dans certaines conditions, d'être interprétée comme un rétablissement de la situation telle qu'elle existait avant la violation.

19. M. SUCHARITKUL est entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial en ce qui concerne la nécessité d'aborder de façon générale non seulement les articles 1 à 3, mais aussi les articles 4 et 5. En particulier, le paragraphe 1 de l'article 4 exige un examen attentif, car son libellé a des implications profondes. De l'avis de M. Sucharitkul, les obligations d'un Etat qui a commis un fait internationalement illicite peuvent être subdivisées, dans le temps, en trois catégories : les obligations

présentes, les obligations passées, et les obligations futures ou continues.

20. En appliquant cette approche à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 4, qui énonce une obligation générale de cesser le fait illicite, M. Sucharitkul cite comme exemple du premier type d'obligation une obligation née d'un fait isolé comme l'exécution d'otages. Dans un tel cas, l'exigence de l'alinéa *a* du paragraphe 1 n'aura guère de sens si les otages ont déjà été tués, bien que l'on puisse interpréter la cessation de l'acte illicite comme le fait de ne plus tuer d'autres otages, auquel cas l'obligation serait une obligation future. Pour illustrer le deuxième type d'obligation, M. Sucharitkul cite l'exemple d'une obligation née d'une violation de l'espace aérien. Le fait illicite est alors commis au moment de l'intrusion dans l'espace aérien. Il n'est pas toujours facile de mettre immédiatement un terme à un fait de cette nature. De plus, une fois que l'aéronef quitte l'espace aérien d'un territoire, il n'y a plus violation, et par conséquent la cessation n'est plus possible. Troisièmement, on peut citer comme exemple d'une obligation future ou continue celui de la détention d'otages ou de l'occupation de locaux diplomatiques.

21. Compte tenu de ces trois types d'obligation, M. Sucharitkul souscrit entièrement à l'idée selon laquelle il faut appliquer des principes généraux plutôt qu'énumérer tous les cas possibles.

22. L'obligation de présenter des excuses, prévue au paragraphe 3 de l'article 4, a également le caractère d'une obligation future en ce sens qu'elle équivaut à une garantie de non-renouvellement du fait illicite. M. Sucharitkul a connaissance de plusieurs cas où des excuses qui comprenaient implicitement de telles assurances ont été facilement acceptées par l'Etat lésé. La présentation d'excuses est donc plus qu'une simple question de courtoisie.

23. Enfin, tout en estimant qu'il est peut-être justifié de consacrer un article à part, comme l'article 5, au traitement des étrangers, M. Sucharitkul se demande s'il n'en va pas de même pour les autres catégories de faits internationalement illicites. Il est clair que le traitement des étrangers est une notion classique de la responsabilité des Etats, mais la Commission cherche à couvrir un domaine beaucoup plus large de la responsabilité des Etats.

24. M. Sucharitkul souscrit également à la préoccupation exprimée en ce qui concerne l'élément subjectif : à son avis, le dommage et la réparation doivent être évalués sur la base de l'étendue des dommages subis et des dommages que l'auteur avait l'intention d'infliger. Par conséquent, le critère doit être celui des conséquences matérielles réellement subies par l'Etat lésé plutôt que l'intention de l'Etat auteur. A cet égard, M. Sucharitkul relève la référence qui a été faite à l'obligation inhérente de se soumettre à des contre-mesures ou de les accepter.

25. M. REUTER, se référant aux observations de M. Ouchakov, souligne que, en se servant délibérément d'une expression aussi imprécise que celle de « contre-mesures » dans le titre de l'article 30 de la première partie du projet, la Commission s'est exposée à devoir la préciser dans la deuxième partie. Dans son rapport sur les travaux de la session en cours, il lui faudra indiquer si elle entend exclure certains aspects des contre-mesures ou les traiter ultérieurement. L'expression « contre-

mesures », qui implique seulement une idée de postériorité, désigne toutes les mesures prises à la suite d'un fait international illicite. Les problèmes qu'elle soulève peuvent être rangés en quatre catégories.

26. Certains de ces problèmes ont été examinés par la Commission et sont réglés dans la Convention de Vienne³. Il est indiqué dans cet instrument quelles contre-mesures peuvent être prises à la suite de la violation d'une obligation découlant d'un traité. Mais la question n'a pas été tranchée en ce qui concerne les obligations découlant de la coutume, et il conviendrait peut-être que la Commission aborde maintenant cette question.

27. D'autres problèmes ont trait à la notion d'équivalence, qui permet, en cas de violation d'une obligation découlant d'un traité, de prendre des mesures autres que celles qu'autorise le traité. D'autres problèmes encore surgissent du fait que la notion d'équivalence est rarement respectée en pratique. Très souvent, l'Etat qui prend des contre-mesures agit avec l'idée d'user de contrainte pour obtenir une *restitutio in integrum*. Pour assurer le respect d'un accord de transport aérien, un Etat peut-il par exemple prendre des mesures qui, tout en restant dans le cadre de cet accord, s'accompagnent de contrainte ? Pour M. Reuter, pareille situation ne relève pas de la responsabilité, mais du pouvoir d'exercer une contrainte, et notamment une contrainte armée. Si la Commission partage son avis, elle devra l'indiquer explicitement dans son rapport.

28. Enfin, les contre-mesures posent le grave problème de la peine. Dans la première partie du projet d'articles, la Commission s'est engagée sur la voie de la reconnaissance, en matière de responsabilité, d'une véritable responsabilité pénale. A ce propos, M. Reuter fait observer que la notion de châtement décidé de sang-froid *ex post facto* doit être distinguée de la notion de contrainte, laquelle peut aller au-delà de la légitime défense. S'il est vrai que, dans le feu de l'action, un Etat peut désarmer un agresseur, peut-il après coup lui infliger une peine ? En admettant l'existence de crimes internationaux, et peut-être même de délits internationaux, la Commission semble s'être orientée dans cette direction.

29. Bien qu'il n'ait pas encore traité ces questions, le Rapporteur spécial les a sans doute présentes à l'esprit et entend les aborder ultérieurement. Toutefois, il conviendrait peut-être que la Commission les signale d'ores et déjà dans son rapport.

30. M. OUCHAKOV met l'accent sur le fait que la question de la proportionnalité ne se pose qu'en cas de contre-mesures, et non en cas de *restitutio in integrum* ou de réparation.

31. Parmi les droits de l'Etat lésé (et éventuellement d'autres Etats) devrait figurer le droit de demander des garanties contre le renouvellement d'un fait internationalement illicite, qu'il s'agisse d'un crime ou d'un délit international.

32. M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial), résumant le débat, rappelle que, dans son rapport préliminaire⁴, il a

³ *Ibid.*, note 4.

⁴ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/330.

clairement fait part de son intention de traiter séparément les différents aspects du sujet faisant l'objet de la deuxième partie du projet d'articles. Les projets d'articles 4 et 5 se rapportent non aux droits nouveaux des autres Etats, mais aux obligations nouvelles de l'Etat auteur. Par conséquent, les remarques de certains membres de la Commission sur la question des contre-mesures ne sont pas encore pertinentes, puisque cet aspect doit être traité ultérieurement.

33. En ce qui concerne la possibilité de traiter en premier de la question des contre-mesures, M. Riphagen ne voit pas de difficulté à remanier les articles 4 et 5 pour indiquer ce que les autres Etats peuvent exiger de l'Etat qui est l'auteur d'un fait illicite. Toutefois, pour cela, il faudra d'abord définir ce que sont les obligations de l'Etat auteur. De plus, il faudra encore déterminer ce que peut faire l'Etat auteur pour éviter des contre-mesures.

34. Se référant aux observations relatives à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 4, M. Riphagen estime que l'exécution retardée ou l'exécution de remplacement ne sauraient être assimilées au résultat équivalent visé à l'article 22 de la première partie du projet d'articles, bien que certains chevauchements soient inévitables.

35. Plusieurs orateurs ont indiqué qu'il fallait se référer davantage à la pratique et à la jurisprudence. Comme il l'a expliqué au paragraphe 105 de son rapport, le Rapporteur spécial a constaté que les précédents rapports de la Commission sur le sujet contenaient une mine de jurisprudence qu'il a jugé inutile de rappeler. D'ailleurs, la jurisprudence est très peu abondante sur les questions visées aux projets d'articles 4 et 5.

36. Au sujet du projet d'article 1^{er}, M. Barboza (1683^e séance) a exprimé certains doutes quant à la question de savoir si une obligation pouvait survivre à un acte illicite. Il convient de noter à cet égard que, même en cas de violation d'une obligation de verser une somme d'argent avant une échéance déterminée, l'obligation de payer subsiste.

37. En ce qui concerne l'alinéa *c* du paragraphe 1 du projet d'article 4, il est douteux qu'une norme aussi stricte que celle qui a été appliquée dans l'affaire de l'*Usine de Chorzów* (v. A/CN.4/344, par. 37) puisse être jugée satisfaisante en droit international moderne.

38. A propos de la question de la réparation comme exécution de remplacement d'une obligation, il est peut-être un peu optimiste de croire qu'un équilibre parfait pourra être réalisé. En outre, tout en reconnaissant qu'il faut traiter de la question des sanctions réelles susceptibles d'être appliquées, le Rapporteur spécial estime qu'il n'est pas indiqué de le faire dans le contexte des obligations de l'Etat auteur.

39. En ce qui concerne le projet d'article 5, le Rapporteur spécial ne considère pas le rétablissement de la situation qui existait avant la violation comme une obligation générale de l'Etat auteur, mais simplement comme une obligation limitée qui existe dans les cas relatifs au traitement des étrangers. En fait, dans la pratique, les tribunaux internationaux se prononcent beaucoup plus souvent pour des réparations plutôt que pour le rétablissement de la situation qui existait avant la violation.

40. Le Rapporteur spécial s'est déjà référé, à la séance précédente, à la proposition de sir Francis Vallat tendant à ajouter un article qui servirait de lien entre la première et la deuxième partie du projet. Cette proposition est également compatible avec l'approche préconisée par M. Ouchakov, et mérite une étude attentive. Si le Rapporteur spécial a bien compris, l'article proposé ne vise pas à remplacer les présents articles 1 à 3, mais simplement à leur servir d'introduction.

41. Se référant aux observations de M. Quentin-Baxter sur les projets d'articles 4 et 5, le Rapporteur spécial indique qu'un certain chevauchement entre les trois paramètres proposés est inévitable.

42. En ce qui concerne la question d'une analogie avec le projet d'article 22 de la première partie, un lien fondamental existe entre l'obligation d'épuiser les recours internes et le caractère particulier des obligations relatives au traitement des étrangers.

43. Se référant à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 4, M. Riphagen précise que si un Etat ne peut certainement pas invoquer son droit interne pour justifier la non-exécution de ses obligations, il est néanmoins utile, en cas de violation d'une obligation, que les Etats puissent appliquer les recours prévus dans le cadre de leur propre système juridique.

44. Sans se référer à des exemples précis, il est difficile de déterminer si l'obligation de rétablir la situation telle qu'elle existait avant la violation disparaît uniquement dans les cas visés au projet d'article 5. S'il existe d'autres cas où les dispositions de l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 4 ne sont pas applicables, ils peuvent certainement être mentionnés.

45. En ce qui concerne les observations de M. Quentin-Baxter au sujet de l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 5, le Rapporteur spécial dit qu'il n'a connaissance d'aucun cas où un Etat a été tenu de promulguer des mesures législatives avec effet rétroactif.

46. Enfin, M. Quentin-Baxter a relevé à juste titre que l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 4 ne se rapporte pas aux recours. Le Rapporteur spécial l'avait déjà dit dans son rapport. Bien que certains auteurs considèrent la pratique de la cessation d'un fait illicite comme un exemple de *restitutio in integrum*, les deux choses ne coïncident généralement pas.

47. Pour ce qui est des observations de M. Verosta, le Rapporteur spécial continue à penser que les projets d'articles 1 à 3, s'ils sont rédigés comme l'a proposé M. Aldrich (1669^e séance, par. 5 et 6), peuvent jouer un rôle utile d'introduction à la deuxième partie.

48. En ce qui concerne les alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 de l'article 4, le Rapporteur spécial précise que, même en cas de cessation de la violation, il peut y avoir des conséquences justifiant une réparation, voire le rétablissement de la situation existant avant la violation. Bien souvent, il y a trois mesures bien distinctes à prendre.

49. Se référant aux observations de M. Ouchakov et de M. Reuter au sujet de la question des contre-mesures, le Rapporteur spécial dit que, comme il l'a déjà indiqué précédemment, cette question doit être abordée ultérieurement. Il estime qu'il y a intérêt à aborder le sujet par étapes.

50. M. Yankov a critiqué la manière abstraite dont la deuxième partie du projet d'articles avait été abordée. Or, la première partie a été abordée de la même manière. La Commission doit s'efforcer d'assurer un équilibre entre pratique et théorie, pour que les articles puissent avoir une valeur pratique.

51. M. Yankov s'est également demandé si l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 4 n'était pas trop restrictif et s'il avait sa place dans l'article. La réponse à cette deuxième question dépend de l'approche qui est suivie. Il ne fait aucun doute que l'Etat lésé a le droit de demander la cessation de la violation. De plus, les mots « et d'empêcher que les effets dudit fait ne se prolongent » permettent d'éviter que l'alinéa en question ne soit trop restrictif.

52. M. Sucharitkul a présenté une analyse intéressante de l'élément temporel des obligations internationales, à laquelle le Rapporteur spécial souscrit entièrement.

53. Se référant aux autres observations de M. Sucharitkul, M. Riphagen indique que la présentation d'excuses à l'Etat lésé est souvent mentionnée dans la doctrine et dans la jurisprudence comme l'une des conséquences d'un fait internationalement illicite.

54. La question de savoir si les dispositions du projet d'article 5 peuvent se rapporter à des catégories d'obligations internationales autres que celles qui concernent le traitement des étrangers peut être envisagée par le Comité de rédaction.

55. L'intention de l'Etat auteur est importante dans les cas visés dans le projet d'article 5. Une distinction bien nette existe entre la violation accidentelle par un Etat d'une obligation concernant le traitement des étrangers, qui ne comporte aucune intention délibérée de causer un dommage à un autre Etat, et le massacre délibéré de tous les ressortissants d'un autre Etat.

56. Le Rapporteur spécial propose de renvoyer les projets d'articles 4 et 5 au Comité de rédaction.

57. Sir Francis VALLAT précise qu'en suggérant d'ajouter un nouvel article introductif il n'a pas voulu exclure la possibilité d'incorporer dans le projet des dispositions fondées sur les projets d'articles 1 à 3. Il éprouve néanmoins de sérieux doutes quant à l'utilité de maintenir les projets d'articles 2 et 3, du moins sous leur forme actuelle.

58. M. VEROSTA, se référant à son intervention précédente, explique qu'il se demandait simplement si les normes analogues qui pourraient être découvertes au cours de nouvelles recherches sur le sujet seraient insérées dans la deuxième partie du projet d'articles, ou s'il ne vaudrait pas mieux les placer dans la première partie.

59. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les projets d'articles 4 et 5 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

1685^e SÉANCE

Lundi 6 juillet 1981, à 15 h 30

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (A/CN.4/346 et Add.1 et 2)

[Point 5 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLE

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 1^{er} (Champ d'application des présents articles)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 1^{er} (A/CN.4/346 et Add.1 et 2, par. 93), qui est conçu comme suit :

Article premier. — Champ d'application des présents articles

Les présents articles s'appliquent lorsque

a) les activités menées sur le territoire ou dans les limites de la juridiction d'un Etat causent, au-delà du territoire de cet Etat, une perte ou un dommage, réel ou potentiel, à un autre Etat ou à ses ressortissants ; et

b) indépendamment des présents articles l'Etat sur le territoire ou dans les limites de la juridiction duquel les activités sont menées a, du fait de ces activités, des obligations qui correspondent aux intérêts juridiquement protégés de cet autre Etat.

2. M. QUENTIN-BAXTER (Rapporteur spécial) dit que, en rédigeant son deuxième rapport (A/CN.4/346 et Add.1 et 2), il a été guidé par l'opinion de la Commission — qui a été approuvée par la Sixième Commission — de traiter le sujet en des termes tout à fait généraux.

3. L'une des conclusions les plus importantes qui aient été établies à la précédente session de la Commission a été que le sujet devait être abordé du point de vue de l'élaboration de règles primaires¹. Les multiples difficultés auxquelles les auteurs se heurtent en la matière peuvent être attribuées au fait qu'aucune distinction n'est établie entre règles primaires et règles secondaires. D'une manière générale, les problèmes posés sont considérés comme faisant intervenir un type de responsabilité qui échappe entièrement aux règles classiques de la responsabilité des Etats. Cette idée préconçue a peu à peu conduit à une impasse doctrinale fort significative, au terme de laquelle la notion de responsabilité « objective » est considérée comme étant en contradiction avec les règles classiques de la responsabilité des Etats. A cet égard, les distinctions qui se dégagent de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats² ont permis de ramener le véritable problème de la responsabilité objective à des dimensions plus modestes. Dès lors que la nature d'une activité est telle que l'Etat où

¹ Voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 156, par. 138.

² *Ibid.*, p. 29 et suiv.

elle est menée devrait être conscient de ce que des conséquences préjudiciables risquent d'en découler, ou dès lors que les représentants d'autres Etats ont fait à cet Etat des représentations au sujet de ces conséquences préjudiciables, le problème de la responsabilité objective ne se pose guère. Ce problème ne se présente en fait que dans certains types, très peu nombreux, de situations dans lesquelles le dommage est imprévisible et l'illicéité exclue ou dans lesquelles même la plus grande diligence de la part de l'Etat intéressé n'aurait pu empêcher la survenance de conséquences préjudiciables. Mais ce sont là des situations exceptionnelles qu'on a laissées, à tort, éclipser des problèmes beaucoup plus importants.

4. Dans le monde d'aujourd'hui, il est fréquent qu'une activité menée dans un Etat engendre des conséquences transfrontières préjudiciables, cependant qu'il est plus difficile que par le passé de maîtriser ces activités ou de les qualifier et de définir les droits des parties en présence. Certains auteurs en la matière jugent extrêmement important de maintenir la position traditionnelle selon laquelle les Etats sont uniquement responsables des conséquences qu'ils ont voulues ou prévues et qu'ils ne s'efforcent pas d'enrayer, alors que d'autres, sous l'influence du droit interne, appuient le principe de la responsabilité objective en vertu duquel certaines activités sont considérées, de par leur nature même, comme entraînant des conséquences préjudiciables au point que tout Etat qui ne fait rien pour prévenir ces conséquences est tenu d'en assumer la responsabilité. Il n'est toutefois pas aisé de concilier cette doctrine avec les doctrines admises de la responsabilité des Etats. On a donc été conduit à n'admettre cette doctrine que très difficilement, à la rigueur dans un très petit nombre de cas.

5. Il a été extrêmement difficile de trouver des critères satisfaisants sur le plan de la logique pour justifier l'acceptation, à titre anormal, de cette doctrine. Ses détracteurs y voient l'expression de la position selon laquelle tout préjudice causé par-delà une frontière serait illicite. Toutefois, le principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (v. A/CN.4/346 et Add.1 et 2, par. 37) ainsi que la sentence arbitrale rendue dans l'*Affaire de la fonderie de Trail (Trail Smelter)* [*ibid.*, par. 22 et suiv.] et l'arrêt de la CIJ dans l'*Affaire du détroit de Corfou* (*ibid.*, par. 37) ayant été soumis à une analyse doctrinale, il est généralement apparu que l'assertion selon laquelle tout préjudice était illicite ne devait pas être prise littéralement.

6. Dès lors qu'il est admis que toute perte ou tout préjudice causé par-delà des frontières nationales à un autre Etat ou à ses ressortissants n'est pas automatiquement illicite, le problème change de nature, et il devient indispensable de déterminer quel préjudice est illicite et ce qui se passe dans les cas où le préjudice causé n'est pas suffisant pour être considéré comme tel. Ce serait déconsidérer le droit international coutumier que de lui faire dire que le préjudice doit tout simplement être supporté par celui qui l'a subi accidentellement, sauf stipulations contraires d'arrangements spéciaux. Dans son rapport, M. Quentin-Baxter a par conséquent mis l'accent non pas sur la notion de responsabilité objective, mais sur la question de savoir quelle norme il y a lieu d'appliquer pour juger de situations découlant de l'exercice d'activités légitimes qui, dans certaines circon-

stances, sont sources de conflits. Si l'on juge de ces situations dans l'optique exclusive de la qualité de l'activité d'un Etat, on en arrive à la conclusion que, aussi longtemps que cette activité n'est pas interdite et qu'elle est menée avec une diligence suffisante, l'Etat n'est responsable d'aucune des conséquences préjudiciables qu'elle peut avoir. On pourrait atténuer la rigueur de cette position en insistant sur l'exigence d'un degré croissant de diligence. Si, pour déterminer la diligence requise, il s'avère indispensable de tenir compte des incidences des actes d'un Etat sur un autre Etat, la position de l'Etat auteur ne constitue plus la considération exclusive. L'Etat auteur est tenu, en faisant preuve d'une diligence suffisante, de prendre en compte les intérêts de l'autre Etat. Si, par contre, on juge desdites situations dans l'optique d'une violation de la souveraineté, on aboutit à la conclusion rigoureusement opposée, et qui est celle qui s'exprime dans la position adoptée par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique dans l'*Affaire de la fonderie de Trail*.

7. C'est entre ces deux extrêmes que se situe la procédure de la mise en balance des intérêts, qui prend en compte tous les intérêts véritables en présence. Il n'en résulte ni que la liberté des Etats de mener des activités à l'intérieur de leurs propres frontières doit toujours l'emporter sur les conséquences préjudiciables qui se produisent par-delà ces frontières, ni que les Etats sont toujours responsables du préjudice transfrontière causé par des activités menées à l'intérieur de leurs frontières. De nombreux régimes, dont beaucoup ont été créés depuis la seconde guerre mondiale, reposent sur un équilibre de facteurs. Dans certains régimes applicables au cours de certains fleuves et à des voies d'eau non navigables, ces facteurs sont énumérés dans le détail, toujours avec la réserve que leur énumération n'est pas exhaustive, si bien que les Etats sont obligés de prendre en considération les facteurs pertinents. Il conviendrait d'adopter une approche analogue dans les cas où s'opposent le droit d'un Etat souverain à la liberté d'entreprendre ou d'autoriser des activités qu'il juge profitables à l'intérieur de ses propres frontières et le droit d'autres Etats de ne pas être exposés aux conséquences préjudiciables de ces activités. Il y a donc une exigence d'équilibre qui semble s'imposer.

8. Toutefois, cette exigence d'équilibre entre les intérêts en présence ne serait pas véritablement satisfaite si ce qui devait être autorisé ou défendu dépendait exclusivement de la fixation d'un seuil d'illicéité en deçà duquel l'Etat auteur serait dégagé de toute responsabilité et au-delà duquel il serait tenu pour responsable de la violation d'une obligation. Cela ne favoriserait pas l'élaboration de règles appelées à régler des activités qui causent un préjudice transfrontière, mais inciterait plutôt les Etats souverains à se prévaloir chacun de leur droit d'apprécier le degré de préjudice à partir duquel une activité deviendrait illicite. Il va de soi que l'appréciation des Etats auteurs différerait de celles des Etats lésés. Si, dans des situations de ce genre, les Etats voulaient bien admettre que, pour le moment, il n'est peut-être pas scientifiquement, techniquement et économiquement possible d'éliminer vraiment tous les risques de conséquences préjudiciables d'une activité, on pourrait peut-être prévoir certaines mesures de prévention, de manière à réduire ces risques, ou un système d'avantages com-

pensatoires au profit des activités de l'Etat lésé, ou encore, dans les situations marginales, un plan d'indemnisation.

9. D'une manière générale, les Etats ne demandent pas aux autres Etats d'aller, en s'acquittant de leur devoir de prévention, jusqu'à paralyser l'activité en cause. C'est ce qui ressort tout particulièrement des conventions qui réglementent le transport des hydrocarbures par mer, puisque la nécessité d'imposer certaines obligations au transporteur y trouve un contrepois dans la reconnaissance qu'au-delà d'un certain seuil le coût de la prévention serait tel qu'il condamnerait un service public essentiel à dépérir.

10. Dans son rapport, M. Quentin-Baxter a indiqué que si l'on admet que tout préjudice n'est pas illicite, il faut admettre aussi qu'un préjudice notable n'est pas négligeable juridiquement et qu'il crée un intérêt d'un type qui est toujours pris en considération pour régler des questions de préjudice transfrontière. S'il s'agit d'examiner la teneur d'une obligation, il faut tenir compte – afin d'évaluer dans quelle mesure un préjudice est tolérable – du principe 23 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (v. A/CN.4/346 et Add.1 et 2, par. 37).

11. Il faudrait, en toutes circonstances, tendre vers un équilibre entre la liberté et la licence. L'Etat auteur ne saurait jouir d'une liberté totale – mais la situation ne saurait être régie exclusivement par des interdictions. Il y a lieu d'appliquer une échelle de valeurs plus complexe que celle qui ne ferait référence qu'à la licéité et à l'illicéité. Le seuil à partir duquel une activité devient illicite doit nécessairement être déterminé en fonction du degré de préjudice que la communauté d'intérêts peut tolérer. Ce seuil est mouvant, comme les principales conventions internationales le montrent bien. Dès lors qu'on fixe un seuil d'illicéité sur une échelle, il faut aussi établir les conditions dans lesquelles une activité peut être exercée sans entraîner de conséquences illicites. Une négociation de ce type ne peut être menée selon le seul critère de la licéité ou de l'illicéité : elle suppose l'instauration d'un équilibre véritable entre les intérêts en présence.

12. Le principe fondamental que M. Quentin-Baxter s'est efforcé de formuler dans son rapport ne jouera que dans la mesure où l'échelle du préjudice viendra compléter celle de la licéité et de l'illicéité, et où seront déterminées les zones où l'illicéité, la non-illicéité et le préjudice pourront coexister. Si ce principe fondamental est admis, il n'y aura pas lieu de faire appel à un critère de l'anormalité, comme la responsabilité objective. Si le critère de la normalité et de l'anormalité est pertinent dans certains contextes, il ne l'est pas au regard du vaste sujet à l'examen, car les Etats tendent à régler leurs affaires sur la base d'un équilibre de facteurs. Le principe comporte aussi des garanties intrinsèques en ce qu'il ne joue pas en tant que variante des règles traditionnelles de la responsabilité des Etats, mais s'applique uniquement dans les domaines où ces règles existent. Il facilite par ailleurs l'application de ces règles en les fractionnant en dispositions plus succinctes et plus précises.

13. La règle primaire fondamentale de l'obligation sur laquelle le sujet s'articule (à savoir l'obligation de protéger les Etats d'un préjudice qui prend naissance sur le

territoire ou dans les limites de la juridiction d'un autre Etat) est essentiellement la même que celle qui régit le devoir des Etats de négocier, de divulguer des informations et de tenir compte des représentations faites par d'autres parties. En conséquence, le principe pourrait être considéré comme relativement prudent.

14. Se référant à l'alinéa *a* du projet d'article qu'il a présenté, M. Quentin-Baxter précise que le terme « juridiction » est un prolongement du terme « territoire », en ce qu'il s'applique aux navires ou aux expéditions en dehors du territoire de l'Etat intéressé ainsi qu'aux situations dans lesquelles les activités de l'Etat ne sauraient vraiment être considérées comme ayant un point d'ancrage géographique. L'expression « au-delà du territoire de cet Etat » exige que les effets d'une activité soient des effets transfrontières, et elle écarte, par conséquent, la difficile question du traitement des étrangers sur le territoire d'un Etat. Bien que cette expression s'impose, elle pourrait ne pas suffire à rendre compte de situations telles que celle de l'*Affaire du détroit de Corfou*, où l'ensemble du préjudice infligé et de ses causes a pris naissance sur le territoire d'un Etat, mais où des juridictions concurrentes ont été à l'origine de la situation. L'expression « une perte ou un dommage, réel ou potentiel » a été employée en raison de la difficulté de faire le départ entre une perte ou un dommage réel et une perte ou un dommage potentiel. Lorsque aucune mesure n'est prise pour assurer une protection contre les effets d'une activité potentiellement dangereuse, le risque inhérent à cette activité peut, en lui-même, constituer pour l'autre Etat une perte ou un dommage. L'accent est mis sur la perte ou le dommage causé à un autre Etat ou à ses ressortissants pour indiquer que les relations entre les Etats et leurs ressortissants sont hors du champ d'application du projet d'articles.

15. A l'alinéa *b*, les mots « indépendamment des présents articles » ont pour objet de préciser que ce qui est en cause, c'est un ensemble subsidiaire de règles s'appliquant à des situations où des règles primaires en matière de préjudice existent d'ores et déjà. L'objet des règles qui seront élaborées est de faire en sorte que ces règles primaires ne soient pas totalement inefficaces. Toutefois, comme le principe en cause relève du droit international coutumier, il serait peut-être préférable d'employer l'expression « indépendamment des règles formulées dans les présents articles ». Enfin, l'expression « intérêts juridiquement protégés » vise les intérêts qui ont droit à une protection.

16. M. OUCHAKOV constate que les mots « acts not prohibited by international law », qui figurent dans la version anglaise du titre du sujet à l'étude, sont rendus en français par « activités qui ne sont pas interdites par le droit international ». Si le terme « acts » doit avoir la même signification que dans le projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, il faut le traduire par « faits », mot qui couvre aussi bien les actions que les omissions. Pour M. Ouchakov, le sujet à l'étude vise effectivement les actions et les omissions que le droit international interdit aux Etats. Or, conformément à l'alinéa *a* de l'article 1^{er}, les articles du projet s'appliquent en cas d'« activités menées sur le territoire ou dans les limites de la juridiction d'un Etat », sans qu'aucun lien ne soit précisé entre ces activités et l'Etat en cause. En conséquence,

M. Ouchakov se demande si cette disposition vise toutes les activités menées sur le territoire ou dans les limites de la juridiction d'un Etat, qu'elles émanent de cet Etat ou de particuliers et qu'elles soient dirigées contre un autre Etat ou contre des particuliers. Compte tenu de la version anglaise du libellé du sujet, il se demande même s'il faut prendre en considération à la fois les actions et les omissions des Etats et des particuliers.

17. M. QUENTIN-BAXTER (Rapporteur spécial) reconnaît que la Commission s'occupe des faits de l'Etat. Cependant le terme « activités » (« activities »), au sens où il est employé à l'article 1^{er}, ne vise pas les faits de l'Etat lui-même, mais les activités qui se déroulent sur le territoire de l'Etat ou dans les limites de sa juridiction ou sous son contrôle, et au regard desquelles l'Etat lui-même assume des obligations. En d'autres termes, ce terme s'entend non pas des activités de l'Etat en tant que tel, mais bien plutôt des circonstances au regard desquelles l'Etat assume des obligations. La relation entre l'Etat et ces obligations est régie par la deuxième partie de l'article.

18. C'est ainsi que dans l'*Affaire du détroit de Corfou* on peut affirmer non pas que l'Etat territorial a mené les activités qui ont causé une perte et un dommage, mais simplement que ces activités ont créé une obligation pour cet Etat, du fait qu'il en avait connaissance. En l'occurrence, le manquement à l'obligation consistait, évidemment, davantage en une abstention qu'en une action – comme c'est très souvent, mais pas toujours, le cas.

19. La question de savoir si le mot « juridiction » est approprié est une question distincte. Il ne suffit pas, cependant, de prendre en considération les activités menées « sur le territoire » d'un Etat, car l'Etat est aussi responsable de ce que ses agents font en dehors de son territoire – par exemple dans le cadre d'expéditions dans l'espace extra-atmosphérique. C'est là un contexte dans lequel le mot « territoire » doit être complété. Il en irait de même dans le cas d'activités ne pouvant être bien localisées géographiquement.

20. M. Quentin-Baxter précise bien qu'en employant le mot « activités » il n'entend pas qualifier le fait de l'Etat lui-même. Le problème véritable est de savoir ce que l'Etat fait ou ne fait pas au regard des activités en question.

21. M. OUCHAKOV voit mal pourquoi seules les activités entreprises sous le contrôle ou sous la souveraineté d'un Etat devraient être prises en considération, à l'exclusion des omissions.

22. M. QUENTIN-BAXTER (Rapporteur spécial) dit qu'il a employé le mot « activités » pour désigner ce que fait la population sur le territoire de l'Etat, de façon généralement délibérée, car l'application des articles dépendra de la nature de l'activité en cause. Le fait que cette activité soit d'un type tel qu'elle risque de devenir illicite à partir d'un certain seuil est précisément ce qui la rattachera au sujet.

23. M. REUTER dit qu'il tient à formuler d'abord, encore qu'avec certaines hésitations, trois observations générales sur la tâche que la Commission doit accomplir.

24. En premier lieu, il fait observer que le projet d'articles se présentera essentiellement comme un programme législatif plutôt que comme un ensemble de règles techniques précises (dans la version anglaise du

projet, « should » devra souvent être employé de préférence à « shall »). Au niveau des Etats, il existe sans doute des codes nationaux qui ne contiennent que des principes généraux, mais l'application de ces principes est sanctionnée par des tribunaux. La situation n'est pas la même au niveau international, puisque, à quelques exceptions près, il n'existe pas de tribunaux internationaux. Lorsque la Commission se voit obligée d'énoncer des principes vraiment généraux, elle doit donc mesurer toute l'imperfection de son œuvre. Pour le sujet à l'étude, il serait souhaitable d'élaborer des conventions, mais la Commission n'y parviendra pas, et elle ne devra pas hésiter à donner aux textes qu'elle rédigera une forme telle qu'ils apparaissent comme l'expression de directives appelant des dispositions législatives ou des accords plutôt que comme l'expression de règles juridiques précises. Des conventions existent déjà en la matière, et d'autres s'y ajouteront. Tel est sans doute le point de vue du Rapporteur spécial, puisqu'il a mis l'accent sur la nécessité d'élaborer des règles équitables. La tâche du juge international qui doit trancher en équité des problèmes relatifs à la délimitation d'un plateau continental ou à la détermination de dommages-intérêts est une tâche redoutable, qui ne peut que se compliquer encore en présence des problèmes dont la Commission s'occupe maintenant. En conséquence, même si la Commission met au point des textes qu'elle qualifie d'articles, elle ne doit pas craindre de préciser que tout ou partie d'entre eux contiennent en fait un programme législatif. S'il est vrai, comme l'a déclaré le Rapporteur spécial, qu'elle doit élaborer des principes qui serviront à l'application des règles, le contraire n'est pas moins vrai : des règles élaborées par les Etats devraient compléter certains des principes énoncés par la Commission.

25. En deuxième lieu, tout au long de l'élaboration des articles de la première partie du sujet de la responsabilité des Etats, la Commission s'est gardée de formuler des règles primaires. Pour M. Reuter, elle n'a cependant pas évité cet écueil lorsqu'elle a rédigé des dispositions sur l'épuisement des recours internes. En revanche, pour les articles du sujet à l'étude, elle ne pourra énoncer que des règles primaires même si elle se cantonne dans les principes généraux. En effet, pour formuler des règles secondaires, il lui faudrait admettre que le seul fait générateur de la responsabilité sans illicéité est la causalité pure. A cet égard, le Rapporteur spécial a indiqué qu'en droit international la causalité pure ne saurait être admise au nom d'une solidarité entre Etats. Quant à la notion de « risque anormal », elle n'est pas assez précise en droit international pour pouvoir être retenue. Se fonder maintenant sur la causalité pure signifierait que les articles de la première partie du projet sur la responsabilité des Etats ont une autre causalité comme base. Dès lors, il serait difficile de déterminer qu'existent des règles particulièrement en matière de causalité pure.

26. En outre, le Rapporteur spécial a signalé que le droit international semble avoir horreur de la responsabilité sans fait illicite. Dans les quelques conventions internationales où cette forme de responsabilité est consacrée, la responsabilité pour fait illicite réapparaît à tout moment.

27. En troisième lieu, le Rapporteur spécial semble avoir surtout en vue la sauvegarde de l'environnement,

domaine qui se caractérise par la fixation de seuils marquant la limite entre ce qui est licite et ce qui est illicite. Dans ce domaine, certaines activités licites sont en passe de devenir illicites. Non seulement les problèmes que le Rapporteur spécial a évoqués à ce propos relèvent souvent de l'un et l'autre type de responsabilité, mais ils concernent des hypothèses particulières. Il s'ensuit que le projet d'articles devra probablement comprendre deux parties : une première partie contenant des principes très généraux, et une seconde partie consacrée à l'application de ces principes à quelques problèmes d'environnement. Dans la partie consacrée aux principes généraux, la Commission devra veiller à ne pas donner l'impression que les hypothèses de responsabilité absolue qui ne sont pas liées au progrès technologique ou à des situations contemporaines exceptionnelles peuvent se réaliser facilement. Dans certains cas, la causalité peut être bien établie sans qu'il soit possible d'apporter la preuve d'un fait illicite d'aucune des parties en présence. Si deux navires de guerre entrent en collision en haute mer sans qu'un fait illicite puisse être attribué à l'un d'eux, ce sont les règles relatives à la responsabilité des capitaines qui s'appliquent. Une hypothèse de ce genre ne rentre pas dans les préoccupations de la Commission.

28. Passant à l'article 1^{er} M. Reuter souligne que les mots « obligations qui correspondent aux intérêts juridiquement protégés », qui figurent à la fin de l'alinéa *b*, montrent bien que le projet se rattache quand même à la notion de responsabilité traditionnelle pour faits internationalement illicites. Dans cette constatation, M. Reuter voit une confirmation du caractère mixte des hypothèses prises en considération. En s'attachant à une notion extensive du territoire, le Rapporteur spécial a manifestement en vue les problèmes de pollution, domaine particulier qui appelle des règles secondaires. Il semble donc admis que la Commission ne s'en tiendra pas à un cadre abstrait, et que bon nombre des règles primaires qu'elle élaborera confineront à des règles secondaires.

29. L'alinéa *a* de l'article vise une situation physique tandis que l'alinéa *b* vise une situation juridique. Toutefois, à l'alinéa *a*, il est spécifié que les articles du projet s'appliquent en cas de dommage réel ou potentiel. Cette disposition semble relever plutôt de l'alinéa *b*. S'il est tenu compte du dommage potentiel, c'est qu'une obligation est née du fait que le droit prend tellement en considération certains intérêts juridiquement protégés qu'il interdit même de les menacer. Mais il est très grave de poser en règle générale que la menace d'intérêts juridiquement protégés est interdite. Pour M. Reuter, cette question devrait plutôt être traitée à l'alinéa *b*, puisque l'alinéa *a* vise des hypothèses physiques tandis que l'alinéa *b* ajoute une condition de fond.

30. Enfin, M. Reuter souscrit aux vues de M. Ouchakov selon lesquelles le libellé du sujet à l'étude devrait être assoupli. Pour la plupart, les activités que la Commission a en vue ne sont pas actuellement « interdites par le droit international », mais sont en voie de l'être.

La séance est levée à 18 heures.

1686^e SÉANCE

Mercredi 8 juillet 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Diaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Yankov.

Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (suite) [A/CN.4/346 et Add.1 et 2]

[Point 5 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLE

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 1^{er} (Champ d'application des présents articles) ¹ [suite]

1. M. RIPHAGEN s'associe à d'autres orateurs pour féliciter le Rapporteur spécial de son deuxième rapport (A/CN.4/346 et Add.1 et 2). La portée et le contenu des projets d'articles que doit proposer le Rapporteur spécial continuent cependant de lui poser certaines difficultés. Au paragraphe 10 de son rapport, l'auteur semble donner à entendre que la Commission traite d'un droit rudimentaire qui n'a pas encore atteint un stade de développement tel que les situations peuvent être appréciées du simple point de vue de la licéité et de l'illicéité. Au paragraphe 78 du rapport, il est affirmé qu'en cette époque d'interdépendance le sujet peut concerner toutes les activités humaines. M. Riphagen ne conteste pas cette affirmation, mais se demande s'il est possible de formuler un corps unique de règles d'une portée aussi vaste. De plus, s'il souscrit entièrement à la déclaration faite au paragraphe 79 selon laquelle les juristes déplorent souvent que la communauté des Etats soit encore dépourvue de la solidarité qu'exigeraient le surpeuplement et le désordre actuels, il ne voit pas très bien, là encore, comment cette question pourrait être traitée dans une série unique d'articles. Le monde contemporain offre des exemples de situations où les activités économiques d'un Etat ont une incidence dans d'autres Etats. Afin de faire face à ces situations, on a élaboré des règles qui consacrent plus ou moins le principe de l'interdépendance et de la solidarité. M. Riphagen est tout à fait favorable à l'élaboration de telles règles dans des domaines déterminés des échanges économiques, où l'équilibrage des intérêts mentionné par le Rapporteur spécial a un rôle à jouer, mais il se demande s'il sera possible d'établir un ensemble complet de dispositions. Il faut noter, à cet égard, que la solidarité et le consentement des Etats sont encore fort loin de converger.

2. Etant donné que la pratique pertinente des Etats semble concerner expressément le domaine des ressources partagées, on voit très difficilement comment la Commission pourrait mouler le principe de l'équilibrage

¹ Pour texte, voir 1685^e séance, par. 1.

des intérêts dans des règles générales ne relevant pas des domaines de l'environnement et des activités reconnues comme comportant un risque exceptionnel. Même dans le cadre de l'environnement, l'équilibrage des intérêts est chose très complexe. Il oblige à déterminer si l'activité considérée est utile, quelles limitations elle est susceptible de tolérer, ainsi que les priorités relatives en cause. L'équilibrage des intérêts est un objectif fondamental de toute législation, qui est défini tantôt sous la forme de règles et d'obligations immuables et tantôt sous quelque autre forme. Dans le projet de convention sur le droit de la mer², par exemple, l'équilibrage des intérêts est prévu sous la forme de règles et d'obligations immuables ainsi que sous celle de règles extrêmement floues, comme celle qui est énoncée à l'article 87. L'article 59 du même texte contient une disposition typique relative à l'équilibrage des intérêts, en vertu de laquelle les conflits entre les intérêts de l'Etat côtier et ceux d'un autre Etat doivent être résolus sur la base de l'équité et eu égard à toutes les circonstances pertinentes, compte tenu de l'importance que les intérêts en cause présentent pour les différentes parties et pour l'ensemble de la communauté internationale – ce qui laisse une grande marge d'appréciation aux Etats et aux tribunaux internationaux. Il existe aussi des règles *per se*, dans le cadre desquelles l'équilibrage d'intérêts abstraits entraîne des obligations concrètes, comme celle de ne pas ériger d'installations dans des couloirs reconnus de navigation, que ces installations présentent ou non un risque pour la navigation. Vu le large éventail de formes sous lesquelles le principe de l'équilibrage des intérêts est exprimé, M. Riphagen doute qu'il soit possible de formuler des règles très générales en la matière.

3. Etant donné que l'équilibrage des intérêts constitue une entreprise très laborieuse et parfois assez arbitraire, c'est dans le domaine du droit interne qu'on pourrait espérer trouver les moyens les plus propres à le favoriser. Cependant, même là, il est extrêmement difficile de réaliser un équilibre des intérêts, vu que certaines utilisations prennent inévitablement le pas sur d'autres. On pourrait s'attendre que les règles du droit international traitent plutôt de trois types différents d'obligations internationales : 1^o l'obligation pour les Etats d'assurer l'équilibre des intérêts par l'exercice efficace de leurs juridictions nationales ; 2^o l'obligation pour les Etats de réserver le même traitement aux intérêts à l'intérieur comme à l'extérieur de leurs propres frontières ; 3^o l'obligation de coopérer selon des modalités diverses. En toutes circonstances, la première mesure à prendre consiste à équilibrer les intérêts dans le cadre du droit interne.

4. Le projet d'article 1^{er}, sous sa forme actuelle, peut être considéré comme visant tous les types d'activités, y compris les activités économiques et monétaires, qui, dans la pratique, causent souvent une perte ou un préjudice au-delà du territoire de l'Etat où elles sont menées. Si ces activités sont censées être prises en considération dans le cadre du sujet, leur aspect essentiellement quantitatif donnera lieu à d'énormes difficultés lorsqu'il s'agira de déterminer la nature précise des

règles. Si, par contre, ces activités ne doivent pas être prises en considération, la Commission sera pratiquement obligée de s'en tenir à l'examen d'activités environnementales.

5. Les mots « indépendamment des présents articles » semblent renvoyer à d'autres sources du droit international. M. Riphagen se demande quelles pourraient bien être ces sources. Qui plus est, l'emploi du mot « obligations » suscite des réserves, certaines des obligations dans le domaine considéré différant, de par leur nature, d'autres obligations dont la Commission s'occupe, notamment de celles qui ont trait à la responsabilité des Etats. Il pourrait y avoir, de surcroît, d'autres obligations dont le résultat n'est aucunement prescrit et auxquelles il sera difficile d'appliquer les règles de la responsabilité des Etats.

6. Enfin, il serait peut-être utile de préciser quelque peu l'expression « intérêts juridiquement protégés ».

7. M. QUENTIN-BAXTER (Rapporteur spécial) rappelle, à propos des observations formulées par les membres de la Commission, que, depuis le milieu du xx^e siècle, l'accent est très largement mis sur l'élément subjectif de la responsabilité des Etats. La thèse – initialement attribuée aux arbitres dans les affaires de la *Fonderie de Trail (Trail Smelter)* [v. A/CN.4/346 et Add.1 et 2, par. 22 et suiv.] et du *Détroit de Corfou* (*ibid.*, par. 37) – selon laquelle tout préjudice est illicite est si rigide dans son application qu'elle en devient parfaitement inadmissible, vu que l'effet inhibiteur qu'elle exercerait sur la liberté d'action de l'Etat serait énorme. L'attitude moderne est que, sous réserve des cas précis de violation internationale de la souveraineté, le maximum qu'on puisse espérer des Etats est l'exercice d'un devoir de diligence. Les Etats ne sauraient être tenus pour responsables pour la seule raison que le préjudice a pris naissance sur leur territoire. C'est à ce stade que le monstre de la responsabilité objective – principe qui a dominé le débat doctrinal sur la question de la responsabilité des Etats – entre en lice. A cet égard, M. Quentin-Baxter a tendance à se montrer critique à l'égard de l'évolution juridique. Dans le cas, par exemple, du Programme des Nations Unies pour l'environnement, il est certain que quelque chose ne va pas dès lors que les instances supérieures des Etats consacrent des ressources et des efforts considérables à l'établissement de principes directeurs pour l'environnement qui ne sont ensuite adoptés par le Conseil d'administration du PNUE et le Conseil économique et social que pour être repoussés à l'Assemblée générale par les mêmes Etats qui avaient préconisé leur élaboration. Les juristes affirment parfois que de tels incidents sont imputables à la nature et au comportement primaires des Etats, qui tantôt sont conscients de l'intérêt commun et tantôt insistent sur leur droit distinct de faire ce qui leur plaît, sans tenir compte des conséquences. Mais il se pourrait aussi, tout simplement, que les opinions des économistes et des sociologues d'une part, et celles des juristes, d'autre part, divergent en ce qui concerne la question de la causalité. Dans son rapport, M. Quentin-Baxter s'est abstenu de recommander que la causalité, en tant que telle, soit adoptée comme principe fondamental.

8. Le sujet tout entier dont M. Quentin-Baxter s'occupe est dominé par le principe parfaitement concret du

² « Projet de convention sur le droit de la mer (texte officiel) » (A/CONF.62/WP.10/Rev.3 [et Corr.1, 3, 6, 7 et 8]).

devoir de diligence. Les juristes de toutes tendances sont cependant très largement d'accord pour considérer que les activités dont un Etat a connaissance, ou qu'il lui appartient de réglementer, peuvent de bon droit être attribuées à cet Etat. Dans la pratique, on ne relève ni dans la doctrine ni dans la pratique des Etats de tendance à essayer d'échapper à des obligations de cette nature pour la seule raison que des particuliers sont à l'origine du préjudice. On est aussi très largement d'accord pour estimer que la diligence manifestée doit être proportionnelle aux risques connus d'une entreprise. Pour l'instant, la question de la responsabilité objective ne devient pertinente que dans deux contextes. Premièrement, dans la définition de régimes, où cette question ne soulève pas d'objection véritable, parce que l'obligation de réparation est substituée au devoir de prévention. Par exemple, dans le cas de la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux³, il est évident que la science n'a aucun moyen d'améliorer des mesures préventives. Il est tout aussi évident que les mesures préventives sont insuffisantes. La lacune est en conséquence comblée par l'obligation de réparer.

9. Dans l'arbitrage en l'*Affaire de la fonderie de Trail*, il a été conclu que le Gouvernement canadien pouvait éviter tout préjudice en adoptant des mesures préventives appropriées et que, partant, point n'était besoin d'introduire l'élément de réparation dans le régime lui-même. Si toutefois un fait se produisait dont le Canada ne pouvait être tenu pour responsable ou si, du fait des simples limitations de la science, le régime se révélait moins rigoureux que ne l'exigeait l'élimination de tout préjudice, le Gouvernement canadien serait néanmoins tenu à réparation. Ainsi le veut le principe de la responsabilité objective dans des circonstances parfaitement acceptables ou qui, dès lors qu'elles sont inadmissibles, le sont pour des raisons totalement différentes de celles que les théoriciens ont tendance à prendre en considération : à savoir que le rôle de la réparation pourrait être trop important et celui de la prévention trop réduit. M. Quentin-Baxter, pour sa part, n'est aucunement disposé à proposer l'élaboration d'un ensemble de règles traitant exclusivement de la question de la réparation, question qui ne peut, à coup sûr, être traitée que dans un contexte plus vaste.

10. Un autre domaine, plus complexe, où l'élément de causalité se présente est celui de l'accident imprévu ou des situations où la responsabilité est exclue en vertu des articles sur la responsabilité des Etats. C'est là toutefois une question subsidiaire, tout à fait distincte de la question principale à traiter, et qui pourra être ajournée en attendant qu'une place appropriée lui soit trouvée dans le cadre plus vaste. A ce moment-là, les avis des gouvernements en la matière pourront être sollicités.

11. Il existe une question bien plus importante, qui est celle du facteur objectif de la responsabilité des Etats. Une fois qu'il est admis que tout préjudice n'est pas illicite, il faut se prononcer sur la question de savoir à partir de quel degré le préjudice est illicite. Bien que cette question n'entre pas dans le cadre du sujet à l'examen, elle ne peut non plus être tranchée sans qu'on s'y reporte.

Si une échelle du préjudice doit être établie, il faut y fixer un seuil d'illicéité. Les Etats intéressés doivent s'y employer de concert, mais toute fixation, si fixation il y a, suppose la réalisation d'un équilibre des intérêts.

12. Il ressort à l'évidence de la pratique pertinente des Etats et des décisions des tribunaux qu'un équilibre des intérêts doit nécessairement être instauré dans des situations caractérisées par des utilisations concurrentes. Bien que de telles situations soient assez fréquentes lorsqu'il s'agit de ressources partagées, le problème devient plus complexe quand intervient l'exercice légitime des droits contradictoires de deux Etats. Bien entendu, ces situations sont toujours régies par une règle particulière de l'illicéité, et, dès lors que cette règle elle-même appelle un équilibrage des intérêts, la pratique des Etats montre clairement que des efforts doivent être déployés pour trouver des solutions réduisant à un minimum le préjudice et l'ingérence éventuels et prévoyant les mesures d'indemnisation ou de réparation nécessaires pour parachever l'équilibre. Si un tel mécanisme d'équilibrage était impossible – alors que le futur projet d'articles a précisément pour objet de l'instaurer –, la plupart des règles relatives au préjudice, telles qu'elles sont formulées dans la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement⁴, seraient probablement privées à tout jamais d'une incidence profonde dans la pratique.

13. Il est indispensable de développer le principe selon lequel le devoir de négocier, de tenir compte des représentations faites par d'autres parties lésées et de divulguer des informations susceptibles d'affecter les intérêts d'autres Etats ne constitue qu'un début. Les Etats ont aussi le devoir de protéger les autres contre un préjudice ayant pris naissance sur leur propre territoire et de veiller à l'application de règles générales faisant appel à un critère de l'équilibre des intérêts. Dans le cas contraire, on aboutirait à une impasse, dont on ne sortirait probablement qu'à la condition de ne pas limiter les obligations des Etats à la seule fixation d'un seuil d'illicéité. Il faut par ailleurs déterminer où un tel équilibre des intérêts existe. C'est pourquoi M. Quentin-Baxter est parti du principe fondamental selon lequel le projet d'articles devrait porter sur le domaine où le préjudice et la non-illicéité coexistent et faire en sorte que les règles d'obligation primaire qui n'ont pas été ramenées à des formules tronquées et creuses soient effectivement appliquées. Certes, les Etats ont la plus grande latitude pour décider comment les règles doivent être appliquées. Ils décident souvent de s'en remettre, pour la solution du problème, au droit interne ou au droit international privé, dont les principes sont bien plus développés que ceux du droit international public. Sur le plan du droit international, un tel arrangement peut être considéré comme une réponse à un devoir.

14. Le projet d'article envisagé a été élaboré sur la base du principe selon lequel il ne faut pas se borner à fixer un seuil d'illicéité si l'on veut éviter de limiter exagérément la liberté d'action des Etats et de pénaliser indûment ceux qui pourraient être lésés par une telle action. En tout état

³ Résolution 2777 (XXVI) de l'Assemblée générale, annexe.

⁴ Voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14), première partie, chap. 1.

de cause, il est impossible de fixer un tel seuil à moins d'obliger les Etats à entreprendre des négociations plus vastes fondées sur un équilibre des intérêts. La plupart des régimes conventionnels ne prétendent pas fixer un seuil d'illicéité en droit international coutumier, mais substituent une règle déterminée à une règle indéterminée, et, ce faisant, tiennent compte des divers intérêts en cause.

15. Se référant aux observations faites par M. Riphagen et par M. Ouchakov (1685^e séance), M. Quentin-Baxter dit que la formule clef de l'alinéa *b* du projet d'article est le membre de phrase « indépendamment des présents articles ». Peut-être serait-il préférable de dire : « indépendamment des règles décrites dans les présents projets d'articles ». Les règles auxquelles le projet d'article renvoie sont celles qui s'inspirent du devoir général des Etats de donner effet à la législation et de veiller à ce que les dommages se produisant sur leur propre territoire ne portent pas préjudice à d'autres Etats. Qui plus est, alors que les intérêts juridiquement protégés, qui sont mentionnés dans cet alinéa, constituent toujours des droits, comme l'arbitrage dans l'*Affaire du lac Lanoux* (v. A/CN.4/346 et Add.1 et 2, par. 61) l'a fait clairement comprendre, ils n'habilitent pas à faire interdire l'activité préjudiciable. La règle formulée dans le projet d'article permettrait que l'activité soit poursuivie sous certaines conditions.

16. L'ensemble du projet d'articles serait de caractère subsidiaire. M. Quentin-Baxter ne saurait en effet admettre qu'il puisse exister une situation où seul le projet d'articles s'appliquerait. En toutes circonstances, une règle maîtresse doit d'ores et déjà exister, mais elle doit être générale au point de ne pouvoir être appliquée que si les Etats intéressés s'efforcent de bonne foi de l'appliquer et si des orientations quant aux mesures qui s'imposent peuvent leur être dispensées.

17. Se référant à l'observation formulée par M. Riphagen au sujet des activités économiques, M. Quentin-Baxter rappelle que la Commission a pu adopter une hypothèse de travail en vertu de laquelle les règles à établir doivent être de caractère général, encore que la pratique pertinente des Etats ait pour l'essentiel, sinon en totalité, été acquise dans le domaine de l'environnement ou des activités comportant un risque exceptionnel. M. Quentin-Baxter s'est inspiré de ces idées directrices en établissant son rapport.

18. En réponse aux observations de M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter dit qu'il traite effectivement des faits et, plus particulièrement, des omissions des Etats. Il n'est toutefois pas d'usage de faire directement référence aux faits d'un Etat dans des articles qui définissent le champ d'application d'un instrument et qui ont plutôt tendance à décrire le domaine qui sera traité. Les activités visées dans le projet d'article s'entendent de tout ce qui est le fait de l'homme dans l'Etat intéressé et qui engage la responsabilité de cet Etat.

19. Enfin, l'article fait clairement comprendre que les projets d'articles traiteront exclusivement de la question de la perte ou du préjudice ; ils ne s'occuperont pas de savoir si une activité est ou non licite. En fait, les Etats se contentent souvent de régler les questions touchant une perte ou un préjudice sans tenter d'établir l'illicéité du fait en cause.

20. M. SUCHARITKUL dit que le champ d'application de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant des activités de l'Etat s'étend de plus en plus au fur et à mesure que les connaissances scientifiques et techniques progressent. A cet égard, on s'est demandé si la notion de conséquences préjudiciables devait être limitée aux préjudices physiques causés à des personnes ou devait également couvrir les pertes et les dommages causés à des biens et à l'environnement en général. Tout en notant que le Rapporteur spécial a estimé que les conséquences préjudiciables comprenaient les dommages causés à l'environnement par la pollution, M. Sucharitul a tendance à penser que le droit n'a pas encore atteint un stade de développement tel que les pertes et les dommages pécuniaires puissent être considérés comme un conséquence préjudiciable aux fins de l'attribution de la responsabilité à un Etat. Il serait difficile, au stade actuel, d'énoncer des règles précises en la matière.

21. Il est actuellement admis que la responsabilité internationale et la responsabilité des Etats sont deux choses différentes. La première diffère de la seconde en ce que, si l'Etat est la partie responsable, il est responsable non seulement à l'égard d'un autre Etat mais aussi, aux termes du projet d'article 1^{er}, à l'égard de « ses ressortissants ».

22. L'attribution de la responsabilité pose une question connexe. La responsabilité doit être juridiquement fondée sur des critères donnés, et le Rapporteur spécial a été très clair dans le choix de ces critères. Tout en approuvant le point de vue général adopté par ce dernier, M. Sucharitul pense que le critère de causalité ne peut pas être écarté. Ce critère n'est peut-être pas la seule base de la responsabilité internationale de l'Etat, mais il peut servir au moins à attribuer la responsabilité à l'Etat, car, si les conséquences étaient trop éloignées de l'acte dont l'Etat peut être tenu pour responsable, le lien de causalité serait rompu. M. Sucharitul reconnaît toutefois qu'il n'existe pas de législation toute faite selon laquelle un Etat puisse être tenu pour responsable de toutes les conséquences découlant de ses actes – bien qu'il n'y ait, à proprement parler, aucune raison pour qu'il n'en aille pas ainsi.

23. A côté du critère de causalité, il y a celui du devoir de diligence. M. Sucharitul reconnaît que, une fois les conséquences préjudiciables établies, il n'est pas nécessaire de s'interroger davantage sur l'illicéité de l'acte ou de l'omission. Le Rapporteur spécial a fait observer avec juste raison que la norme de diligence devenait plus rigoureuse, bien qu'elle n'ait pas encore atteint le niveau de la responsabilité stricte ou absolue. Il ne faut pas non plus oublier qu'il y a différents degrés de diligence selon les circonstances.

24. M. Sucharitul reconnaît également que la Commission peut se permettre d'attendre quelques années avant de se prononcer sur la question de la réparation. Dans la pratique, les Etats sont parfois prêts à compenser des pertes et des dommages en payant une somme d'argent sans vouloir admettre qu'il s'agit là d'une indemnisation. Les Etats qui acceptent ce qu'on appelle par conséquent des paiements *ex gratia* savent parfaitement que ces paiements sont destinés à les indemniser.

Ainsi, ce qui était hier un paiement *ex gratia* deviendra demain une obligation.

25. L'absence d'interdiction dans le droit est une question toute relative, car le droit se développe constamment, et même les arrangements dits conventionnels peuvent être considérés comme un droit coutumier en formation.

26. L'équilibre des intérêts est une autre considération d'une importance fondamentale, notamment pour les pays en développement. Certaines des activités menées par certaines sociétés nationales ou transnationales dans les pays fortement industrialisés ont eu des conséquences préjudiciables, qui ont amené ces pays à adopter des règlements très stricts. C'est à cause de ces règlements que les pays en question ou leurs ressortissants ont décidé d'installer des usines dans les pays en développement. Comme ces derniers n'ont pas encore promulgué les lois nécessaires à leur protection, il est souvent difficile d'établir la responsabilité.

27. Enfin, en ce qui concerne le projet d'article 1^{er}, M. Sucharitkul note que le Rapporteur spécial a expliqué que le mot « juridiction », à l'alinéa *a*, doit être entendu au sens de contrôle : en d'autres termes, l'Etat sera responsable dans la mesure où il exerce un contrôle. A l'alinéa *b*, M. Sucharitkul croit comprendre que, par « obligations », il faut entendre le devoir de vigilance. Toutefois, il pourrait y avoir aussi une responsabilité plus ou moins « objective » ou absolue si l'on voulait protéger les intérêts légitimes des pays qui sont encore en développement et qui sont susceptibles d'être affectés.

28. M. OUCHAKOV estime que c'est à tort que le Rapporteur spécial essaie d'établir l'existence de règles primaires. En effet, dès l'instant où l'existence de règles primaires serait établie, la Commission ne se placerait plus sur le terrain du sujet à l'étude, mais sur celui de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, cette responsabilité étant engagée lorsqu'ils violent une obligation découlant d'une règle primaire. S'il existait, à la charge des Etats, un devoir de vigilance à l'égard des autres Etats ou une obligation de protéger les autres Etats contre des actes dommageables, ou encore si la notion d'abus de droit pouvait être invoquée, il y aurait autant de règles primaires, et la matière à l'examen échapperait à la Commission.

29. Quant à l'obligation de réparer les dommages causés aux autres Etats, elle découle aussi d'une règle primaire qui est contenue dans certains traités relatifs à des domaines particuliers. Cette obligation n'est pas liée au comportement d'un Etat – c'est-à-dire à la violation de cette obligation – mais à la constatation d'un dommage. Pour M. Ouchakov, il ne paraît guère possible d'énoncer des règles générales de dédommagement à la suite de préjudices causés à des Etats comme conséquences d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international et qui sont le fait d'Etats ou de personnes placées sous sa souveraineté. Seules devraient être prises en considération, dans les relations internationales, les activités « ultra-dangereuses » que déploient des Etats ou des particuliers soumis à leur juridiction, les activités de ceux-ci devant alors être contrôlées par ceux-là. Tel est le cas, par exemple en ce qui concerne les activités ultra-dangereuses déployées dans le domaine nucléaire. Ac-

tuellement, les Etats s'efforcent d'élaborer des traités sur les activités de ce genre, notamment pour ce qui est du transport des matières fissiles. C'est ainsi que les activités des navires qui transportent de telles matières peuvent être attribuées aux Etats dont ils battent pavillon, lesquels éprouvent le besoin de conclure des accords à ce sujet. On ne saurait cependant concevoir une telle règle générale selon laquelle, en raison de leur caractère ultra-dangereux, certaines activités déployées par des Etats ou par des personnes soumises à leur contrôle doivent être menées de manière à prévenir tout dommage, faute de quoi naîtrait une obligation de réparer. S'il est si difficile d'énoncer une règle générale, c'est qu'elle dépend de situations physiques particulières, et non de données juridiques. Pour le moment, l'obligation de dédommager n'existe que si elle est prévue par un traité entre Etats.

30. Il est impossible de tirer aucune règle juridique générale de l'*Affaire de la fonderie de Trail*, à laquelle le Rapporteur spécial s'est abondamment référé dans son rapport. En effet, cette affaire portait sur un cas particulier, et l'on ne peut pas en déduire que tout dommage transfrontière dû à des émanations de fumée doit être réparé. En l'occurrence, c'était en raison des conditions physiques locales, et en particulier de la situation atmosphérique, que la fumée émise sur le territoire d'un Etat se concentrait sur le territoire d'un Etat voisin. D'ailleurs, le tribunal qui a tranché cette affaire ne s'est pas fondé sur une règle d'application générale.

31. Se référant aux mots « une perte ou un dommage, réel ou potentiel », qui figurent à l'alinéa *a* du projet d'article 1^{er}, M. Ouchakov souligne qu'en principe toute activité menée sur le territoire d'un Etat peut causer un dommage à un autre Etat. Sur un plan plus général encore, toute activité peut avoir des conséquences n'importe où. Mais il n'est pas question, en l'occurrence, de prendre en considération toutes les activités, quelles qu'elles soient : il faut se limiter aux activités ultra-dangereuses menées par un Etat ou par des personnes que cet Etat doit surveiller.

32. M. Ouchakov fait aussi observer que le membre de phrase introductif de l'article 1^{er} et le premier membre de phrase de l'alinéa *b*, qui doivent être lus à la suite l'un de l'autre, ne forment pas une proposition cohérente.

33. Se référant à l'alinéa *b*, il souligne que, lorsque existent des obligations, ce sont des droits et non des « intérêts juridiquement protégés » qui correspondent à ces obligations. Toutefois, lorsque existent des obligations, la situation est couverte par les projets d'articles relatifs à la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites. Ce n'est que pour certaines activités – notamment celles qui sont menées dans le cosmos – qu'il peut y avoir nécessité de réparer un dommage, indépendamment du comportement de l'Etat qui en est l'auteur et bien que ces activités ne soient pas interdites. Pour les activités de ce genre, il paraît préférable que les Etats concluent des accords particuliers.

34. Quant à la question de la protection de l'environnement, elle n'entre pas non plus dans le champ d'étude de la Commission, car la responsabilité qui peut découler de la violation des règles primaires que la communauté internationale s'efforce d'énoncer dans ce domaine relève du sujet de la responsabilité des Etats. Même s'il était

possible d'établir l'existence de règles coutumières générales de sauvegarde de l'environnement, ces règles seraient des règles primaires, et leur violation engagerait la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites.

35. En conclusion, M. Ouchakov estime que la Commission pourrait essayer d'indiquer dans quels domaines les Etats peuvent tenter de conclure des accords sur la responsabilité internationale ne découlant pas de faits internationalement illicites, mais qu'il serait extrêmement difficile, voire impossible, d'énoncer des règles générales applicables à des situations particulières.

36. M. ŠAHOVIĆ constate que la complexité du sujet à l'étude ressort aussi bien du rapport et des exposés oraux du Rapporteur spécial que des débats. Dans son rapport, le Rapporteur spécial a signalé de nombreux problèmes que les membres de la Commission devront trancher, mais sur lesquels ils ne semblent pas encore s'être formé une opinion définitive. Faute d'avoir pu prendre connaissance du rapport suffisamment à l'avance, M. Šahović aura besoin d'un délai de réflexion. Il se plaît cependant à constater que le projet d'article 1^{er} concrétise les vues du Rapporteur spécial.

37. A la séance en cours, le Rapporteur spécial a insisté sur la perspective historique dans laquelle ses propositions doivent être considérées. Tous les membres de la Commission reconnaissent sans doute la nécessité de traiter le sujet, mais ce qui est essentiel, c'est la possibilité de dégager du droit existant un certain nombre de règles générales pouvant faire l'objet d'un projet d'articles. Considéré dans une perspective historique, le sujet soulève certainement beaucoup de questions, mais c'est sur la manière de les traiter que les membres de la Commission doivent prendre position. Bien qu'il partage l'opinion du Rapporteur spécial quant à la possibilité d'énoncer des règles générales, M. Šahović voit mal comment procéder. Pour lui, le principe selon lequel un Etat a le devoir de tenir compte des intérêts des autres Etats lorsque des activités risquant de leur porter préjudice sont menées sur son territoire domine la matière. Certes, on peut se demander si ce principe relève de la pratique conventionnelle ou s'il est consacré par le droit international général et constitue déjà une règle de droit coutumier. Ce principe a été évoqué non seulement dans l'*Affaire de la fonderie de Trail*, dans l'*Affaire du détroit de Corfou* et dans la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, mais aussi dans le Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau (Moscou, 1963)⁵, dont il constitue le fondement. Bien qu'il sous-tende manifestement le sujet qu'étudie la Commission, on peut se demander jusqu'à quel point la Commission peut le développer pour élaborer un projet d'articles.

38. Bien des membres de la Commission semblent considérer qu'il serait difficile d'énoncer une règle générale, et qu'il vaudrait mieux prévoir des régimes particuliers applicables à tel ou tel domaine. Pour sa part, M. Šahović serait prêt à tenter d'élaborer un régime général par voie de développement progressif du droit

international, mais il se demande jusqu'où la Commission peut aller dans ce sens.

39. Pour M. Šahović, la responsabilité internationale dont la Commission s'occupe maintenant a bien sa source dans des règles primaires. Plus la Commission progressera dans l'étude de ce sujet, plus elle rencontrera de difficultés par rapport au sujet de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites. Il lui faudra en effet fixer une ligne de démarcation entre les deux sujets, et l'on peut se demander si elle a été bien avisée le jour où elle a décidé de les distinguer l'un de l'autre.

40. Passant à l'article 1^{er}, M. Šahović fait d'abord observer qu'il serait souhaitable qu'il soit précédé d'un certain nombre de définitions. Il serait utile de savoir ce que recouvrent exactement pour le Rapporteur spécial des notions telles que celles d'activités ou de dommage potentiel.

41. Se référant à l'alinéa *a*, il souligne que le projet d'articles ne devrait pas s'appliquer seulement aux activités causant une perte ou un dommage « à un autre Etat ou à ses ressortissants », mais aussi à des espaces échappant à la souveraineté des Etats, c'est-à-dire au patrimoine commun de l'humanité. Quant à l'alinéa *b*, qui vise l'existence d'obligations de l'Etat sur le territoire ou dans les limites de la juridiction duquel des activités sont menées, il pourrait faire l'objet d'un article séparé. Il importe en effet que le champ d'application des projets d'articles qu'élabore la Commission soit nettement défini, et ce ne serait pas la première fois qu'un projet contiendrait une clause de sauvegarde de ce genre.

La séance est levée à 13 h 10.

1687^e SÉANCE

Jeudi 9 juillet 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Boutros Ghali, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (suite) [A/CN.4/346 et Add.1 et 2]

[Point 5 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLE
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 1^{er} (Champ d'application des présents articles)¹
[suite]

⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 480, p. 43.

¹ Pour texte, voir 1685^e séance, par. 1.

1. M. YANKOV dit que le sujet dont la Commission est saisie pose des questions auxquelles il n'existe pas de réponses tranchées. Le sujet est complexe, et se situe dans ce qu'on peut appeler la « zone crépusculaire » du droit international. Il importe, par conséquent, d'établir un lien entre ce sujet et d'autres.

2. M. Yankov souscrit à l'affirmation du Rapporteur spécial contenue au paragraphe 18 de son rapport (A/CN.4/346 et Add.1 et 2), selon laquelle « le nouveau sujet n'est pas un concurrent dans le domaine des règles secondaires, mais un catalyseur dans le domaine des règles primaires ». Cette affirmation donne une idée de la complexité du problème, d'autant plus, comme le relève le Rapporteur spécial au paragraphe 19 du même document, que le « sujet est lui-même limité aux situations dans lesquelles les règles de la responsabilité des Etats pour faits illicites ne jouent pas ». Il s'agit donc de déterminer où passe la ligne de démarcation entre le préjudice et ce que le Rapporteur spécial a appelé la non-illicéité. Quelles sont les activités non interdites par le droit international qui engagent la responsabilité internationale ? Comment concilier la liberté des Etats à l'intérieur de leurs propres frontières et l'obligation de non-ingérence dans le cadre de celles des autres Etats ? Cette question se pose avec une acuité particulière dans certains domaines tels que le droit de la mer, où la liberté traditionnelle de la haute mer doit être conciliée, dans le nouveau régime naissant, avec la nécessité de protéger le milieu marin et d'autres aspects du patrimoine commun de l'humanité.

3. En ce qui concerne la protection de l'environnement humain, le nombre des instruments internationaux réglementant les activités des Etats augmente chaque année. Depuis 1980, trois instruments importants étroitement liés à la pollution marine et à la sécurité de la vie en mer sont entrés en vigueur ou sont proches de l'être : le Protocole de 1978 relatif à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer², la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires³, modifiée par le Protocole de 1978⁴, et la Convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille⁵ (dont l'un des objectifs est d'améliorer la sécurité de la navigation).

4. On a également assisté au cours de la dernière décennie à une augmentation marquée du nombre des normes et des règles internationales relatives à la conception, à la construction, à l'équipage et à la navigation des navires qui ont été établies afin d'éviter des accidents maritimes sources de pollution. Le Comité de la sécurité maritime de l'OMCI a participé à l'élaboration de ces normes et de ces règles, et le Comité de la protection du milieu marin s'est occupé de l'amélioration de la manu-

tentation de la cargaison en vue d'éviter le déversement d'agents polluants au cours de l'exploitation ordinaire des navires. Par conséquent, s'il entend appliquer le projet d'articles au domaine du milieu marin, le Rapporteur spécial devra tenir compte du fait qu'au moment où les articles seront soumis à l'examen des gouvernements existera déjà toute une série de règles et de règlements dont la violation engagera la responsabilité internationale.

5. En ce qui concerne le devoir de diligence, M. Yankov pense lui aussi que, lorsqu'une obligation juridiquement définie existe, le non-respect de cette obligation constitue une violation du droit qui engage la responsabilité. C'est une question difficile, et M. Yankov doute vraiment que le devoir de diligence défini par le Rapporteur spécial puisse être considéré comme un domaine prometteur pour l'établissement de règles.

6. Tout en estimant, comme le Rapporteur spécial, que le sujet est principalement de caractère procédural, M. Yankov considère que les articles seront beaucoup plus efficaces s'ils comportent une disposition sur le règlement des différends. La question de savoir s'il faut placer une telle disposition dans les articles sur le champ d'application est secondaire ; ce qui est essentiel, du moment que le sujet s'inscrit dans un domaine marginal, c'est que cette disposition existe. A cet égard, le Rapporteur spécial voudra peut-être consulter, pour information, le projet de convention sur le droit de la mer⁶, et, plus précisément, les articles 246 (Recherche scientifique marine dans la zone économique exclusive et sur le plateau continental), 279 (Obligation de régler les différends par des moyens pacifiques), 280 (Règlement des différends par des moyens choisis par les parties), 287 (Choix de la procédure), 297 (Limitations...) et 298 (Exceptions facultatives) ainsi que l'annexe V (Conciliation).

7. Enfin, en ce qui concerne le champ d'application des articles, et plus précisément le projet d'article 1^{er}, M. Yankov estime qu'il s'agit avant tout d'identifier les éléments fondamentaux inhérents à la nature de l'activité dommageable non interdite par le droit international qui engage la responsabilité de l'Etat. Même si le Rapporteur spécial se prononce contre un ensemble de définitions claires, les principaux éléments d'une telle activité doivent au moins être identifiés, pour faciliter les travaux de la Commission. M. Yankov pourra difficilement se prononcer sur le projet d'article 1^{er} quant au fond sans avoir une idée des notions fondamentales qui l'inspirent. La Commission devrait donc peut-être obtenir quelques précisions supplémentaires avant d'aborder l'examen du projet d'article, d'autant plus qu'une étude et une analyse beaucoup plus approfondies de l'ensemble du sujet s'imposent.

8. M. VEROSTA dit que le Rapporteur spécial a soulevé la plupart des questions qui appellent une réponse et qu'il a bien fait de s'étendre sur l'*Affaire de la fonderie de Trail (Trail Smelter)* [v. A/CN.4/346 et Add.1 et 2, par. 22 et suiv.], qui couvre pratiquement tous les éléments que la Commission doit prendre en considération.

² OMCI, *Conférence internationale de 1978 sur la sécurité des navires-citernes et la prévention de la pollution, Acte final de la Conférence*, publication n° 78.09.F, Londres, 1978, p. 5.

³ Nations Unies, *Annuaire juridique, 1973* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.V.1), p. 88.

⁴ OMCI, *op. cit.*, p. 33.

⁵ OMCI, *Conférence internationale de 1978 sur la formation des gens de mer et la délivrance des brevets, Acte final de la Conférence*, publication n° 78.15.F, Londres, 1978, p. 5.

⁶ Voir 1686^e séance, note 2.

9. La complexité du sujet apparaît d'emblée dans le titre, car le mot anglais « liability » est rendu en espagnol et en français par « responsabilidad » et « responsabilité », respectivement. C'est là une différence dont la Commission doit être consciente. De plus, l'article 1^{er} se rapporte aux « activités » de l'Etat, alors que dans la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats⁷, il est question d'un « fait de l'Etat ». La relation entre ces deux expressions devra être clarifiée dans le commentaire. En outre, les conséquences préjudiciables visées à l'article 1^{er} sont celles qui portent atteinte aux « intérêts juridiquement protégés », ce qui signifie sans doute des intérêts protégés par le droit international. Cela étant, l'Etat doit être tenu en droit international de cesser ou de réglementer les activités qui portent atteinte à de tels intérêts. Par conséquent, si l'Etat sur le territoire ou sous la juridiction duquel les activités dommageables en cause sont entreprises ne cesse pas ou ne contrôle pas ses activités, il peut être considéré comme ayant manqué à une obligation ; cette omission constituera alors un fait de l'Etat engageant sa responsabilité internationale conformément à la première partie du projet sur la responsabilité des Etats.

10. La Commission se propose de formuler plusieurs règles de droit international coutumier, et la procédure suivie dans l'*Affaire de la fonderie de Trail* sera particulièrement utile pour déterminer les éléments devant figurer dans un projet d'articles qui aura un caractère avant tout procédural. Telle que M. Verosta la conçoit, la tâche de la Commission dans les années à venir ne consistera pas à formuler de nouvelles normes expliquant le droit international coutumier, normes qui sont déjà contenues dans toute une série de traités bilatéraux et de conventions multilatérales, mais plutôt à procéder à une comparaison entre quelques cas et à en dégager certaines règles procédurales qui constitueront la base des devoirs des Etats. Le processus débouchera en définitive sur l'adoption par l'ensemble de la communauté internationale de règles explicatives de droit international coutumier destinées à être appliquées dans divers domaines comme ceux de la pollution, des fonds marins et de l'énergie nucléaire.

11. M. BARBOZA dit qu'à la lecture du rapport du Rapporteur spécial il lui semble que des projets d'articles pourraient être élaborés dans trois domaines : le domaine de l'environnement, celui des activités dangereuses, et celui que définit l'article 35 (Réserve relative à l'indemnisation des dommages) de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats. Comme le Rapporteur spécial l'a souligné, le sujet à l'étude a trait à l'élaboration de règles primaires, qui établissent des obligations, et c'est dans cette optique que doivent être abordés ces trois domaines.

12. En ce qui concerne le premier domaine, celui de l'environnement, le Rapporteur spécial a fait observer, à juste titre, qu'il existait un point d'intersection du préjudice et de l'illicéité, et qu'en deçà du seuil d'illicéité les préjudices causés par certaines activités n'étaient pas considérés comme des préjudices. C'est ainsi que certaines activités menées par des Etats riverains doivent

produire des conséquences préjudiciables notables pour qu'il en soit tenu compte sur le plan juridique ; pour le reste, c'est le règne de la liberté. Au-delà de ce seuil, deux situations peuvent se présenter, selon qu'existe ou non une règle internationale renfermant une interdiction. Si une telle règle existe, sa violation engendre une situation qui relève du sujet de la responsabilité des Etats, comme l'a dit M. Verosta. En deçà du seuil, le dommage est considéré comme négligeable ; il se présente comme un simple désagrément qui doit être accepté pour des raisons de bon voisinage. Pareille situation ne relève pas du sujet à l'étude étant donné que, selon la première partie du libellé de ce sujet, il doit s'agir de « conséquences préjudiciables ».

13. En cas de dommage pris en considération juridiquement, il y a violation d'une obligation, et la situation ne rentre pas non plus dans le champ du sujet à l'étude, puisque la seconde partie de son libellé vise les « activités qui ne sont pas interdites par le droit international ». Même s'il n'existait pas de règles de droit international pertinentes et si la Commission en créait, la situation serait la même, puisque des activités considérées actuellement comme licites ne le seraient plus en vertu de ces nouvelles règles. Pour le cas où ce raisonnement logique ne serait pas convaincant, M. Barboza ajoute une raison d'exclure le droit de l'environnement de la réglementation qu'envisage la Commission : le droit de l'environnement impose des devoirs, comme le devoir d'engager des consultations préalables et le devoir d'information, et il peut même conduire à l'interdiction d'une activité projetée, si bien qu'il ne saurait se satisfaire d'une responsabilité absolue, entraînant une simple obligation d'indemniser.

14. A propos du deuxième domaine, celui des activités dangereuses, M. Barboza souligne que la plupart des systèmes juridiques connaissent la notion de responsabilité objective pour les activités dangereuses, dont l'exécution fait appel à des moyens risquant de causer des accidents graves. Malgré toute la diligence voulue, la technologie est impuissante à empêcher de tels accidents. Ces activités ne sont cependant pas interdites, car elles profitent à la société. Toutefois, ceux qui en profitent directement doivent assumer certaines responsabilités envers d'éventuelles victimes innocentes. Appliqué au niveau international, ce système se caractérise par le fait que les dommages causés sont la conséquence d'un comportement ; ni le dommage ni le comportement ne sont interdits, mais il existe une obligation de réparer. En revanche, en matière d'environnement, le dommage est interdit ; il ne faut pas dépasser un certain seuil d'illicéité et porter préjudice à autrui. De telles activités se rencontrent dans la vie internationale, et le Rapporteur spécial en a signalé au moins trois catégories qui entraînent une telle responsabilité : celles qui ont trait au lancement d'objets spatiaux, celles qui concernent l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et celles qui concernent le transport du pétrole par mer. Les accords qui ont été conclus au sujet d'activités de ce genre semblent instaurer une certaine responsabilité absolue. Il y a lieu de souligner que c'est précisément pour les activités de ce type que les Etats semblent avoir préféré conclure des conventions multilatérales particulières. Cette voie paraît meilleure que celle d'une réglementation générale couvrant tous les cas d'activités dangereuses. Ainsi que le

⁷ Voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 29 et suiv.

Rapporteur spécial l'a indiqué dans son rapport, il serait extrêmement difficile de faire, dans l'abstrait, un bilan de tous les intérêts dont il faut tenir compte de manière à pouvoir fixer le point d'intersection en deçà duquel certaines activités dangereuses pourraient être autorisées.

15. En ce qui concerne le troisième domaine, celui que vise l'article 35 de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats, M. Barboza précise que les cas visés par cette disposition sont des cas marginaux. Selon l'article 35,

L'exclusion de l'illicéité d'un fait d'un Etat en vertu des dispositions des articles 29, 31, 32 ou 33 ne préjuge pas des questions qui pourraient se poser à propos de l'indemnisation des dommages causés par ce fait.

Les articles auxquels se réfère l'article 35 prévoient l'exclusion de l'illicéité en cas de consentement, de force majeure et cas fortuit, de détresse, ou d'état de nécessité. C'est bien parce que le devoir de réparer ou d'indemniser est, dans ces cas, assez mal défini par le droit international que le libellé de l'article 35 est vague ; il ne prévoit pas d'obligation de réparer ou d'indemniser. Bien que ce troisième domaine ne soit pas étendu, il serait souhaitable de pouvoir énoncer un principe général selon lequel la victime innocente doit être indemnisée – ce qui reviendrait à reconnaître l'existence d'un dommage générateur de responsabilité.

16. Pour ce qui est du devoir de diligence, M. Barboza estime qu'il se rattache aux interdictions qui devraient être décrétées en vue de la sauvegarde de l'environnement. Des seuils devraient être fixés, au-delà desquels la violation de ce devoir engendrerait l'illicéité. A propos de l'équilibre des intérêts en présence, il souligne que, dans une convention relative aux voies d'eau, une tentative a été faite (sans grand résultat, semble-t-il) d'apprécier ces intérêts de manière plus précise. C'est ainsi que certains usages des eaux ont été considérés comme prioritaires par rapport à d'autres : les usages bien établis par rapport aux usages nouveaux, et les usages répondant à des besoins vitaux de la population par rapport à des usages moins essentiels, comme les usages récréatifs. Quoi qu'il en soit, mieux vaut sans doute que les intérêts soient mis en balance par les parties intéressées plutôt que, d'une façon très générale, par la Commission.

17. M. Barboza s'abstient de formuler des observations sur l'article 1^{er} proposé par le Rapporteur spécial, faute de pouvoir le comparer à d'autres projets d'articles et d'avoir ainsi une vue plus générale de l'ensemble des articles.

18. M. NJENGA dit que le Rapporteur spécial a bien fait de procéder à un examen très détaillé de l'*Affaire de la fonderie de Trail*. Les faits ne sont pas exceptionnels ; l'activité en cause n'était ni extraordinaire ni particulièrement dangereuse ; il n'y a eu, compte tenu de la technologie disponible à l'époque, aucune négligence dans son accomplissement. Cette affaire présente donc tous les éléments dont il faut tenir compte pour définir les principes généraux du sujet à l'examen. De plus, il s'agit d'une base solide pour le développement du sujet et pour la détermination de son champ d'application au regard non seulement de l'environnement, mais de tous les autres aspects des relations interétatiques.

19. M. Njenga ne peut accepter l'idée selon laquelle, en exerçant des activités dans le cadre de sa propre juridiction, l'Etat n'a pas un devoir de diligence envers les autres Etats qui risquent d'en souffrir. Cette idée n'est compatible ni avec la doctrine ni avec la pratique des Etats. En effet, autoriser chaque Etat à faire tout ce qu'il veut à l'intérieur de ses propres frontières, quelles que soient les conséquences, équivaldrait à un retour à la loi de la jungle. Le fait que certaines activités particulièrement dangereuses ont été créées par des conventions ne signifie pas que les activités accomplies sur le territoire national n'impliquent pas un devoir de diligence. Au contraire, il montre que dans certains cas précis, des conventions sont nécessaires pour réglementer ces activités particulièrement dangereuses ou des activités qui touchent à des questions d'intérêt commun, comme la protection du milieu marin.

20. Le professeur Eagleton, selon le rapport à l'examen, a dit : « Un Etat a le devoir, à tout moment, de protéger les autres Etats des activités préjudiciables d'individus relevant de sa juridiction » (A/CN.4/346 et Add.1 et 2, par. 35). Sans aller lui-même jusqu'à présenter l'affaire sous une forme aussi catégorique, M. Njenga n'en estime pas moins que l'*Affaire de la fonderie de Trail* a clarifié de façon satisfaisante la notion de devoir de diligence. Il a par exemple été admis dans cette affaire que les pertes économiques encourues étaient des conséquences trop lointaines pour justifier une indemnisation des Etats-Unis. En d'autres termes, il n'était pas question de responsabilité absolue.

21. Le Rapporteur spécial a également envisagé la pertinence et l'application du projet d'articles au domaine nouveau du milieu marin, et, à cet égard, M. Yankov a cité plusieurs conventions. Il ne faut cependant pas considérer celles-ci comme désavouant la notion de devoir de diligence, mais plutôt comme s'écartant de cette notion dans des domaines particuliers.

22. Le dosage des intérêts doit être recherché non seulement dans le cas de la protection de l'environnement, mais aussi dans celui de la zone économique. Il faut tenir compte, dans l'exploitation de cette zone, des intérêts légitimes des autres Etats. La diligence due dans ces cas-là ne se limite pas aux activités particulièrement dangereuses ou sortant de l'ordinaire. De l'avis de M. Njenga, le Rapporteur spécial a suivi à cet égard la bonne méthode, surtout en ce qui concerne la responsabilité objective.

23. Pour ce qui est du projet d'article proposé, M. Njenga estime que des améliorations sensibles peuvent encore être apportées. Il aurait préféré que la référence à une perte ou à un dommage « potentiel », qui est très vague, soit laissée de côté. Peut-être le Rapporteur spécial expliquera-t-il pourquoi il a utilisé ce mot. M. Njenga reconnaît cependant que l'article doit être étendu pour englober la notion de patrimoine commun de l'humanité, y compris le milieu marin et l'environnement en général. Tout en comprenant le but de l'alinéa b, il ne croit pas que sa suppression porterait vraiment à conséquence. Les questions visées dans cet alinéa peuvent être couvertes par des conventions particulières. M. Njenga souscrit également à l'idée selon laquelle la Commission ne sera en mesure de prendre une décision définitive sur le champ d'application du projet que lorsqu'elle aura été

saisie de quelques autres articles et aura ainsi pu situer le sujet dans sa juste perspective.

24. Sir Francis VALLAT félicite le Rapporteur spécial de son rapport et de sa présentation orale du sujet.

25. Le fait que le sujet n'a pas de limites très précises n'est pas une raison pour refuser de le traiter au fond. La Commission doit veiller à ne pas se perdre dans un dédale d'analyses abstraites. Sir Francis tient notamment à souligner la non-pertinence de la prétendue distinction entre règles primaires et règles secondaires : à son avis, peu importe que les règles développées dans le cadre du sujet soient considérées comme primaires ou secondaires. Certains membres de la Commission ne sont pas entièrement persuadés que les articles de la première partie du projet sur la responsabilité des Etats s'inscrivent eux-mêmes complètement dans le cadre des règles secondaires qui est le leur. Toutefois, si elle s'était crue tenue de rester dans ce cadre, la Commission n'aurait jamais réussi à mener à bien la première lecture du projet d'articles. De même, toute tentative visant à soumettre le sujet à l'examen à une analyse stricte vouerait d'emblée à l'échec les efforts de la Commission.

26. Sir Francis ne peut souscrire à l'opinion selon laquelle toute violation d'un devoir existant en droit international, parce qu'elle constitue un fait internationalement illicite et tombe par conséquent sous le coup des règles contenues dans la première partie du projet, se situe nécessairement en dehors du champ du sujet à l'examen.

27. On pourrait peut-être, en abordant ce sujet, s'inspirer davantage de l'évolution historique de la « common law » que du droit romain. Les principales formes d'actions en « common law » étaient à l'origine l'atteinte à la personne (« trespass to the person »), l'atteinte à la propriété immobilière (« trespass to land ») et l'atteinte aux possessions (« trespass to chattels »). Or, on a constaté, avec l'évolution progressive des besoins de la communauté, qu'il existait d'autres causes de dommages ou préjudices que le responsable doit être tenu de réparer. Cette évolution a donné naissance à ce qu'on a fini par appeler des actions spéciales (« actions on the special case »), qui se rapportent avant tout non au fait commis, mais au dommage ou au préjudice causé au demandeur. Il appartient alors à la partie lésée de montrer que le préjudice est dû à un manquement de la part de la personne qui l'a causé. C'est là l'origine de la profusion des règles juridiques relatives à la négligence, qui a fini par être considérée comme l'essence même du type de comportement engageant la responsabilité. Ce mode d'approche empirique, pragmatique, du développement du droit peut servir de modèle à la Commission dans l'examen du sujet actuel. Si le juge et le législateur de l'époque s'étaient crus liés par les restrictions d'un droit qui dépendait de l'interdiction de l'accomplissement de certains types de faits, le développement à la fois du droit général et du droit international aurait été entravé. L'adoption d'une approche purement doctrinale ne ferait que lier la Commission.

28. Le titre même du sujet donne certaines indications quant à ce qui doit être exclu de son champ d'application. Les notions d'activités non interdites par le droit international et de faits internationalement illicites ne s'excluent pas mutuellement. La notion de faits internationalement illicites englobe tous les cas dans lesquels

la responsabilité internationale est engagée. Elle n'est pas limitée aux faits qui sont illicites en eux-mêmes, comme l'invasion du territoire souverain d'un Etat par un autre ou la violation d'un traité. D'une manière générale, la Commission s'intéresse non pas au droit conventionnel, mais au droit coutumier international, ce qui limite déjà sensiblement le champ du sujet.

29. Deux types de situations qui doivent entrer dans le champ du sujet sont, premièrement, les cas où il y a eu préjudice ou dommage sans qu'aucune faute soit légitimement imputable à l'Etat, qui a entrepris tout à fait régulièrement une activité présentant néanmoins des risques sérieux ; deuxièmement, les cas où l'Etat peut être tenu à réparation parce que les faits dont il est responsable, tout en n'étant pas interdits, ont entraîné un préjudice imputable à une négligence de sa part. Sir Francis souscrit à l'opinion exprimée par M. Njenga selon laquelle, dans le monde moderne, le droit ne peut plus être considéré comme excluant la responsabilité pour un dommage causé par un Etat à un autre Etat à la suite d'une négligence. Le devoir d'exercer sa diligence doit exister dans toute communauté étroitement interdépendante. Il s'agit, certes, d'un domaine difficile, mais qui s'inscrit bien dans le champ d'application du sujet.

30. Cette méthode empirique a inévitablement pour conséquence de laisser les limites du sujet dans le vague. Toutefois, même en n'abordant qu'une partie des domaines susmentionnés, la Commission ferait progresser le droit international coutumier. Le simple fait qu'il puisse y avoir des divergences de vues quant à l'existence du devoir de diligence montre qu'il est nécessaire de procéder à un examen attentif du sujet de ce point de vue-là. A cet égard, un examen plus approfondi de la pratique des Etats et de la jurisprudence s'impose. Bien que l'arbitrage de l'*Affaire de la fonderie de Trail* soit inévitablement une source d'inspiration extrêmement précieuse, il existe certainement de nombreuses autres décisions arbitrales qui peuvent contribuer à préciser le devoir qu'ont les Etats d'exercer leur diligence.

31. Le projet d'article établi par le Rapporteur spécial concernant le champ d'application des projets d'articles ne ressemble guère aux autres articles de ce type, en ce sens qu'il a trait davantage aux modalités de la responsabilité qu'à la définition de l'objet étudié. A ce stade, sir Francis préférerait voir quels sont les progrès que la Commission pourrait réaliser sur les types d'objets identifiés, éventuellement en prenant le texte proposé comme une disposition ayant valeur indicative, plutôt qu'en cherchant à formuler un véritable projet d'article.

Coopération avec d'autres organismes (suite*)

[Point 11 de l'ordre du jour]

DÉCLARATION DE L'OBSERVATEUR DU COMITÉ EUROPÉEN DE COOPÉRATION JURIDIQUE

32. Le PRÉSIDENT invite M. Harremoës, observateur du Comité européen de coopération juridique, à prendre la parole devant la Commission.

* Reprise des débats de la 1680^e séance.

33. M. HARREMOES (Observateur du Comité européen de coopération juridique) déclare que le Conseil de l'Europe suit de très près l'évolution des questions importantes dont s'occupe la Commission, même si le volume de travail que lui renvoie le Comité des ministres l'empêche parfois de consacrer toute l'attention voulue à ce qui se fait à Genève et à New York. Les travaux de la Commission ne sauraient manquer d'exercer une influence sur la portée et la nature des activités menées par des organisations régionales telles que le Conseil de l'Europe.

34. Pour ce qui est des activités normatives du Conseil de l'Europe pendant l'année écoulée, M. Harremoes indique que l'Accord européen sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés a été ouvert à la signature des Etats membres le 16 octobre 1980. L'Accord a été signé par la Belgique, le Danemark, la Grèce, le Luxembourg, le Portugal, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni et la Suisse, et ratifié par la Suède et la Norvège, et il est ainsi entré en vigueur. L'Accord a pour principal objectif de faciliter l'application de l'article 28 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, en assurant la réglementation du transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et en précisant les conditions dans lesquelles la responsabilité de la délivrance d'un titre de voyage est transférée d'un pays à un autre à la suite du changement de résidence d'un réfugié. A cette fin, l'Accord cherche à concilier les intérêts du réfugié et les intérêts des premier et deuxième Etats d'accueil. Il a été jugé important d'adopter un système n'ayant pas pour effet qu'une personne pourrait ne plus être réadmise dans l'Etat de premier asile ou pourrait être considérée comme établie dans le deuxième Etat où elle réside actuellement. Les dispositions de l'Accord permettent de déterminer dans tous les cas à quel Etat incombe la responsabilité à l'égard du réfugié.

35. Aux termes de l'article 2 de l'Accord, la responsabilité peut être transférée dans les quatre cas suivants : après deux années de séjour effectif et continu dans un deuxième Etat, avec le consentement des autorités de cet Etat ; quand le deuxième Etat a autorisé le réfugié à demeurer sur son territoire à titre permanent ; quand le deuxième Etat a toléré la présence du réfugié sur son territoire pour une période dépassant celle de la validité du titre de voyage qui lui a été délivré ; et quand le réfugié n'a pas demandé sa réadmission dans le premier Etat avant une certaine date.

36. L'Accord prévoit expressément qu'à son entrée en vigueur les dispositions des accords bilatéraux entre les parties contractantes sur le même sujet cessent d'être applicables. Toutefois, les droits et les avantages acquis, ou en passe d'être acquis, par les réfugiés en vertu de ces accords sont préservés. De même, la préservation de tous droits et avantages qui ont été ou peuvent être accordés aux réfugiés en vertu de la Convention de 1951, du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés et d'autres traités, ou en vertu du droit interne, est également prise en considération.

37. Le nouvel accord illustre l'engagement du Conseil de l'Europe en faveur de la protection juridique des réfugiés. Il s'inspire clairement de l'Accord européen de 1959 relatif à la suppression des visas pour les réfugiés et

de plusieurs textes adoptés par l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

38. La Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel a été ouverte à la signature le 28 janvier 1981 et a été signée par l'Autriche, le Danemark, la France, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède et la Turquie. La protection des données constitue un domaine unique en son genre, dans lequel un ensemble de règles entièrement nouveau est en cours d'élaboration simultanément aux niveaux national et international. Pour relever le défi de la révolution de l'information, les Etats européens ont estimé qu'il était urgent d'adopter de nouvelles règles juridiques conciliant les exigences de la société et les droits et intérêts des particuliers. Le Conseil de l'Europe a considéré qu'aussi bien les droits de l'homme que les techniques de l'informatique revêtaient un caractère universel. Il était donc logique de confier l'établissement de ces nouvelles règles au Comité européen de coopération juridique. Le Comité s'est mis à la tâche au cours des années 70, en cherchant avant tout à formuler les principes énoncés dans deux résolutions du Comité des ministres traitant respectivement des banques de données privées et publiques. Ces principes ont été une précieuse source d'inspiration pour plusieurs Etats membres, dont deux, le Portugal et l'Espagne, ont même considéré la protection des données comme un droit fondamental dans leurs nouvelles constitutions.

39. La nouvelle convention contient trois catégories de règles. Premièrement, elle consacre comme règles de droit international obligatoires pour les Etats contractants les principes nationaux qui ont été recommandés en 1973 et 1974 à l'adoption facultative des Etats membres. Deuxièmement, elle contient une solution au problème de la protection internationale des données applicables aux flux transfrontières de données. Troisièmement, elle aide les sujets de données dans un pays à défendre leurs droits pour ce qui est des informations les concernant et faisant l'objet d'un traitement automatisé dans un autre pays. L'un des objectifs principaux de la Convention est d'éviter la création en Europe de prétendus « paradis informatiques » où les données pourraient être stockées sans que les sujets aient la moindre protection juridique.

40. Une innovation est également intervenue dans les relations entre la CEE et le Conseil de l'Europe. En 1979, le Conseil des Communautés européennes a autorisé la Commission des Communautés à engager des négociations au sujet de son adhésion à trois accords européens dans le domaine de la santé publique, l'objet de ces accords étant désormais du ressort des Communautés et ne relevant plus du domaine réservé des Etats membres. Si les dix Etats membres sont encore formellement des parties contractantes, le véritable titulaire de la souveraineté en l'espèce, à savoir la Communauté, n'est pas juridiquement lié par ces accords. Au cours des négociations avec la Commission des Communautés, le Conseil de l'Europe a d'abord proposé un protocole portant modification des accords qui serait ratifié par toutes les parties contractantes, comme les protocoles adoptés dans deux cas précédents. La Commission a suggéré un protocole qui entrerait en vigueur et deviendrait applica-

ble après ratification par trois parties contractantes seulement. Aucune des parties n'ayant pu accepter la solution proposée par l'autre, le secrétariat du Conseil de l'Europe a proposé que le Comité des ministres du Conseil adopte des protocoles portant modification des trois accords et les ouvre ensuite à l'acceptation des parties contractantes. Aux termes de cette proposition, qui doit être soumise au Comité des ministres, les protocoles entreraient en vigueur deux années après avoir été ouverts à l'acceptation, à moins qu'une partie contractante ne soulève une objection. Ils entreraient en vigueur pour toutes les parties contractantes, même pour celles qui ne les ont pas expressément acceptés. Cette formule n'empêche pas la ratification et le dépôt ultérieur d'un instrument d'acceptation. Elle a été proposée à titre de solution simple et rapide qui préserve les droits de toutes les parties contractantes : ce genre de solution est utilisé de plus en plus souvent pour établir des règles formelles prévues par des conventions ou apporter des modifications mineures à des conventions. Une telle procédure paraît aussi en tous points conforme à la Convention de Vienne sur le droit des traités.

41. Le Conseil de l'Europe poursuit ses activités dans le secteur juridique dans le cadre du deuxième Plan à moyen terme 1981-1986. Dans le domaine du droit pénal, les travaux se poursuivent en vue de l'établissement d'un projet de convention sur la protection des œuvres d'art contre le vol ; il s'agit d'aboutir à un instrument européen qui soit plus facilement acceptable par les Etats membres que l'ancienne convention de l'UNESCO sur le sujet. On considère également que, entre Etats ayant les mêmes traditions culturelles et systèmes socio-économiques, il pourrait être possible de donner davantage de poids à des mesures de prévention et de répression. Le texte a été presque entièrement mis au point, seule restant en suspens la difficile question de la position juridique de l'acheteur de bonne foi d'une œuvre volée. La convention devrait être approuvée et ouverte à la signature vers la fin de 1982.

42. Une autre convention établirait des règles permettant le transfert de détenus d'un Etat membre à un autre. L'intérêt que portent à cette question des Etats étrangers à la région européenne est attesté par la participation et le soutien actifs qu'apportent aux travaux sur le projet de convention des experts du Canada et des Etats-Unis et par le report des négociations bilatérales entre ces deux Etats et plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe en attendant les résultats des négociations à Strasbourg. Cette convention devrait, elle aussi, être approuvée et ouverte à la signature dans le courant de 1982.

43. Une convention concernant l'indemnisation des victimes d'infractions graves est également envisagée. En 1976, le Comité des ministres a adopté une résolution sur le sujet recommandant la mise sur pied par les Etats de plans d'indemnisation et l'application à cet égard des garanties minimales prévues dans la résolution. Sur l'initiative du ministre de la justice de la République fédérale d'Allemagne, il est prévu de chercher à transformer cette résolution en une convention qui deviendrait obligatoire pour tous les Etats membres. Les travaux sur le sujet devraient commencer en 1982. Toutefois, dans le présent climat d'austérité budgétaire, il est possible que les Etats membres ne voudront pas accepter les charges

financières supplémentaires découlant d'un nouveau traité international.

44. Dans le domaine du droit civil, un projet de convention sur la protection du patrimoine sous-marin est en voie d'achèvement. L'instrument viendra compléter la Convention européenne de 1969 pour la protection du patrimoine archéologique. Le projet, qui devrait être terminé en 1982, bénéficie du soutien sans réserve de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Aux termes de la convention, chaque Etat membre serait tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger son propre patrimoine culturel sous-marin et pour participer à l'effort européen visant à protéger le patrimoine de l'ensemble des Etats membres.

45. Une convention sur le maintien des clauses de propriété dans les contrats commerciaux est également en cours d'élaboration. Elle constitue un exemple de la coopération étroite et structurée entre les Communautés européennes et le Conseil de l'Europe, en ce sens que le Conseil s'est occupé d'un sujet qui, en vertu de l'accord tacite existant entre les deux organisations, relevait normalement des Communautés, puisqu'il s'agit d'un aspect essentiel du fonctionnement du système économique mis sur pied par le Traité de Rome. Les autorités de Bruxelles ont toutefois estimé que le sujet avait des implications plus larges et qu'il était souhaitable d'étendre la zone géographique pouvant faire l'objet d'une législation uniforme. Le projet de convention est une entreprise à laquelle le Conseil attache une importance à la fois juridique et politique.

46. Des experts examinent actuellement la version finale d'une convention controversée sur la protection des animaux utilisés en laboratoire à des fins expérimentales, sujet qui a suscité un intérêt et une émotion considérables dans l'opinion publique. De larges consultations, notamment avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, devront être organisées avant l'adoption du texte définitif, afin de concilier les divers intérêts en cause et d'assurer une ratification et une entrée en vigueur rapides de la convention. Il est probable que des travaux seront ensuite entrepris en vue de l'établissement d'une nouvelle convention sur la protection des animaux dans les transports nationaux, qui énoncerait des règles européennes minimales destinées à être incorporées dans les législations nationales.

47. Le PRÉSIDENT remercie l'observateur du Comité européen de coopération juridique d'avoir présenté les activités de cet organe. Il observe que l'apport de l'Europe est considérable dans les travaux de la CDI dont la tâche est d'opérer la synthèse des différents systèmes juridiques existants, attendu que l'Europe est le point de rencontre historique de ces divers systèmes. Il affirme que les travaux du Comité européen de coopération juridique seront une source d'inspiration pour la Commission.

La séance est levée à 13 heures.

1688^e SÉANCE

Vendredi 10 juillet 1981, à 10 h 20

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Boutros Ghali, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Démission d'un membre de la Commission

1. Le PRÉSIDENT fait savoir que, par une lettre qu'il lui a adressée, en date du 19 juin 1981, M. Tsuruoka a présenté sa démission de ses fonctions de membre de la Commission. A sa séance privée du 7 juillet suivant, la Commission a pris acte avec regret de cette démission. Par une lettre du 10 juillet, le Président a informé M. Tsuruoka et le Secrétaire général de l'ONU de la décision de la Commission.
2. A sa séance privée du 7 juillet 1981, la Commission a élu M. Díaz González président du Comité de rédaction en remplacement de M. Tsuruoka.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (*suite**) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

- ARTICLE 20 (Etat nouvellement indépendant),
ARTICLE 21 (Unification d'Etats),
ARTICLE 22 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat), *et*
ARTICLE 23 (Dissolution d'un Etat)

3. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les articles 20 à 23, qui sont ainsi libellés :

Article 20. - Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant, aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant, à moins qu'un accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur n'en dispose autrement au vu du lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant.

2. L'accord mentionné au paragraphe 1 ne doit pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, ni son exécution mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant.

Article 21. - Unification d'Etats

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les dettes d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.

2. Sans préjudice de la disposition du paragraphe 1, l'Etat successeur peut, conformément à son droit interne, attribuer la totalité ou une partie quelconque des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs à ses parties composantes.

Article 22. - Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

2. Le paragraphe 1 s'applique lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

Article 23. - Dissolution d'un Etat

Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à chaque Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

4. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que l'article 20 vise la succession d'Etats dans l'hypothèse de la décolonisation. Il a fait l'objet d'observations écrites et orales contradictoires. Pour certains, cet article est en effet insuffisant et devrait se prononcer plus catégoriquement en faveur de la non-transmissibilité de quelque dette que ce soit à l'Etat nouvellement indépendant. Pour d'autres, au contraire, la même disposition ne fait pas suffisamment place à la nécessité de mettre à la charge de l'Etat nouvellement indépendant certaines dettes qui ont été contractées au profit de l'ancien territoire.

5. Cette appréciation partagée d'un même article semble confirmer que la disposition examinée réalise un certain équilibre et constitue bien une formule de compromis. Aussi le Rapporteur spécial souhaite-t-il que la Commission n'en modifie pas la teneur.

6. L'article 20 pose d'abord, au paragraphe 1, le principe du non-passage des dettes à l'Etat nouvellement indépendant, ce qui devrait satisfaire quiconque estime que cet Etat a suffisamment souffert de la colonisation et ne doit pas être chargé des dettes contractées par l'Etat colonisateur. Il ménage néanmoins la possibilité d'un passage par l'effet d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, à la condition que passent seules à l'Etat nouvellement indépendant les dettes qui ont bénéficié au territoire devenu le sien. Le paragraphe 2 précise ensuite que l'accord doit être conforme au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, et que son exécution ne doit pas mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat successeur.

7. Le Rapporteur spécial juge la formulation adoptée en première lecture pleinement satisfaisante. Il considère néanmoins qu'il serait possible d'ajouter à la fin du paragraphe 2 la formule mentionnée au paragraphe 207 de son treizième rapport (A/CN.4/345 et Add.1 à 3), suggérée par un représentant à la Sixième Commission, afin de préciser que l'accord ne doit pas compromettre le développement normal de l'Etat nouvellement indépendant par un endettement excessif. Le Rapporteur spécial est prêt à accepter un tel ajout - sans, toutefois, insister sur ce point personnellement.

* Reprise des débats de la 1675^e séance.

8. M. Bedjaoui dit que les auteurs d'observations écrites ou orales qui considèrent que l'article 20 adopté en première lecture est excessif ne l'ont pas convaincu par leurs arguments. Il relève en particulier qu'ils semblent confondre les dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur et les dettes locales ou localisées. L'article 20 ne prohibe nullement la mise à la charge de l'Etat successeur de cette dernière catégorie de dettes. Il convient toutefois de souligner que les dettes contractées initialement par l'Etat prédécesseur sont sans rapport avec la dette locale, qui a pu, elle, être contractée directement par une entreprise ou une collectivité locale du territoire et qui reste évidemment à la charge du territoire, de même que les dettes d'Etat dont le territoire a tiré profit.

9. L'article 21 soulève, en raison de son paragraphe 2, les mêmes problèmes que l'article 12¹. On peut en effet se demander si la matière visée par cette disposition se situe toujours dans le cadre de la succession d'Etats, puisque, par hypothèse, la succession est déjà intervenue, la répartition de la charge de la dette par l'Etat successeur entre ses parties composantes relevant du droit interne dudit Etat.

10. En fait, le paragraphe 2 de l'article 21 a été conçu comme un moyen de protéger les créanciers de l'Etat et de leur indiquer qui est leur débiteur. D'aucuns ont cependant estimé que ce but n'était pas atteint, car le paragraphe 2 semble autoriser l'Etat successeur à décider de changer le débiteur de la dette, ce qui crée une grande confusion pour les créanciers. Bien qu'il ait proposé, au paragraphe 213 de son rapport, de supprimer le paragraphe 2 de l'article, le Rapporteur spécial hésite toutefois sur ce point. Le paragraphe 1 pose le principe du passage des dettes d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur, et le paragraphe 2 prévoit qu'une seconde opération juridique peut intervenir, qui est la répartition des dettes en vertu du droit interne de l'Etat successeur. Ayant conscience que l'on peut y voir une complication aussi bien qu'une protection pour les créanciers, le Rapporteur spécial laisse à la Commission le soin de décider du maintien ou de la suppression de ce paragraphe 2.

11. Au sujet des articles 22 et 23, qui visent, respectivement, l'hypothèse de la séparation et celle de la dissolution, le Rapporteur spécial recommande à la Commission de s'en tenir à la considération qui l'a toujours guidée, à savoir que le passage de la dette ou sa répartition doit s'opérer dans des proportions équitables entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, dans le cas de l'article 22, ou entre les Etats successeurs, dans le cas de l'article 23. Une telle solution ne peut évidemment être obtenue que si l'on tient dûment compte de toutes les circonstances pertinentes pour déterminer ce qui est équitable.

12. L'économie générale des articles 21 à 23 n'a pas été remise en cause par les observations écrites ou orales qui ont été formulées. On a seulement fait observer que le libellé retenu par la Commission risquait de permettre une interprétation de ces dispositions contraire aux intentions de la Commission. En effet, en prévoyant

expressément la possibilité d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (art. 22) ou entre les Etats successeurs (art. 23), dérogeant au principe général de dévolution posé dans chaque article, on risque de donner l'impression que cet accord peut contrevenir à la règle de la répartition équitable des dettes. Telle n'est évidemment pas l'intention de la Commission – encore qu'on puisse imaginer, dans le cas d'une séparation, que l'Etat prédécesseur accepte de garder à sa charge l'ensemble des dettes d'Etat, moyennant une contrepartie accordée par l'Etat successeur. Une telle opération suppose bien entendu un accord entre les Etats qui, pris individuellement, peut sembler inéquitable, alors qu'il réalise cependant une équité réelle si l'on prend en considération l'ensemble des modalités de la succession.

13. Certains se sont demandé s'il ne serait pas plus clair de supprimer toute référence à la possibilité d'un accord, puisque aussi bien un accord est en fait indispensable en matière de succession d'Etats. Dès lors, la mention expresse d'un accord éventuel ne serait pas absolument nécessaire. Pour le Rapporteur spécial, les articles 22 et 23 sont parfaitement clairs. Il pourrait néanmoins accepter que la mention de la possibilité d'un accord soit supprimée, et il s'en remet au Comité de rédaction pour décider si des changements s'imposent.

14. M. NJENGA, se référant au projet d'article 20, dit qu'au paragraphe 2 l'addition de la disposition selon laquelle l'application de l'accord visé au paragraphe 1 ne doit pas compromettre, par un endettement excessif, le développement normal de l'Etat nouvellement indépendant, représenterait une nette amélioration.

15. Le paragraphe 2 du projet d'article 21 pourrait être supprimé sans inconvénient, car il traite d'une question qui relève uniquement du droit interne de l'Etat nouvellement indépendant. Par ailleurs, cette disposition risque de compromettre les droits du créancier, lequel ne doit pas avoir à rechercher quelle est la partie composante du nouvel Etat qui est tenu d'une dette à son égard.

16. Se référant aux articles 22 et 23, M. Njenga dit que les expressions « à moins que l'Etat prédécesseur n'en conviennent autrement » et « à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement » lui paraissent manquer de clarté et pouvoir être interprétées comme signifiant que les Etats intéressés peuvent convenir d'une répartition inéquitable des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur qui passent à l'Etat successeur. Ces deux clauses lui paraissent donc devoir être supprimées.

17. M. OUCHAKOV rappelle qu'il a toujours été partisan d'un libellé abrégé de l'article 20 ainsi conçu :

« Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant, aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant. »

Il n'a toutefois jamais insisté pour que cette formule soit adoptée, attendu que les autres membres de la Commission, et principalement ceux qui sont originaires de pays développés, ont toujours souhaité que l'article mentionne la possibilité d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. M. Ouchakov pense néanmoins que cette mention n'ajoute rien, car il va de soi qu'un accord peut toujours être conclu si telle est la volonté de l'Etat nouvellement indépendant.

¹ Pour texte, voir 1661^e séance, par. 95.

18. Au sujet de l'article 21, M. Ouchakov rappelle de même qu'il a toujours été hostile au paragraphe 2, source de difficultés lourdes de dangers pour les créanciers. Selon l'article 12 du projet, disposition symétrique de l'article 21, la répartition des biens d'Etat après la succession d'Etats est une affaire purement interne pour l'Etat successeur, qui peut attribuer librement les biens d'Etat sans que les tiers soient aucunement concernés. Au contraire, dans le cas des dettes d'Etat, la partie composante à qui l'Etat successeur attribue une dette peut n'être pas sujet du droit international — s'il s'agit, par exemple, d'une province ou d'une ville. Dès lors, le créancier ne peut plus s'adresser à son débiteur pour obtenir le paiement, alors que c'est en fait à l'Etat successeur qu'il appartient de régler lui-même toutes les questions concernant la dette d'Etat qui lui est passée. Le paragraphe 2 de l'article 21 peut donc susciter des difficultés considérables malgré la présence de la clause « sans préjudice de la disposition du paragraphe 1 ».

19. Enfin, l'article 23 soulève une question de forme, et il serait préférable que le membre de phrase principal soit rédigé comme suit : « ... la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe aux Etats successeurs dans des proportions équitables... ».

20. M. CALLE Y CALLE est d'avis que si le projet d'article 20 a fait l'objet de la part de la Sixième Commission d'observations moins nombreuses en 1980 qu'en 1979, c'est que le libellé proposé en 1980 était plus généralement acceptable. En ce qui concerne le paragraphe 2, il peut en accepter le présent libellé, qui énonce un principe juste, compatible avec l'objectif de l'établissement d'un nouvel ordre économique international équitable. A son avis, la disposition énoncée dans ce paragraphe doit être conservée, d'autant plus qu'une disposition analogue figure dans le projet d'article 11², relatif au passage des biens d'Etat. Si quelques colonies, peu nombreuses, ont joui d'une autonomie financière, si bien qu'il était facile d'identifier l'origine et la nature des dettes d'Etat, ce n'était pas là la règle générale. En revanche, il est arrivé fréquemment que l'Etat prédécesseur cherche à transférer la lourde charge des dettes à l'Etat nouvellement indépendant.

21. Le présent libellé des projets d'articles 22 et 23 devrait être conservé, y compris, dans l'intérêt de la clarté, la référence expresse à la possibilité pour les Etats intéressés de conclure tout autre accord.

22. M. ALDRICH croit comprendre que le paragraphe 2 de l'article 20 est une disposition interprétative de la volonté de l'Etat prédécesseur qui est destinée à apporter des assurances à l'Etat nouvellement indépendant. Cependant, il ne voit pas en quoi la référence à la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles intéresse la question des dettes d'Etat. Cette référence devrait être supprimée, car elle ne présente, dans le contexte, aucune utilité.

23. M. Aldrich souscrit aux observations faites par M. Ouchakov au sujet du paragraphe 2 de l'article 21 et de l'article 23. A son avis, ce sont toutefois là des questions qui pourraient être examinées par le Comité de rédaction.

24. Sir Francis VALLAT signale, à la suite des observations de M. Aldrich, que le libellé du projet d'article 20 est le résultat d'un compromis qui a été très soigneusement élaboré par la Commission. En conséquence, même si le résultat peut ne pas paraître entièrement satisfaisant, il faut se montrer très circonspect avant d'en retrancher ou d'y ajouter quoi que ce soit.

25. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que l'ensemble des membres de la Commission considère l'article 20 comme un compromis et accepte de n'y apporter aucun changement fondamental. Deux observations ont cependant été faites au sujet du paragraphe 2.

26. M. Njenga a proposé de tenir compte des souhaits exprimés à la Sixième Commission de l'Assemblée générale et de compléter cette disposition par une référence à la nécessité de ne pas alourdir le fardeau financier de l'Etat successeur en lui imposant le passage d'une dette excessive. La formulation proposée par le Rapporteur spécial dans son rapport (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 207) a donc reçu l'appui d'un membre de la Commission, et il incombera au Comité de rédaction d'en polir éventuellement le libellé.

27. On a proposé, par ailleurs, de supprimer la référence au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, proposition que le Rapporteur spécial ne peut accepter, et qui constituerait une véritable mutilation du texte adopté en première lecture. On peut, certes, considérer que la mention de ce principe est sans rapport nécessaire avec le problème de la dette. Dans la réalité, il y a cependant lieu de craindre que l'ancienne puissance administrante n'impose à l'Etat nouvellement indépendant un accord léonin autorisé par le seul rapport des forces en présence. Le paragraphe 2 de l'article 20 aurait alors pour effet de priver un tel accord de toute validité. Le Rapporteur spécial estime, en effet, que le champ d'application de la notion d'autonomie de la volonté doit être limité en matière de succession d'Etats. Il souligne que l'ONU parle plus volontiers de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses ressources naturelles que de la souveraineté de l'Etat. Logiquement, il s'ensuit que le peuple peut exiger de l'Etat qu'il rende compte de sa gestion des ressources naturelles. La Commission se trouve là en présence d'un développement progressif du droit international. Sous cet aspect, la question de la souveraineté sur les ressources naturelles a un lien évident avec la succession aux dettes d'Etat, puisque la puissance administrante pourrait assez aisément imposer à l'Etat nouvellement indépendant un accord défavorable pour lui.

28. Le Rapporteur spécial prie donc la Commission de maintenir tel quel le texte du paragraphe 2 de l'article 20 adopté en première lecture. Si une décision contraire était prise, il réaffirmerait sa position initiale, exprimée aussi par M. Ouchakov, et demanderait que l'ensemble de l'article soit modifié, et se borne à énoncer la règle de l'intransmissibilité absolue de toute dette, quelle qu'elle soit. Il rappelle que lui-même n'a accepté de renoncer à ce principe que par esprit de compromis, en contrepartie de la mention, au paragraphe 2, du principe de la souveraineté permanente des peuples sur leurs ressources naturelles, qui fait désormais partie du *ius cogens*.

² *Idem*, par. 59.

29. Au sujet de l'article 21, le Rapporteur spécial note avec satisfaction que deux membres ont relevé que le paragraphe 2 de cette disposition ne règle pas tous les problèmes. Cette disposition visait initialement à protéger les intérêts des créanciers, mais elle se révèle être une arme à double tranchant, comme l'ont noté M. Ouchakov et M. Aldrich. Par conséquent, la Commission pourrait prier le Comité de rédaction de revoir le paragraphe 2, et de le supprimer purement et simplement s'il n'estime pas possible de rédiger une disposition susceptible de lever toutes les craintes.

30. Deux observations ont aussi été formulées au sujet des articles 22 et 23. M. Njenga a demandé qu'une plus grande attention soit accordée à la proposition faite au sein de la Sixième Commission de supprimer la mention de l'accord entre l'Etat prédécesseur et les Etats successeurs, pour éviter de donner l'impression que cet article autorise une dérogation au principe d'un accord équitable. Le Comité de rédaction devra réfléchir à cette suggestion, en tenant compte du fait qu'un accord individuellement inéquitable peut se situer dans le cadre de relations globalement équitables.

31. M. Aldrich et M. Ouchakov ont formulé, sur le libellé même de l'article, des observations pertinentes, auxquelles le nouveau texte proposé par M. Ouchakov permettrait, semble-t-il, de répondre.

32. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles 20, 21 et 23 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*³.

ARTICLE G (Portée des articles de la présente partie [Archives d'Etat]) et

ARTICLE A (Archives d'Etat)

33. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter la partie du projet d'articles intitulée « Archives d'Etat », et plus particulièrement les articles G (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 223) et A, qui sont ainsi libellés :

Article G. - Portée des articles de la présente partie

Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière d'archives d'Etat.

Article A. - Archives d'Etat

Aux fins des présents articles, les « archives d'Etat » s'entendent d'un ensemble de documents de toute nature qui, à la date de la succession d'Etats, appartenaient à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne et étaient conservés par lui en cette qualité d'archives d'Etat.

34. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que la première question à trancher est celle de la place, dans le projet, des articles consacrés aux archives d'Etat. Comme les archives d'Etat constituent une catégorie de biens d'Etat, mais possèdent des caractéristiques propres qui confèrent une nature spécifique aux contentieux qu'elles provoquent, la partie qui leur est consacrée devrait suivre immédiatement la partie relative aux biens d'Etat. On peut dès lors se demander si les règles particulières concernant les archives d'Etat leur sont seules applicables ou s'il est possible, pour résoudre un

contentieux archivistique, de se référer aussi, au besoin, aux règles relatives aux biens d'Etat. Si tel était le cas, les articles ayant trait aux archives d'Etat ne devraient évidemment pas entrer en contradiction avec ceux qui concernent les biens d'Etat. Dans tous les cas, il faudra, à un moment ou à un autre, établir une liaison entre les dispositions concernant les archives d'Etat et celles qui concernent les biens d'Etat.

35. En plus des articles A à F adoptés par la Commission en première lecture⁴, le Rapporteur spécial propose cinq articles généraux, les articles G à K (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 223, 249, 251, 255 et 256), qui doivent précéder les articles de fond déjà adoptés et annoncer en quelque sorte les règles qui s'y trouvent énoncées.

36. Le projet d'article G, qui précise la portée des articles relatifs aux archives d'Etat, s'inspire des articles 4⁵ et 15⁶, lesquels précisent la portée des articles de la partie relative aux biens d'Etat et des articles de la partie relative aux dettes d'Etat, respectivement. Ces trois articles remplissent donc le même rôle, mais l'article G appelle l'établissement d'un lien avec la partie relative aux biens d'Etat. A cet effet, il pourrait être complété par une disposition ainsi conçue :

« L'application des articles de la présente partie aux effets de la succession d'Etats en matière d'archives d'Etat ne préjuge pas et n'exclut pas l'application, le cas échéant, à cette matière des articles de la partie relative aux biens d'Etat. » (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 223.)

37. L'article A, qui contient une définition de l'expression « archives d'Etat », conditionne toute l'économie des articles suivants. Cette définition, que la Commission a considérée comme tout à fait provisoire lorsqu'elle l'a adoptée en première lecture, a été l'objet de la part des gouvernements de nombreuses observations orales et écrites, dont certaines manquent de clarté et ne sont guère susceptibles d'aider la Commission à améliorer le texte de l'article.

38. A la Sixième Commission, en 1979, certains représentants se sont interrogés sur le sens du mot « documents ». Pour la Commission, ce terme, et plus encore l'expression « documents de toute nature », doit être pris dans un sens large. D'autres représentants ont exprimé l'espoir que les archives d'Etat soient définies en fonction de critères internationaux, de manière que leur définition ne soit pas prisonnière du droit interne des Etats. On s'est aussi demandé si l'expression « documents de toute nature » couvrirait les œuvres d'art. A ce propos, on a fait observer qu'en Afrique certains documents revêtaient la forme d'œuvres d'art. Sur ce point, le Rapporteur spécial précise que la définition à l'examen n'exclut nullement les œuvres d'art considérées comme des archives par le droit interne d'un Etat. D'autres représentants encore ont considéré que la définition envisagée serait une source de confusion, et qu'il fallait y faire une distinction entre les archives nécessaires à l'administration quotidienne de l'Etat et l'ensemble des collections ayant une valeur culturelle. Enfin, d'aucuns ont jugé qu'une définition

⁴ Voir 1658^e séance, note 3.

⁵ Pour texte, voir 1660^e séance, par. 17.

⁶ *Idem*, 1671^e séance, par. 1.

³ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 112, 113, 114 et 115.

énumérative serait préférable à une définition vague. En 1980, les observations que la définition a suscitées à la Sixième Commission ont été à peu près les mêmes qu'en 1979. Il a été proposé de modifier radicalement la définition et de l'élargir de manière à couvrir l'ensemble des documents appartenant à un Etat, quelle que soit leur nature ou leur ancienneté.

39. Parmi les observations écrites des gouvernements, qui sont résumées dans le rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 235 et suiv.), il y a lieu de mettre l'accent sur celles du Gouvernement autrichien (A/CN.4/338/Add.3), qui considère que les règles relatives aux archives d'Etat ne peuvent être que supplétives, l'accord entre Etat prédécesseur et Etat successeur étant absolument déterminant. Le Rapporteur spécial souscrit à ce point de vue, mais il ne peut pas suivre le Gouvernement autrichien lorsque celui-ci en conclut que les articles sur les archives d'Etat devraient être supprimés, à l'exclusion de la disposition relative aux Etats nouvellement indépendants, car ils n'ajouteraient guère à l'ensemble du projet.

40. Analysant le texte de l'article A adopté par la Commission en première lecture, le Rapporteur spécial souligne que la définition des archives d'Etat contient deux conditions cumulatives : d'une part, l'appartenance des archives à l'Etat prédécesseur doit être déterminée par référence au droit interne de cet Etat et, d'autre part, les archives doivent avoir été conservées par l'Etat prédécesseur en leur qualité d'archives d'Etat. Il ne paraît pas possible d'éviter de se référer au droit interne, faute d'un critère relevant du droit international. D'ailleurs, les représentants qui ont souhaité une définition internationale des archives d'Etat n'ont pas suggéré de tels critères. De plus, il est à noter que l'expression « biens d'Etat » a aussi été définie par rapport au droit interne de l'Etat prédécesseur, à l'article 5⁷, et qu'il est souhaitable qu'une similitude soit maintenue à cet égard entre l'article 5 et l'article A.

41. En revanche, le Rapporteur spécial hésite à maintenir la seconde condition. Si la Commission a prévu cette condition, c'est pour éviter que l'Etat prédécesseur ne soustraie l'essentiel des documents publics d'origine récente (les archives « vivantes ») à l'application des articles du projet pour la simple raison que son droit interne ne les qualifie pas d'archives d'Etat. En effet, dans certains pays, ces archives vivantes ne sont considérées comme des archives d'Etat qu'après un certain temps. Cependant, cette condition risque en définitive d'aller à l'encontre du but recherché, car elle permet précisément d'exclure les archives vivantes de la succession en retardant le moment où celles-ci seront considérées comme archives d'Etat. En conséquence, mieux vaudrait peut-être la supprimer.

42. Une autre raison milite en faveur de sa suppression. Il se peut qu'un Etat prédécesseur confie à un Etat ou à une institution étrangère, en dépôt prolongé ou pour une exposition itinérante d'assez longue durée, des archives culturelles ou historiques d'une grande valeur. En cas de succession d'Etats, peut-on considérer que ces archives sont conservées par l'Etat prédécesseur, alors qu'elles ne se trouvent plus sur son territoire ? Dans le

vocabulaire archivistique, la notion de conservation n'implique pas une idée de localisation, du moins en français, mais il est loin d'être certain que l'article A serait interprété dans cette optique. Enfin, si cette seconde condition était supprimée, il en résulterait un parallélisme plus étroit entre la définition des archives d'Etat et la définition des biens d'Etat qui figure à l'article 5.

43. La Commission devrait se garder d'énumérer, à l'article A, les différentes archives rentrant dans la définition, car cette énumération ne pourrait pas être complète, et les nombreux exemples donnés par la Commission dans le commentaire de l'article la rendent superflue. Tout au plus les membres de la Commission pourraient-ils réfléchir encore à l'opportunité de l'expression « ensemble de documents de toute nature », qui fait plutôt penser à une collection de documents qu'à la totalité des documents d'un Etat. Cette expression risque d'écarter de la succession des documents individualisés, n'ayant pas de lien entre eux. Peut-être serait-il préférable de supprimer les mots « d'un ensemble ».

44. Le Rapporteur spécial ne voit pas la nécessité de faire une distinction, à l'article A, entre les archives administratives et les archives à caractère culturel ou historique, étant donné que la définition doit garder une portée très générale.

45. Quant à la question des œuvres d'art, elle dépend de la définition que chaque législation interne donne des archives d'Etat. Dans certains pays, il se peut qu'un message ait été transmis au travers d'œuvres d'art, comme des enluminures ou des manuscrits précieux et anciens, et que celles-ci soient considérées comme des archives d'Etat par le droit interne. Si tel n'est pas le cas, les œuvres d'art ne sont pas pour autant exclues de la succession, car elles entrent alors dans la catégorie des biens d'Etat.

46. M. OUCHAKOV est d'avis que la partie du projet relative aux archives d'Etat doit suivre celle qui concerne les biens d'Etat.

47. En ce qui concerne l'article G, et pour assurer un lien entre les parties du projet concernant respectivement les archives d'Etat et les biens d'Etat, il conviendrait peut-être de faire suivre le texte de cette disposition des mots « comme parties composantes des biens d'Etat ». Ainsi, il n'y aurait plus à craindre que la définition des archives d'Etat soit trop étroite. En effet, si certaines archives n'étaient pas considérées comme archives d'Etat selon le droit interne d'un Etat, les règles relatives aux biens d'Etat leur seraient applicables.

48. La définition figurant à l'article A paraît en conséquence satisfaisante à M. Ouchakov, qui juge préférable de ne pas essayer de l'améliorer, de crainte de la rendre obscure. Pour lui, le mot « ensemble » vise manifestement la totalité des documents, et ne renferme aucune idée de collection. Le texte de l'article A pourrait cependant être davantage aligné sur celui de l'article 5. A cet effet, les mots « appartenant à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne » devraient être remplacés par « et conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, appartenant à cet Etat ».

49. M. NJENGA, se référant à l'article A, dit que le terme anglais « collection » implique selon lui un ensem-

⁷ *Idem*, 1660^e séance, par. 17.

ble de documents systématiquement réunis et numérotés, et conservés dans le bâtiment des archives nationales. Or, il ressort du rapport du Rapporteur spécial et de sa présentation orale de l'article A que la définition donnée dans cet article recouvre une notion beaucoup plus large – incluant, par exemple, les objets d'art ou les commentaires de lois anciennes. Il faudrait donc, à son avis, trouver un autre libellé.

50. La même critique s'applique à la notion de conservation. Dans le pays de M. Njenga, comme dans beaucoup d'autres, les archives « vivantes » nécessaires à l'administration de tous les jours – comme les titres de propriété foncière, les cartes contemporaines et les actes de mariage et de naissance – sont gardées dans différents services administratifs, et non parmi les archives d'Etat. Ces documents ne seraient pas couverts par l'article si l'on maintenait le membre de phrase « et étaient conservés par lui en cette qualité d'archives d'Etat ». Il faudrait donc supprimer la référence à la conservation des documents, ou remplacer le membre de phrase susmentionné par : « et étaient considérés par lui comme des archives d'Etat ».

51. Les Etats nouvellement indépendants éprouvent parfois de grandes difficultés à obtenir les archives vivantes, qui tendent à disparaître parce qu'aux yeux de l'administration précédente elles sont délicates, ou parce qu'un fonctionnaire a décidé de les garder à des fins de recherche, par exemple, ou encore parce qu'elles ont été simplement détruites. M. Njenga propose donc que le Comité de rédaction examine attentivement l'article afin de s'assurer que l'intention de la Commission est clairement exprimée.

52. M. YANKOV pense, lui aussi, que les articles sur les archives d'Etat devraient suivre immédiatement les articles relatifs aux biens d'Etat. Cela contribuerait, du reste, à dissiper certaines difficultés de définition en ce qui concerne les objets d'art.

53. Il considère également que le Comité de rédaction devrait envisager de modifier l'article G de manière à établir un lien entre les archives et les biens d'Etat.

54. Le mot « collection », employé dans la version anglaise de l'article A, soulève des difficultés pour M. Yankov. Une « collection » est pour lui quelque chose qui forme un tout, un ensemble dont les éléments présentent entre eux un lien du point de vue de l'époque, par exemple, ou de tout autre point de vue. Le mot « collection » pourrait être supprimé sans inconvénient, d'autant plus que l'article se réfère au droit interne.

55. M. Yankov estime, en outre, que le membre de phrase « et étaient conservés par lui en cette qualité d'archives d'Etat » ne peut pas être maintenu tel quel. Dans certains pays, un service particulier est chargé des archives d'Etat. Dans le cas de la Bulgarie, c'est une institution relativement autonome, avec un domaine de compétence strictement délimité ; elle ne détient pas les documents qui sont d'usage courant. Afin d'éviter des difficultés d'interprétation et des conflits de lois, on pourrait donc, soit supprimer le membre de phrase en question, soit le remplacer par une autre formulation. Cela mis à part, M. Yankov peut accepter le texte de l'article A.

56. M. ŠAHOVIĆ exprime l'espoir que le Comité de rédaction, lorsqu'il examinera les articles G et A, ne

perdra pas de vue les raisons qui ont conduit à la formulation adoptée par la Commission en première lecture. En particulier, il faudrait se garder de donner des archives d'Etat une définition si large que la spécificité de ces archives n'apparaisse plus.

57. M. VEROSTA dit qu'il n'a rien contre l'idée de préciser, à l'article G, que les archives d'Etat sont des biens d'Etat, mais il craint que cette précision et le renvoi à d'autres articles ne soient la cause de difficultés d'application.

58. Pour ce qui est de l'article A, il approuve le libellé proposé par M. Ouchakov, mais insiste sur la nécessité de maintenir la condition énoncée dans le dernier membre de phrase de cette disposition.

59. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), résumant le débat, constate que les membres de la Commission sont d'accord pour que les articles relatifs aux archives d'Etat fassent immédiatement suite à ceux qui concernent les biens d'Etat.

60. La formule proposée par M. Ouchakov pour compléter l'article G paraît au Rapporteur spécial meilleure et plus simple que celle qu'il a lui-même proposée. Contrairement à M. Verosta, M. Bedjaoui estime qu'il est indispensable d'établir un lien entre les archives d'Etat et les biens d'Etat.

61. En ce qui concerne l'article A, le Rapporteur spécial persiste à penser qu'il faut renoncer au mot « ensemble », qui implique une idée de collection (d'ailleurs, il a été traduit par « collection » dans la version anglaise de cet article). Quant à la deuxième condition énoncée dans l'article A, il semble ressortir du débat qu'elle devrait être supprimée. Dans certains pays, la notion d'archives d'Etat est très restrictive : elle ne s'applique qu'à une collection ancienne, conservée par une institution autonome, dans des locaux individualisés. Si cette condition était maintenue, elle pourrait donner l'impression que seules les archives de ce genre font l'objet d'une succession d'Etats, à l'exclusion des archives vivantes qui peuvent se trouver dans d'autres institutions. De plus, la notion de conservation risquerait aussi d'être interprétée restrictivement.

62. Quant au parallélisme qu'il convient de maintenir entre l'article A et l'article 5, cela ne devrait pas présenter de difficultés pour le Comité de rédaction.

63. Sir Francis VALLAT est, lui aussi, d'avis que les articles consacrés aux archives devraient suivre immédiatement les articles relatifs aux biens d'Etat.

64. Il faut cependant veiller à ce que, à propos du même document, il ne puisse y avoir conflit entre l'application des articles relatifs aux biens d'Etat en général et l'application des articles concernant les archives d'Etat. Or, sir Francis craint que certaines des suggestions faites n'aient précisément cet effet. Les articles relatifs aux archives d'Etat ont pour but de réserver à ces archives un traitement particulier en raison de leur caractère particulier. Il ne faut pas perdre de vue ce but, non plus que le caractère particulier des archives d'Etat.

65. Pour sir Francis, il aurait été préférable de n'examiner la définition des archives d'Etat qu'après avoir décidé du contenu des autres articles.

66. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) estime que rien n'empêche la Commission de renvoyer les articles G et A au Comité de rédaction, en se réservant d'y revenir après avoir examiné d'autres articles relatifs aux archives d'Etat.

67. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles G et A au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

La séance est levée à 13 h 10.

⁸ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1694^e séance, par. 29 et 30 et par. 32 et 33.

1689^e SÉANCE

Lundi 13 juillet 1981, à 15 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Diaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE H (Droits de l'Etat successeur sur les archives d'Etat qui lui passent),

ARTICLE I (Date du passage des archives d'Etat),

ARTICLE J (Passage des archives d'Etat sans compensation), *et*

ARTICLE K (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'Etat d'un Etat tiers)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles H, I, J et K (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 249, 251, 255 et 256), qui sont ainsi libellés :

Article H. – Droits de l'Etat successeur sur les archives d'Etat qui lui passent

Une succession d'Etats comporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

Article I. – Date du passage des archives d'Etat

A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, la date du passage des archives d'Etat est celle de la succession d'Etats.

Article J. – Passage des archives d'Etat sans compensation

Sous réserve des dispositions des articles de la présente partie et à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, le passage des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur s'opère sans compensation.

Article K. – Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'Etat d'un Etat tiers

Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle les archives d'Etat qui, à la date de la succession d'Etats, sont situées sur le territoire de l'Etat prédécesseur et qui, à cette date, appartiennent à un Etat tiers conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) précise que les articles H à K s'inspirent étroitement des articles correspondants du projet relatifs aux biens d'Etat.

3. L'article H, qui est calqué sur l'article 6¹, relatif aux droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent, énonce le principe suivant lequel les archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur, en cas de succession d'Etats, emportent extinction des droits de l'Etat prédécesseur sur ces archives et naissance de droits correspondants pour l'Etat successeur. Ce principe est valable même si le transfert matériel n'a pas lieu immédiatement après la date de la succession.

4. On peut se demander si l'Etat successeur qui reçoit des copies d'archives possède des droits sur elles, et s'il conviendrait de compléter l'article H par une clause sauvegardant les droits qu'il peut ainsi posséder.

5. L'article I est la réplique de l'article 7², relatif à la date du passage des biens d'Etat. La date du passage des archives d'Etat, comme celle du passage des biens d'Etat, est celle de la succession d'Etats, à moins qu'il n'en soit convenu autrement par les Etats intéressés. Ce principe ressort de la pratique des Etats, qui fournit de nombreux exemples de traités prévoyant la remise « immédiate » des archives d'Etat ou leur transfert « sans délai ». En fait, il faut parfois fixer des délais pour la remise des archives d'Etat, afin de pouvoir en faire l'inventaire ou de pouvoir procéder à des opérations de reproduction, mais le principe est que le passage des archives d'Etat a lieu à la date de la succession d'Etats. Dès lors, lorsque des archives d'Etat tardent à être transmises à l'Etat successeur et que se produit une seconde succession d'Etats qui intéresse l'Etat prédécesseur, il est important de savoir que ces archives sont exclues de la seconde succession.

6. L'article J, qui correspond à l'article 8³, énonce le principe du passage gratuit ou sans compensation des archives d'Etat. Ce principe est bien établi par la pratique des Etats, et il est implicitement confirmé par les articles suivants, qui précisent que les copies d'archives sont faites aux frais de l'Etat demandeur.

7. Quant à l'article K, il est la réplique de l'article 9⁴, relatif à l'absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers. Appliqué aux archives d'Etat, ce principe couvre notamment deux hypothèses : celle où

¹ Pour texte, voir 1660^e séance, par. 64.

² *Idem*, par. 70.

³ *Idem*, par. 77.

⁴ *Idem*, 1661^e séance, par. 1.

l'Etat prédécesseur abrite des archives d'un Etat tiers, pour une raison ou pour une autre, avant la date de la succession (il est alors évident que ces archives doivent échapper à la succession) ; et celle d'une seconde succession. L'Etat successeur dans la première succession est alors considéré comme Etat tiers dans la seconde ; ses archives situées sur le territoire de l'Etat prédécesseur et non encore récupérées par lui ne doivent pas être affectées par cette seconde succession.

8. Sir Francis VALLAT éprouve des doutes quant à la proposition faite par le Rapporteur spécial, au paragraphe 250 de son treizième rapport (A/CN.4/345 et Add.1 à 3), d'inclure dans l'article H les mots « sous réserve des droits détenus par l'Etat qui obtient une copie de ces archives d'Etat », car l'article H traite de l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur sur les archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur, et la clause qu'il est proposé d'ajouter concerne un droit accessoire ou distinct que pourrait détenir un Etat qui obtient une copie des archives. Il croit comprendre que le passage des biens d'Etat n'éteindra pas, en principe, les droits accessoires dont jouissent les tiers, et que les biens d'Etat passent à l'Etat successeur sous réserve des droits détenus par des tiers sur les biens en question. Cependant, l'inclusion dans l'article H de la clause supplémentaire proposée par le Rapporteur spécial pourrait inciter à penser que les droits des tiers peuvent s'éteindre.

9. Les doutes de sir Francis pourraient être dus en partie à la première phrase du paragraphe 250 du rapport du Rapporteur spécial, dans laquelle il dit vouloir soulever un problème qui n'a pas son pendant dans les biens d'Etat, qui, par nature, ne sont pas reproductibles. Cependant, il n'y a absolument rien dans la définition des biens d'Etat qui exclue la possibilité que de tels biens soient reproduits. En fait, si l'on pense aux milliers de reproductions du buste de Néfertiti qui existent de par le monde, on constatera qu'il est tout à fait inexact de dire que les biens d'Etat ne peuvent être reproduits.

10. M. VEROSTA estime lui aussi préférable de ne pas compliquer l'article H en s'y référant au droit d'auteur.

11. M. ALDRICH formule à propos de l'article K les mêmes réserves que celles qu'il a faites au sujet de l'article 9 (1661^e séance) : aucune de ces dispositions n'a vraiment sa place dans le projet. Si l'article 9 était supprimé, l'article K devrait l'être aussi. M. Aldrich reconnaît néanmoins que si l'article 9 était maintenu il faudrait aussi maintenir l'article K.

12. M. REUTER dit que, comme sir Francis Vallat et M. Verosta, il lui paraît préférable de ne pas modifier l'article H dans le sens suggéré par le Rapporteur spécial. La Commission pourrait toutefois préciser, dans un article final, que

« Rien dans le présent projet d'articles ne préjuge des problèmes de propriété artistique, littéraire, intellectuelle ou autre que pourraient poser les présents articles. »

13. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), se référant à l'article H, dit que le Comité de rédaction pourrait examiner la suggestion de M. Reuter visant à réserver les questions de copyright dans un article distinct.

14. Pour ce qui est de l'article K, il est évident qu'il devra être supprimé si la Commission décide de suppri-

mer l'article 9, dont il est la réplique, mais qu'il devra être maintenu dans le cas contraire.

15. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles H, I, J et K au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁵.

ARTICLE B (Etat nouvellement indépendant)

16. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à examiner l'article B, qui est ainsi libellé :

Article B. - Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant,

a) les archives ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui sont devenues, pendant la période de dépendance, des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat nouvellement indépendant ;

b) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit se trouver sur ce territoire passe à l'Etat nouvellement indépendant.

2. Le passage ou la reproduction appropriée des parties des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles visées au paragraphe 1 et intéressant le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat.

3. L'Etat prédécesseur fournit à l'Etat nouvellement indépendant la meilleure preuve disponible relative aux documents des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui ont trait aux titres territoriaux de l'Etat nouvellement indépendant ou à ses frontières ou qui sont nécessaires pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat nouvellement indépendant en application des autres dispositions du présent article.

4. Les paragraphes 1 à 3 s'appliquent lorsqu'un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants.

5. Les paragraphes 1 à 3 s'appliquent lorsqu'un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales.

6. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant en matière d'archives d'Etat de l'Etat prédécesseur ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel.

17. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) note que l'article B, qui a été adopté en première lecture par la Commission, n'a pas suscité d'objections ni de réserves majeures à la Sixième Commission. On a souligné que cet article présentait une grande importance pour les Etats nouvellement indépendants, car les archives constituent souvent pour eux un patrimoine culturel considérable. Certains représentants ont fait observer que le destin de bien des Etats nouvellement indépendants avait été pendant longtemps lié à celui d'une puissance administrante, et que les archives de leur histoire commune constituaient un patrimoine commun, qui devait être réparti le plus positivement possible entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant. D'autres ont mis l'accent sur le fait que les six paragraphes de

⁵ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1694^e séance, par. 29 à 31.

l'article à l'examen ne se bornaient pas à concilier les intérêts de l'Etat prédécesseur et de l'Etat nouvellement indépendant, mais qu'ils préservaient le patrimoine culturel et historique des peuples.

18. En ce qui concerne le paragraphe 1, un représentant a jugé que les mots « les archives ayant appartenu au territoire » étaient ambigus. Un autre s'est demandé s'il convenait d'inclure dans cette catégorie les archives telles que celles des missions religieuses ou des banques locales installées sur le territoire avant sa colonisation. Il est arrivé, par exemple, que des missions constituent des archives très importantes et très précieuses à la suite de recherches historiques ou géographiques approfondies. Parfois, ces archives ont d'ailleurs été offertes aux Etats nouvellement indépendants par les institutions qui les avaient constituées. Le Rapporteur spécial doute que les archives de ce genre soient couvertes par le paragraphe 1. Il lui paraît difficile de rendre applicables à des archives qui sont par définition privées des dispositions relatives aux archives d'Etat. Peut-être des suggestions pourraient-elles quand même être faites dans ce sens à la Commission ou au Comité de rédaction.

19. Quant au paragraphe 6, selon lequel les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel, le Rapporteur spécial estime qu'il énonce une règle impérative qui lui paraît tout à fait appropriée, contrairement à ce qu'ont estimé quelques représentants à la Sixième Commission.

20. Les dispositions du paragraphe 3 ont été jugées conformes au principe d'équité et susceptibles de faciliter l'application de la règle *uti possidetis juris*, relative à l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. Pour le Rapporteur spécial, l'expression « documents des archives d'Etat », qui figure dans ce paragraphe, est redondante : il suffirait probablement de se référer soit aux documents soit aux archives d'Etat.

21. Dans leurs observations écrites, les gouvernements n'ont pas formulé de critiques au sujet de l'article B. Le Rapporteur spécial propose donc de ne pas modifier le libellé de cet article.

22. M. NJENGA dit que, dans l'ensemble, l'article B est bien rédigé et qu'il pourrait être envoyé au Comité de rédaction. Il souligne néanmoins que, si la Commission décide de maintenir les deux conditions prévues à l'alinéa a du paragraphe 1 – les archives doivent avoir appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et être devenues, pendant la période de dépendance, des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur –, on pourrait en fait empêcher certaines archives d'Etat qui devraient à juste titre passer à l'Etat nouvellement indépendant de lui être transmises. Ainsi, si ces deux conditions doivent être remplies, des archives d'Etat qui étaient considérées comme telles avant la colonisation du pays en question, mais qui, au moment de la colonisation, ont été considérées par la puissance colonisatrice, conformément à son droit interne, comme ne faisant plus partie des archives d'Etat pourraient ne pas passer à l'Etat nouvellement indépendant.

23. M. Njenga suggère donc, afin de rendre les catégories d'archives d'Etat auxquelles se rapporte la succes-

sion d'Etats aussi larges que possible, de remplacer le mot « et » par « ou », à l'alinéa a du paragraphe 1.

24. Il approuve entièrement le paragraphe 3 de l'article, qui énonce la condition impérative selon laquelle l'Etat prédécesseur doit fournir à l'Etat nouvellement indépendant la meilleure preuve disponible relative aux documents des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui ont trait aux frontières de l'Etat nouvellement indépendant. Cette disposition est d'une importance cruciale pour les pays africains, car, bien que le principe qu'elle consacre ait été incorporé dans la Charte de l'OUA⁶, de nombreuses frontières restent à délimiter en Afrique, moins par défaut d'application de ce principe que par manque d'informations sur l'endroit où se situent effectivement ces frontières.

25. M. CALLE Y CALLE dit que, comme on l'a généralement reconnu à la Sixième Commission, l'article B est en principe satisfaisant, étant donné en particulier qu'il donne à l'Etat prédécesseur et à l'Etat nouvellement indépendant pleine liberté de s'entendre sur la passation des archives d'Etat qui présentent un intérêt commun pour l'un et l'autre.

26. Le paragraphe 3 de l'article B semble avoir pour objet de faciliter l'application de la règle *uti possidetis juris*. Dans certains cas, cependant, des mesures ont été prises pour empêcher les Etats nouvellement indépendants d'accéder aux archives d'Etat sur lesquelles ils avaient des droits. M. Calle y Calle propose donc de remplacer le membre de phrase « fournit à l'Etat nouvellement indépendant la meilleure preuve disponible relative aux documents des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur » par « facilitera l'accès direct de l'Etat nouvellement indépendant aux archives d'Etat de l'Etat prédécesseur ».

27. Pour ce qui est du paragraphe 6, il est d'avis que la référence au « droit des peuples de ces Etats au développement », qui est une référence implicite au développement économique, devrait venir après la référence au droit des peuples de ces Etats « à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel ».

28. M. REUTER juge vague le membre de phrase « archives ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui sont devenues, pendant la période de dépendance, des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur », qui figure à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article B. Ces mots ne paraissent pas convenir pour viser les cas que le Rapporteur spécial désire couvrir par cette disposition. Mieux vaudrait peut-être se référer aux « archives ayant été constituées sur le territoire pendant la période de dépendance et devenues par la suite des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur ».

29. Le paragraphe 3 n'appelle pas de modification, étant entendu qu'il ne se réfère à aucune théorie sur les limites territoriales des Etats nouvellement indépendants. M. Reuter tient cependant à revenir sur un problème qui n'a pas été pris en considération dans cette disposition, laquelle a trait aux archives qui restent la propriété de l'Etat prédécesseur, mais qui présentent un grand intérêt pour établir les titres territoriaux de l'Etat successeur. Les difficultés qui résultent de cette situation

⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 479, p. 39.

sont inévitables. En effet, il n'est pas concevable que toute la documentation juridique relative à la souveraineté territoriale de l'Etat successeur soit transférée à celui-ci : il en reste toujours une partie dans le patrimoine de l'Etat prédécesseur. Il convient tout de même que ces archives soient soumises à un régime particulier. Pour M. Reuter, il ne suffit pas que l'Etat successeur ait le droit d'obtenir la meilleure preuve disponible relative à ces archives : il devrait occuper une situation privilégiée par rapport aux autres Etats. En cas de litige international, l'Etat successeur peut en effet se trouver dans une situation telle que ses moyens de défense sont en la possession de l'Etat prédécesseur. L'Etat successeur devrait avoir alors le privilège de consentir à la divulgation et à la publication de telles archives, sans quoi il se trouverait désarmé par rapport aux Etats tiers.

30. Quant à la règle énoncée au paragraphe 6, M. Reuter y est tout à fait favorable, mais doute qu'elle soit bien énoncée. Elle donne l'impression qu'il existe une règle de droit international selon laquelle les peuples des Etats nouvellement indépendants ont un droit sur tous les éléments de leur patrimoine culturel, où qu'ils se trouvent. Si telle est l'intention de la Commission, il s'ensuivrait, par exemple, que les Grecs pourraient réclamer les frises du Parthénon conservées au British Museum. Personnellement, M. Reuter est prêt à accepter une telle règle, mais il a l'impression qu'elle n'est pas encore admise en droit international. Si c'est bien cette règle que la Commission entend énoncer, elle devrait l'exprimer clairement. En revanche, si elle préfère préciser que, pour le moment, une telle règle n'existe malheureusement pas – et qu'elle n'aurait d'ailleurs pas sa place dans des articles relatifs aux archives d'Etat, et non au patrimoine culturel –, elle devrait en modifier l'énoncé. En tout cas, il lui est impossible de poser une règle de *jus cogens* ou d'affirmer que les accords qui ne respecteraient pas les dispositions du paragraphe 6 seraient contraires à une règle de *jus cogens* reconnue par la pratique internationale et relevant du droit coutumier. Mieux vaudrait prévoir que les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant doivent promouvoir le droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à la reconstitution de leur patrimoine culturel, quitte à préciser, dans le commentaire, que beaucoup de membres de la Commission souhaitent, comme M. Reuter, qu'existe un jour une règle internationale de restitution des archives d'Etat.

31. Enfin, M. Reuter dit qu'il suppose que le droit au développement dont il est question au paragraphe 6 est un droit au développement culturel, et non au développement économique, lequel est complètement étranger à cette disposition.

32. M. OUCHAKOV est en principe prêt à accepter n'importe quel article relatif aux Etats nouvellement indépendants qui satisfait les membres de la Commission originaires de pays du tiers monde, mais il s'étonne que ceux-ci se contentent de dispositions qui mettent les Etats nouvellement indépendants dans une situation d'infériorité par rapport aux Etats auxquels est transférée une partie du territoire d'un Etat.

33. A ce sujet, il fait observer que, selon l'article à l'examen, seules passent à l'Etat nouvellement indépen-

dant les archives ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui sont devenues, pendant la période de dépendance, des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, ainsi que les archives qui, pour une bonne administration normale du territoire, doivent se trouver sur ce territoire. Telle est la substance des alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 de l'article. En revanche, selon les alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 de l'article C⁷, relatif au transfert d'une partie du territoire d'un Etat, les archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur sont, outre les archives qui doivent être à sa disposition pour une administration normale, toutes les autres archives se rapportant exclusivement ou principalement au territoire transféré.

34. Quant à la reproduction des archives, il est prévu, au paragraphe 2 de l'article B, qu'elle est réglée par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant, tandis qu'au paragraphe 4 de l'article C est énoncée une véritable règle sur la reproduction des archives. Là encore, l'Etat nouvellement indépendant est défavorisé par rapport à l'Etat auquel est transférée une partie du territoire d'un Etat.

35. C'est probablement parce que l'article relatif aux Etats nouvellement indépendants a été rédigé avant celui qui concerne le transfert d'une partie du territoire d'un Etat que les dispositions du premier sont moins libérales que celles du second. Il conviendrait maintenant de revenir sur les dispositions de l'article B pour les adapter aux dispositions plus libérales de l'article C.

36. Le paragraphe 2 de l'article B précise de quelle manière doit être réglé le passage ou la reproduction des parties des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles qui passent à l'Etat successeur conformément au paragraphe 1, et qui intéressent le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Comme le paragraphe 6 de ce même article spécifie les droits auxquels de tels accords ne doivent pas porter atteinte, M. Ouchakov se demande si ce sont les règles du paragraphe 2 ou celles de l'article 6 relatives aux modalités de ces accords qui l'emportent. Pour lui, ces deux dispositions sont quelque peu contradictoires.

37. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), résumant le débat consacré à l'article B, relève que M. Njenga souhaiterait que, au lieu de deux conditions cumulatives, l'alinéa *a* du paragraphe 1 n'en énonce qu'une seule, de crainte que des archives très utiles à l'Etat nouvellement indépendant n'échappent à la succession du fait qu'elles ont appartenu au territoire qui en est l'objet, mais qu'elles ne sont pas devenues des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur pendant la période de dépendance. Il se peut, par exemple, que des archives appartenant au territoire avant la colonisation aient été ensuite éparpillées de par le monde. Toutefois, il ne paraît pas possible de poser en principe que ces archives doivent passer à l'Etat nouvellement indépendant. En effet, l'Etat prédécesseur ne saurait s'engager à faire revenir à l'Etat nouvellement indépendant des archives qui ont été disséminées, pendant ou avant la période de dépendance, dans d'autres Etats. Le Comité de rédaction pourrait examiner la formule intéressante proposée par

⁷ Voir 1658^e séance, note 3.

M. Reuter, encore qu'elle ne résoudre pas le problème des archives dispersées dans le monde.

38. Se référant aux observations générales de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial dit qu'il lui sait gré d'avoir mis l'accent sur le fait que les dispositions de l'article B sont moins libérales que celles de l'article C. Cette différence ne semble cependant pas découler de l'ordre dans lequel les articles ont été adoptés ; elle tient à un problème de fond. En effet, l'article C vise un cas précis de typologie successorale, le transfert d'une partie du territoire d'un Etat, dont l'exemple typique est la rectification de frontières, qui s'opère généralement entre Etats avancés. Il s'ensuit que les règles énoncées à l'article C ne devraient pas impliquer le transfert d'importantes masses d'archives, mais de quelques documents administratifs ; ce n'est que dans des cas tout à fait exceptionnels qu'un trésor, par exemple, pourrait se trouver sur un territoire objet d'un transfert. En revanche, pour le cas visé à l'article B, il faut tenir compte d'une réalité : les Etats prédécesseurs répugnent à livrer aux Etats nouvellement indépendants les archives liées à leur *imperium* et à leur *dominium*, qu'il s'agisse d'archives constituées pendant la période coloniale ou même d'archives constituées avant la colonisation et relevant donc du patrimoine culturel et historique des territoires qui sont l'objet d'une succession. C'est compte tenu de cette réalité que les dispositions de l'article B ne sont pas trop ambitieuses. Mais le Rapporteur spécial serait ravi que la Commission essaie d'en élargir la portée, de manière à aider les Etats nouvellement indépendants, non seulement à récupérer les éléments de leur patrimoine culturel qui sont en la possession de l'Etat prédécesseur, mais aussi à reconstituer intégralement ce patrimoine à l'échelle universelle.

39. Le paragraphe 3 de l'article à l'examen vise les problèmes de frontières et, plus particulièrement, les documents d'ordre politique liés à la souveraineté de la puissance coloniale sur le territoire objet de la succession. Il peut s'agir de traités multilatéraux, comme l'Acte général de la Conférence de Berlin (1885), qui a réalisé le dépeçage de l'Afrique. Pareils documents, qui restent en la possession des puissances coloniales de l'époque et auxquels les Etats nouvellement indépendants n'ont pas accès, leur font cruellement défaut lorsqu'ils sont aux prises avec des problèmes frontaliers. Il ne paraît cependant pas souhaitable de privilégier un Etat nouvellement indépendant, ainsi que l'a suggéré M. Reuter. En effet, l'Etat nouvellement indépendant qui désire obtenir de l'ancienne puissance administrante des preuves relatives à ses titres territoriaux ou à ses frontières est normalement amené à associer à sa démarche les autres Etats successeurs de cette puissance administrante, dans la mesure où ils pourraient considérer que cette démarche lèse leurs intérêts. Pour le Rapporteur spécial, le paragraphe 3 est satisfaisant, puisqu'il enjoint à l'Etat prédécesseur de fournir les meilleures preuves disponibles à tous les Etats successeurs.

40. Se référant aux observations de M. Calle y Calle, le Rapporteur spécial dit que les modifications que celui-ci suggère d'apporter au paragraphe 3 auraient pour effet de restreindre la portée de cette disposition. Obliger l'Etat prédécesseur à fournir la meilleure preuve disponible à l'Etat nouvellement indépendant, comme le prévoit le

paragraphe 3, c'est l'obliger à aller au-devant des désirs de celui-ci. Quant à la notion de droit au développement, dont il est question au paragraphe 6, elle ne vise pas le développement économique, mais les aspects sociaux, culturels, politiques et autres du développement.

41. La nouvelle rédaction proposée par M. Reuter pour le paragraphe 6 implique reconnaissance d'une règle de restitution que le Rapporteur spécial n'est pas prêt à accepter. Certes, les Etats nouvellement indépendants ont le droit d'obtenir les éléments de leur patrimoine culturel ou historique, mais l'obligation de les leur remettre ne peut incomber qu'à l'ancienne puissance administrante, laquelle ne peut pas s'engager à ce que soient restituées à l'Etat nouvellement indépendant des archives qu'elle ne possède pas. Il n'est pas possible, par exemple, de demander à une ancienne puissance coloniale, qui n'est pas la Grande-Bretagne, le retour en Grèce des frises du Parthénon conservées au British Museum. Les problèmes de ce genre ne relèvent pas de la succession d'Etats, mais du retour dans leur pays d'origine des œuvres d'art disséminées dans le monde, en faveur duquel le Directeur général de l'UNESCO a lancé un appel en 1978.

42. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article B au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

Coopération avec d'autres organismes (suite*)

[Point 11 de l'ordre du jour]

DÉCLARATION DE L'OBSERVATEUR DU COMITÉ JURIDIQUE INTERAMÉRICAIN

43. Le PRÉSIDENT invite M. Aja Espil, observateur du Comité juridique interaméricain, à prendre la parole devant la Commission.

44. M. AJA ESPIL (Observateur du Comité juridique interaméricain) dit que l'échange annuel d'observateurs, de documents et de programmes de travail entre le Comité juridique interaméricain et la CDI permet à chaque organe de se tenir au courant des travaux de l'autre. A cet égard, il exprime l'espoir que l'observateur de la Commission à la session suivante du Comité pourra faire une conférence au cours de droit international organisé chaque année par le Comité pendant sa session. Le rapport fait par le précédent président de la CDI, M. Pinto, a donné un excellent aperçu des travaux de la Commission.

45. M. Aja Espil dit qu'il espère que le Président en exercice de la Commission pourra assister à la session suivante du Comité ou, s'il était dans l'incapacité de le faire, qu'il désignerait à cet effet un autre membre de la Commission.

46. Les travaux du Comité juridique interaméricain au cours des dix années écoulées ont été axés sur le renforcement de l'efficacité de l'OEA. Les rapports et les projets du Comité sont donc conçus en vue de créer les

* Reprise des débats de la 1687^e séance.

⁸ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1694^e séance, par. 40 à 48.

conditions nécessaires pour faciliter le fonctionnement du mécanisme de coopération internationale.

47. S'il est vrai que, pendant la décennie écoulée, le droit international a été enrichi par la poursuite des travaux de codification et de développement progressif, par la conclusion d'importantes conventions multilatérales et par les décisions des tribunaux internationaux, les problèmes de la communauté interaméricaine semblent inchangés, bien qu'ils se présentent sous une forme différente. Parmi les préoccupations constantes du Comité, en tant qu'organe juridique régional, figurent la sauvegarde des droits fondamentaux de l'homme et les problèmes internationaux touchant au développement des Etats. A ses récentes sessions, le Comité a étudié plus particulièrement la question de la torture et les aspects juridiques du transfert de technologie.

48. Le Comité a entrepris une étude préparatoire à la rédaction d'un projet de convention définissant la torture comme un crime international, conformément à une résolution adoptée en 1978 par l'Assemblée générale de l'OEA. Ce faisant, le Comité s'est penché une fois de plus sur la distinction entre un crime international et un délit international, question qui avait été examinée quelques années auparavant par la CDI à propos de la responsabilité des Etats. La majorité des membres du Comité a été d'avis que l'Assemblée générale lui avait attribué le mandat impératif de déclarer la torture crime international et que, par conséquent, au lieu de contester cette affirmation, il devait se borner à la traduire en termes juridiques. D'autres membres ont estimé qu'étant donné la nature éminemment technique et juridique de son mandat le Comité était tenu dans tous les cas d'émettre une opinion sur les questions de sa compétence.

49. Une autre question examinée au cours du débat sur la torture a porté sur le point de savoir s'il était possible d'attribuer à un Etat l'acte d'un fonctionnaire qui outrepassa ses pouvoirs ou agit contrairement à ses instructions. Alors que certains membres estiment que de tels actes ne peuvent être imputés à l'Etat, d'autres soutiennent que, dans cette éventualité, la responsabilité de l'Etat serait illusoire, puisqu'il est exceptionnel qu'un fonctionnaire reçoive pour instruction de commettre un acte illicite. Le projet de convention tire sa force principale d'un élément nouveau, à savoir le contrôle international des obligations des Etats, en vertu duquel l'individu sera protégé même contre les autorités étatiques de son pays.

50. La question controversée de savoir si les particuliers peuvent être des sujets du droit international s'est posée pendant l'examen du projet. La pierre de touche de la personnalité juridique internationale de l'individu réside dans la reconnaissance non seulement de droits, mais de moyens de les faire respecter. A partir du moment où un individu a accès à la procédure instituée par le statut de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, il peut être considéré comme ayant acquis le caractère de sujet du droit international. Les articles 9 et 14 du projet de convention relatif à la torture créent le mécanisme approprié. En fait, les termes du projet sont d'une portée si large que les mauvais traitements infligés par une mère à son enfant ou par un époux à son conjoint

peuvent être considérés comme des crimes internationaux.

51. Dans un certain nombre de sujets soumis à l'examen du Comité juridique interaméricain, des considérations socio-économiques se superposent souvent aux considérations exclusivement juridiques : tel a été le cas des travaux du Comité concernant les aspects juridiques du transfert de technologie, question renvoyée au Comité en 1977 par l'Assemblée générale de l'OEA. Le transfert de technologie des pays développés aux pays les moins avancés revêt la plus haute importance pour les défenseurs d'un nouvel ordre économique international. Le Comité a concentré son attention sur deux sujets principaux : premièrement, le système de protection internationale de la propriété industrielle et le travail d'étude entrepris par l'OMPI ; deuxièmement, le projet de code international de conduite pour le transfert de technologie, actuellement négocié au sein de l'ONU. Le travail accompli par le Comité juridique interaméricain sur le transfert de technologie relève du domaine du droit comparé plutôt que de celui du droit international public. Les résultats des consultations concernant l'harmonisation de la législation n'ont pas toujours été satisfaisants. L'expérience montre que la coopération se fait non par la simple juxtaposition de points de vue différents, mais par la sélection de domaines d'intérêt commun. Le rapport présenté par le Comité à l'Assemblée générale de l'OEA en 1980 comprenait des recommandations concernant la prévention des pratiques restrictives dans le transfert de technologie, phénomène courant en Amérique latine. L'interpénétration de deux disciplines exige toujours des efforts d'harmonisation considérables. Le Comité s'est donc efforcé de mettre au point un régime juridique qui soumette les relations économiques internationales à des règles s'inspirant des principes d'une répartition plus équitable.

52. Le fait que quatre membres du Comité soient d'éminents spécialistes du droit international privé a permis au Comité d'aborder un certain nombre de problèmes intéressant les deux principaux systèmes de droit existant sur le continent américain. Bien que les règles du droit international privé soient essentiellement des règles qui relèvent de la législation interne de chaque Etat, l'unification de ces règles au moyen de conventions visant à résoudre les conflits de lois est un objectif permanent du système régional.

53. La première Réunion de spécialistes de droit international privé, tenue à Washington (D.C.) en avril 1980, à laquelle ont assisté plusieurs membres du Comité ainsi qu'un certain nombre de chercheurs, a abouti à la rédaction de deux documents, l'un sur les fondements d'une juridiction internationale aux fins de l'exécution extraterritoriale des jugements étrangers, et l'autre qui est un avant-projet de protocole additionnel à la Convention interaméricaine de 1975 sur l'obtention de preuves à l'étranger. Ces avant-projets ont été examinés par le Comité à sa dernière session de 1980 ; celui-ci y a apporté des modifications destinées à renforcer la coopération internationale en matière judiciaire. Là encore, le Comité a recherché des solutions qui concilient le système de la « common law » et celui du droit romain. La convention interaméricaine de 1975 consacre le principe des systèmes de tradition romaniste selon lequel seuls les organes

juridictionnels de l'Etat requis sont compétents pour exécuter une commission rogatoire. Le système anglo-saxon étant tout à fait différent, on a cherché à apporter une solution au conflit au moyen d'un protocole additionnel qui autorise un commissaire dûment désigné par l'autorité judiciaire d'un Etat à recueillir des informations à l'étranger, sans toutefois utiliser de mesures coercitives.

54. En terminant, M. Aja Espil remercie les membres de la Commission et du Secrétariat du bon accueil qu'ils lui ont réservé. Les savants exposés des rapporteurs spéciaux sur les sujets à l'étude devant la Commission lui permettront de faire part au Comité, à sa session suivante, de nouveaux éléments de doctrine et de jurisprudence, qui lui seront précieux pour ses propres travaux.

55. M. CALLE Y CALLE, prenant la parole au nom des membres de la Commission venant de pays membres des institutions interaméricaines, dit combien il a apprécié l'excellent rapport de M. Aja Espil sur les travaux du Comité juridique interaméricain. M. Aja Espil est non seulement un diplomate remarquable, mais encore un juriste éminent qui honore la grande tradition juridique argentine.

56. Il est extrêmement important que la Commission ait connaissance des travaux réalisés par le Comité. A certains égards, les sujets traités par le Comité coïncident avec les matières dont est saisie l'Assemblée générale de l'OEA, telles que la question de la torture et le transfert de technologie. En ce qui concerne la torture, M. Calle y Calle pense que des mauvais traitements infligés à des enfants par leurs parents ou à une personne mariée par son conjoint constituent un crime contre l'humanité.

57. Des questions comme les aspects juridiques du transfert de technologie et la protection de la propriété industrielle sont d'une importance cruciale pour la croissance des pays en développement et l'instauration d'un nouvel ordre économique international. Le moment est venu d'harmoniser les diverses législations nationales applicables en la matière.

58. M. Calle y Calle exprime l'espoir que le Président de la CDI puisse poursuivre la coopération fructueuse qui s'est établie entre le Comité juridique interaméricain et la Commission en assistant à la prochaine session du Comité, afin d'être l'observateur direct de ses travaux.

59. M. BEDJAOUI exprime, au nom des membres africains de la Commission, sa reconnaissance et son admiration au Comité juridique interaméricain pour ses travaux.

60. A son avis, les échanges entre la CDI et le Comité sont particulièrement fructueux et devraient se renforcer, car la science juridique latino-américaine se nourrit à des courants de pensée divers qui lui permettent souvent de proposer des solutions originales à des problèmes universels. C'est ainsi que certains apports du droit latino-américain ont aidé les pays africains à résoudre leurs propres problèmes, notamment celui des frontières. Les travaux du Comité présentent aussi un intérêt particulier en raison de la méthode originale suivie par cet organe.

61. M. Bedjaoui salue le courage avec lequel les membres du Comité ont étudié le problème particulière-

ment brûlant des droits de l'homme, et remercie le Comité de son action en faveur de l'éradication de la torture, qui est une lèpre sur le visage de l'humanité. Il remercie de même le Comité de ses travaux sur les transferts de technologie qui sont l'une des clefs du développement, car la science transcende les frontières et constitue le patrimoine de l'humanité tout entière.

62. M. SUCHARITKUL, prenant la parole au nom des membres asiatiques de la Commission, dit qu'il est sincèrement reconnaissant à M. Aja Espil de son rapport détaillé sur les travaux du Comité juridique interaméricain.

63. Il rappelle qu'en 1965 il a assisté à la réunion du Conseil interaméricain de jurisconsultes, ainsi qu'il s'appelait alors, en qualité d'observateur du Comité juridique consultatif africano-asiatique. Une des principales questions examinées à l'époque était celle de l'application de normes minimales pour le traitement des étrangers. En tant que représentant de l'Asie, il se souvient avoir été dans l'incapacité de comprendre pourquoi, dans certains milieux, on s'était opposé à l'application de telles normes, ce qui prouve l'utilité d'échanges de vues entre les régions.

64. M. Sucharitul a appris avec intérêt l'état avancé des travaux du Comité juridique interaméricain sur plusieurs aspects du droit international public, y compris la mise au point d'un mécanisme pratique de protection des droits des individus.

65. Sir Francis VALLAT, parlant au nom des membres de la Commission venant de pays d'Europe occidentale et d'autres pays, félicite chaleureusement M. Aja Espil de son brillant rapport sur les travaux du Comité juridique interaméricain.

66. M. OUCHAKOV remercie de son intervention l'observateur du Comité juridique interaméricain, qu'il reconnaît comme un grand juriste latino-américain. Il souhaite que la Commission maintienne avec cet organe des liens continus et féconds.

67. Le PRÉSIDENT exprime à l'observateur du Comité juridique interaméricain les remerciements de la Commission pour son exposé, dont il l'assure que cette dernière tirera grand profit.

La séance est levée à 18 h 5.

1690^e SÉANCE

Mardi 14 juillet 1981, à 10 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

**PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (fin)**

ARTICLE C (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat),

ARTICLE D (Unification d'Etats),

ARTICLE E (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat), *et*

ARTICLE F (Dissolution d'un Etat)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les articles C, D, E et F, qui sont libellés comme suit :

Article C. – Transfert d'une partie du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre les Etats prédécesseur et successeur.

2. En l'absence d'un accord,

a) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit être à la disposition de l'Etat auquel le territoire en question est transféré passe à l'Etat successeur ;

b) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle visée à l'alinéa a, se rapportant exclusivement ou principalement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passe à l'Etat successeur.

3. L'Etat prédécesseur fournit à l'Etat successeur la meilleure preuve disponible relative aux documents des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui ont trait aux titres territoriaux du territoire transféré ou à ses frontières ou qui sont nécessaires pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur en application des autres dispositions du présent article.

4. a) L'Etat prédécesseur délivre à l'Etat successeur, à la demande de ce dernier et à ses frais, des reproductions appropriées des documents de ses archives d'Etat liés aux intérêts du territoire transféré.

b) L'Etat successeur délivre à l'Etat prédécesseur, à la demande de ce dernier et à ses frais, des reproductions appropriées des documents des archives d'Etat qui ont passé à l'Etat successeur conformément au paragraphe 1 ou 2.

Article D. – Unification d'Etats

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les archives d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.

2. Sans préjudice de la disposition du paragraphe 1, l'appartenance des archives d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur ou, le cas échéant, à ses parties composantes est réglée par le droit interne de l'Etat successeur.

Article E. – Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement,

a) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit se trouver sur ce territoire passe à l'Etat successeur ;

b) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle visée à l'alinéa a, se rapportant directement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passe à l'Etat successeur.

2. Le passage ou la reproduction appropriée des parties des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles visées au paragraphe 1 et intéressant le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat.

3. L'Etat prédécesseur fournit à l'Etat successeur la meilleure preuve disponible relative aux documents des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui ont trait aux titres territoriaux de l'Etat successeur ou à ses frontières ou qui sont nécessaires pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur en application des autres dispositions du présent article.

4. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur en matière d'archives d'Etat de l'Etat prédécesseur ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel.

5. Les Etats prédécesseur et successeur délivrent, à la demande de l'un d'eux et à ses frais, des reproductions appropriées des documents de leurs archives d'Etat liés aux intérêts de leurs territoires respectifs.

6. Les dispositions des paragraphes 1 à 5 s'appliquent lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

Article F. – Dissolution d'un Etat

1. Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs concernés n'en conviennent autrement,

a) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui doit se trouver sur le territoire d'un Etat successeur pour une administration normale de son territoire passe à l'Etat successeur concerné ;

b) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle visée à l'alinéa a, se rapportant directement au territoire d'un Etat successeur passe à cet Etat successeur.

2. Le passage des parties des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles visées au paragraphe 1 et intéressant les territoires respectifs des Etats successeurs est réglé par accord entre eux de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat.

3. Chaque Etat successeur fournit à l'autre ou aux autres Etats successeurs la meilleure preuve disponible relative aux documents de leur partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui ont trait aux titres territoriaux ou aux frontières de cet ou de ces autres Etats successeurs ou qui sont nécessaires pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à cet ou à ces Etats en application des autres dispositions du présent article.

4. Les accords conclus entre les Etats successeurs concernés en matière d'archives d'Etat de l'Etat prédécesseur ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel.

5. Chaque Etat successeur délivre à tout autre Etat successeur, à la demande de cet Etat et à ses frais, des reproductions appropriées des documents de sa partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur liés aux intérêts du territoire de cet autre Etat successeur.

6. Les dispositions des paragraphes 1 à 5 ne préjugent aucune question qui pourrait se poser en raison de la sauvegarde de l'unité des archives d'Etat des Etats successeurs dans leur intérêt réciproque.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) relève que les observations formulées à la Sixième Commission en 1980 ont trait au problème de l'accord, qui est fondamental en la matière, comme l'indique le paragraphe 1 de l'article C.

3. Le représentant de la Trinité-et-Tobago a précisé que l'accord doit être fondé sur le principe de l'équité et tenir dûment compte de toutes les circonstances spéciales. Il a demandé que toutes les règles que la Commission souhaite voir respecter pour la conclusion des accords en question soient énoncées dans le texte même des articles. Un autre représentant a souligné que presque tous les traités en matière de succession d'États contiennent un accord applicable aux archives. Il en a conclu que la règle imposée par le droit positif est bien celle de la nécessité d'un accord entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, et que la Commission devrait se borner à énoncer cette règle au paragraphe 1 de l'article C, car aller au-delà serait s'écarter de la pratique des Etats. On a aussi affirmé que l'Etat prédécesseur devrait contracter une obligation de résultat et engager sa responsabilité envers l'Etat successeur pour récupérer au profit de ce dernier toutes les archives se trouvant à l'extérieur. Un autre représentant a considéré, au contraire, qu'il ne devait s'agir que d'une obligation de moyens, contraignant seulement l'Etat à faire tout ce qui est en son pouvoir pour récupérer ces mêmes archives.

4. Pour le Rapporteur spécial, ce qui importe, c'est que l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur soit fondé sur le principe de l'équité et tienne compte de toutes les circonstances spéciales. La Commission ne peut limiter le contenu de l'article C au libellé du paragraphe 1 et renoncer à la suite du texte sans faire de cette disposition un article inconsistant, qui n'énoncerait aucune règle utile et serait dépourvu d'intérêt pour les Etats dès lors qu'un accord se révélerait impossible.

5. L'article D a fait l'objet d'observations qui se regroupent suivant deux grands axes. On a tout d'abord affirmé que les paragraphes 1 et 2 seraient contradictoires. C'est ce qui ressort principalement des observations écrites du Gouvernement suédois (A/CN.4/338), selon lequel le paragraphe 1 énonce une règle de droit international sur le passage des archives, tandis que le paragraphe 2 se réfère au droit interne de l'Etat successeur pour régler l'attribution des archives postérieurement au passage.

6. Pour le Rapporteur spécial, la contradiction n'est qu'apparente puisque avant l'unification d'Etats les Etats prédécesseurs peuvent décider librement de l'attribution des archives par accords *inter se* – ces accords n'étant toutefois valables que *inter se* –, tandis que l'article examiné a pour objet d'indiquer qui est l'Etat successeur. Le libellé définitif de cette disposition dépendra toutefois du sort que la Commission réservera à l'article 12 du projet¹.

7. On a aussi relevé une certaine contradiction entre le libellé de l'article et son commentaire. Le Rapporteur spécial souhaite que la Commission veille à ce que le commentaire suive d'aussi près que possible le texte qui sera retenu définitivement.

8. Il constate ensuite que les articles E et F n'ont fait l'objet que d'observations mineures de la part de la Sixième Commission (v. A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 292 à 295).

9. En revanche, le Gouvernement suédois, dans ses observations écrites, a proposé que la Commission

harmonise les articles E et F, d'une part, et l'article B², d'autre part, qu'elle renonce à limiter la liberté pour les Etats de conclure tous accords qu'ils jugent souhaitables, qu'elle supprime le paragraphe 4 des articles E et F, qui restreint l'autonomie de la volonté des Etats au nom du droit des peuples au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel, et qu'elle supprime enfin du paragraphe 2 de chacun de ces articles le membre de phrase : « de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat », qui limite, lui aussi, la liberté de contracter de l'Etat prédécesseur et du ou des Etats successeurs.

10. Le Rapporteur spécial ne pense pas qu'il convienne de supprimer le paragraphe 4 des articles E et F ni d'amputer leur paragraphe 2, attendu que les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et les Etats successeurs doivent se conformer à certains principes, au demeurant formulés de façon très générale par la Commission. Les paragraphes en question donnent seulement aux Etats des orientations générales, qu'il devrait leur être facile de respecter. Les contraintes ainsi imposées par le projet d'articles ne peuvent apparaître trop lourdes à aucun Etat agissant de bonne foi et avec le souci du bien commun. La Commission ne devrait donc pas faire droit aux observations du Gouvernement suédois sur ce point. Elle pourrait, en revanche, étudier en Comité de rédaction les possibilités d'harmoniser les articles E et F avec l'article C.

11. M. OUCHAKOV dit que, la conclusion d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur étant toujours difficile, le paragraphe 2 de l'article C contient des bases utiles pour le règlement du passage des archives.

12. Le paragraphe 2 de l'article D est en fait inutile, puisque, une fois qu'il est entré en possession des archives, l'Etat peut décider de leur attribution en vertu de son droit interne. La Commission devra toutefois aligner le libellé de cette disposition sur celui qu'elle retiendra pour l'article 12 du projet.

13. L'article E exige une réflexion plus approfondie, car il juxtapose les deux notions de passage et de reproduction des archives d'Etat, alors même que l'article comporte un paragraphe, le paragraphe 5, qui est consacré exclusivement au problème de la reproduction. Il conviendrait, semble-t-il, d'aligner le paragraphe 2 de l'article E sur le paragraphe 2 de l'article F, qui est mieux rédigé, par l'élimination des dispositions concernant la reproduction.

14. M. Ouchakov note enfin que la formule du paragraphe 2 de l'article F selon laquelle chacun des Etats successeurs doit pouvoir « bénéficier aussi largement et équitablement que possible » des parties des archives d'Etat qui sont passées aux autres Etats successeurs n'est pas suffisamment précise, et n'est donc pas susceptible d'être efficace. Il préférerait que ce passage soit supprimé, de manière à préserver l'application des principes fondamentaux énoncés au paragraphe 4.

¹ Pour texte, voir 1661^e séance, par. 95.

² *Idem*, 1689^e séance, par. 16.

15. M. REUTER approuve sans réserve les commentaires de M. Bedjaoui.

16. Il juge lui aussi préférable de laisser intact le paragraphe 2 de l'article D, et considère justifié de ne pas mentionner dans cet article les accords éventuellement conclus entre les Etats prédécesseurs avant même l'unification, puisque une fois l'unification réalisée ces accords perdent leur caractère d'accords internationaux pour devenir des éléments du droit interne de l'Etat nouveau, et échappent alors au droit international. Le libellé du paragraphe 2 est donc tout à fait satisfaisant, et seul un obstacle constitutionnel pourrait empêcher un nouvel Etat d'adopter une législation modifiant de tels accords conclus antérieurement.

17. M. Reuter note, au sujet du paragraphe 4 des articles E et F, que M. Bedjaoui a déclaré que cette disposition énonçait peut-être moins une règle de *ius cogens* qu'une obligation qui s'imposerait aux Etats pour la conclusion des accords visés. Peut-être conviendrait-il de modifier légèrement la rédaction de ces dispositions et de modifier aussi, par conséquent, le libellé du paragraphe 6 de l'article B.

18. Enfin, M. Reuter pense, comme M. Ouchakov, que la formule du paragraphe 2 *in fine* de l'article F n'est pas pleinement satisfaisante, attendu qu'une répartition peut certes se faire équitablement, mais non pas largement. Le libellé retenu pourrait sembler contredire le principe de l'équité, alors qu'il est conforme à celui de la reproduction – qui, elle, peut être faite largement. Il serait donc possible de remanier ce paragraphe conformément aux observations de M. Ouchakov et de réserver la notion d'équité à ce qui concerne la répartition et la notion de largesse à ce qui concerne la reproduction.

19. M. CALLE Y CALLE s'associe aux observations faites par M. Ouchakov concernant la suppression des dispositions relatives à la reproduction de parties d'archives, au paragraphe 2 du projet d'article E.

20. Pour ce qui est de la référence au droit des peuples au développement faite au paragraphe 4 des projets d'articles E et F, peut-être serait-il indiqué d'ajouter un mot tel que « général », afin de préciser qu'il s'agit du développement en général, et non pas d'un développement simplement économique.

21. M. Calle y Calle appelle l'attention de la Commission sur un certain nombre d'erreurs de rédaction figurant dans la version espagnole du projet d'articles.

22. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) approuve la proposition faite par M. Calle y Calle tendant à expliciter davantage la notion de développement qui figure aux articles B, E et F en la précisant par l'adjectif « général », ou « intégral ».

23. Au sujet des articles E et F, le Rapporteur spécial se déclare conscient des difficultés relevées par M. Ouchakov, dues sans doute à une rédaction un peu rapide. Il constate que le libellé du paragraphe 2 de chacun de ces articles est presque uniforme, si l'on excepte la mention des problèmes de reproduction à l'article E. Il invite cependant la Commission à réfléchir davantage avant de supprimer cette mention.

24. Certes, le paragraphe 5 de l'article précité régleme la reproduction, et engage chaque Etat intéressé à

délivrer des reproductions à la demande et aux frais de l'Etat intéressé. Il est toutefois muet quant aux raisons de l'obligation ainsi créée, tandis que le paragraphe 2 précise qu'il s'agit d'assurer à chacun le bénéfice aussi large et équitable que possible des parties d'archives d'Etat autres que celles qui sont visées au paragraphe 1 de l'article et intéressant le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Le paragraphe 2 énonce des conditions de fond et annonce en quelque sorte le paragraphe 5, qui n'a trait qu'à certains aspects purement techniques de la reproduction.

25. Le Rapporteur spécial reconnaît toutefois que la formulation du paragraphe 2 de l'article E est maladroite, et il pense que la Commission devrait en revoir le libellé dans le sens indiqué par M. Reuter, mais peut-être en introduisant une mention de la reproduction au paragraphe 2 de l'article F plutôt qu'en la faisant disparaître du paragraphe 2 de l'article E.

26. M. OUCHAKOV rappelle qu'à l'origine le paragraphe 2 de l'article B, dont le paragraphe 2 de l'article E est la réplique, a été introduit dans le projet d'articles pour tenir compte des difficultés liées au problème du maintien de l'intégrité des fonds d'archives. Il prévoit que la reproduction peut se substituer au passage dans certaines conditions. Dans le même esprit, la Commission a ajouté à l'article F un paragraphe 6 pour tenir compte de cette exigence d'intégrité. Il semble qu'il serait préférable d'ajouter à la fin de l'article E une disposition analogue au paragraphe 6 de l'article F plutôt que de rapprocher dans une même disposition les deux notions de passage et de reproduction. Cela est en effet dangereux, car la disposition en question risque d'être interprétée comme signifiant que la reproduction peut se substituer au passage par l'effet d'un accord entre les parties concernées, alors que l'intention initiale procède du seul souci de préserver l'unité des archives.

27. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que le problème de l'unité des archives n'a été envisagé que dans le cas de l'article F, concernant la dissolution, attendu que cette situation est celle où les risques sont les plus grands pour l'unité du fonds d'archives. Le paragraphe 6 de cet article est en réalité un appel à la bonne volonté des Etats. Toutefois, si ceux-ci invoquaient inconsidérément le problème de l'unité, ils pourraient priver de tout effet les dispositions des cinq paragraphes précédents. Il serait par conséquent dangereux de généraliser l'emploi d'une disposition qui offre la possibilité d'échapper aux règles que la Commission a voulu poser.

28. Au sujet du paragraphe 2 des articles E et F, M. Bedjaoui approuve M. Ouchakov, et propose de déplacer cette disposition pour la faire figurer à la fin de chaque article. Ainsi, les paragraphes 1, 3, 4 et 5 poseraient des règles précises, et le paragraphe 2 rappellerait *in fine* que le respect du principe de l'équité s'impose. M. Bedjaoui fait toutefois observer que le domaine des archives est extrêmement complexe, et que la Commission devra avancer très prudemment vers une éventuelle révision du paragraphe 2 de l'article E.

29. M. OUCHAKOV note que le paragraphe 6 de l'article F énonce une simple clause de sauvegarde, et non une règle. Il n'y aurait donc aucun inconvénient à ce que cette clause de sauvegarde s'applique à toute la partie du projet qui est consacrée aux archives d'Etat.

30. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer les articles C, D, E et F au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*³.

31. Le PRÉSIDENT remercie le Rapporteur spécial de s'être rendu disponible malgré les lourdes fonctions qu'il assume, et d'avoir ainsi permis à la Commission de terminer la seconde lecture du projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités.

Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (*fin) [A/CN.4/346 et Add.1 et 2]**

[Point 5 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLE
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*fin*)

ARTICLE 1^{er} (Champ d'application des présents articles)⁴
[*fin*]

32. M. TABIBI félicite le Rapporteur spécial de son rapport et de l'analyse qu'il a faite d'un sujet difficile. Le Rapporteur spécial a déclaré (1685^e séance) que la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats⁵ lui avait été utile. Cependant, M. Tabibi craint que ce projet d'articles ne suscite aussi des difficultés pour le Rapporteur spécial et pour la Commission, la ligne de démarcation entre les deux sujets étant extrêmement ténue.

33. Quelles que soient les règles que rédigera la Commission, elles devraient être préventives plutôt que principalement consacrées à la question de la réparation. Si la Commission réussit à atteindre cet objectif, elle aura rendu à l'humanité, et au droit international, en général, un immense service. En outre, ces règles devraient être de caractère général et pragmatique.

34. Il serait utile que le troisième rapport du Rapporteur spécial puisse être complété par un recueil des instruments existants dans le domaine considéré, semblable à celui qu'avait établi le Secrétariat pour la succession d'Etats dans des matières autres que les traités. Il existe un très grand nombre de conventions qui touchent au sujet. Les principes de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement⁶ mériteraient aussi plus ample étude, bien que M. Tabibi les ait personnellement critiquées pour avoir été rédigées par des économistes, plutôt que par des juristes, et pour les contradictions qu'ils contiennent, et bien qu'ils n'aient pas été approuvés par l'Assemblée générale. Il importe d'étudier ces principes dans leur totalité.

35. Enfin, M. Tabibi souscrit à l'idée selon laquelle le projet d'articles devrait commencer par une série de

définitions générales, qui fourniraient à la Commission des directives dans ses futurs travaux sur le sujet, plutôt que par l'actuel projet d'article 1^{er}.

36. M. ALDRICH ne doute pas que le sujet à l'examen soit un sujet intéressant, qui justifie l'attention de la Commission. Tout comme les systèmes de droit interne, le droit international, pour répondre aux besoins des Etats, doit prévoir le devoir de diligence et sanctionner la négligence.

37. M. Aldrich souligne à cet égard que les difficultés soulevées par le lien entre le sujet de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites et le sujet à l'examen sont plus apparentes que réelles, car, pour déterminer ce qui est illicite, soit en droit coutumier soit dans les tentatives de codification du droit de la responsabilité des Etats, les Etats ont souvent fondé leurs décisions sur la réalisation d'un équilibre entre les intérêts en présence, et sont fréquemment parvenus à la conclusion qu'un fait particulier était illicite parce qu'ils estimaient qu'il devait donner lieu à réparation. Il serait donc bon que la Commission accepte une analyse qui lui permette de décider qu'il peut y avoir matière à réparation même si le fait dommageable n'est pas pour autant frappé d'interdiction.

38. Dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, c'est l'article 1^{er} qui suscite pour M. Aldrich les plus grandes difficultés, pour des raisons tenant à la portée du sujet et à la capacité de la Commission de dégager des règles générales qui joueront un rôle de catalyseur et accéléreront la formation, à partir des interactions étatiques, de divers ensembles de règles particulières, ayant un champ d'application limité à certains domaines, tels que celui des activités spatiales ou de la pollution des océans. M. Aldrich n'est pas certain que les règles générales que la Commission pourra formuler serviront en fait de catalyseur très efficace pour l'élaboration d'ensembles de règles dans d'autres domaines, car ces dernières règles ne verront le jour que quand les Etats estimeront que les problèmes qui se posent dans tel ou tel domaine particulier sont véritablement urgents et appellent une solution. En fait, il doute que les travaux consacrés par la Commission au sujet à l'examen avancent sensiblement le jour où des règles particulières seront élaborées en matière de pollution atmosphérique d'origine tellurique, par exemple, ou dans d'autres domaines du droit de la responsabilité et de la « négligence ». En réalité, la Commission court un grand risque en tentant de formuler des règles générales, car ces règles conviendront dans certaines circonstances, mais non pas toujours. Si M. Aldrich doute du succès de l'entreprise de la Commission, c'est surtout qu'il craint que celle-ci ne soit pas en mesure, sur la base d'un ensemble relativement mince de précédents, d'énoncer des règles susceptibles de répondre aux problèmes imprévisibles, de caractère particulier, qui pourront surgir à l'avenir. Peut-être parce qu'il est un juriste formé par la « common law », M. Aldrich serait-il plus séduit par l'idée de dégager des règles générales si la Commission disposait de précédents plus nombreux et plus diversifiés sur lesquels fonder une analyse.

39. Ce qui l'inquiète particulièrement, c'est que lorsqu'un domaine du droit se sera développé, les principes généraux que la Commission aura élaborés

* Reprise des débats de la 1687^e séance.

³ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1694^e séance, par. 49 et 50, par. 51, par. 52 à 56, et par. 57 à 59, respectivement.

⁴ Pour texte, voir 1685^e séance, par. 1.

⁵ Voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 29 et suiv.

⁶ Voir 1686^e séance, note 4.

dans son projet risquent de n'être, comme le Rapporteur spécial l'a souligné, d'aucune utilité réelle pour ce domaine particulier. Cette inquiétude tient à l'alinéa *b* de l'article 1^{er}, qui prévoit que les articles s'appliqueront à ces autres régimes spécialisés. En fait, l'idée du Rapporteur spécial est, semble-t-il, que les articles devraient s'appliquer aux autres domaines du droit qui se sont développés grâce à la coutume et auxquels aucun régime spécialisé ne s'applique encore. Il conviendrait donc de remanier l'alinéa *b* en ce sens.

40. De l'avis de M. Aldrich, le problème le plus grave est celui de l'éventuelle application de règles générales à des domaines qui ne peuvent encore être prévus. Il croit comprendre la raison pour laquelle la Commission a donné pour instruction au Rapporteur spécial de ne pas s'attacher uniquement au domaine très vaste de l'environnement ; toutefois, il aurait été plus à l'aise si le champ de l'étude avait été limité à ce domaine, car il n'a aucune certitude que les principes que la Commission pourrait élaborer à partir de la sentence arbitrale rendue dans l'*Affaire de la fonderie de Trail (Trail Smelter)* [v. A/CN.4/346 et Add.1 et 2, par. 22 et suiv.], ou même à partir d'un ensemble plus important de précédents, seront véritablement aptes à régir l'économie mondiale et les actions des Etats, ou leur défaut d'action, sur le plan économique, ou pour réglementer la négligence de la part des Etats en ce qui concerne l'application de lois antitrust ou la tolérance vis-à-vis du terrorisme, du faux-monnayage ou de comportements condamnables en temps de guerre. Peut-être faudrait-il mieux définir les limites du sujet à l'examen, pour éviter que les règles qui seront formulées n'apparaissent ridicules parce qu'elles seront manifestement inapplicables à tel ou tel domaine déterminé.

41. Un autre problème posé par l'article 1^{er} vient des mots « une perte ou un dommage [...] potentiel », à l'alinéa *a*. M. Aldrich voit sans difficulté ce que ces mots signifient en matière de responsabilité du fait d'activités spatiales, mais il estime que nombre de règles de la responsabilité dans le domaine de la « négligence » ne s'appliqueront pas à une perte potentielle. C'est une raison de plus pour laquelle le texte de l'article doit, en un sens, être considéré comme une proposition provisoire en attendant que la Commission soit plus avancée dans l'élaboration de règles générales.

42. M. VEROSTA dit qu'il ressort assez clairement des déclarations faites par M. Tabibi et M. Aldrich que la Commission a besoin d'une documentation plus complète pour poursuivre ses travaux sur le sujet à l'examen. Le problème se pose de façon particulièrement aiguë dans un certain nombre de domaines, où la Commission doit disposer de plus amples informations pour pouvoir formuler des règles générales.

43. Dans le monde moderne, par exemple, les Etats se heurtent continuellement à de nouveaux problèmes qui sont liés aux progrès de la technique et qui font intervenir la notion de « négligence » et le devoir de diligence. Quand ils s'efforcent de résoudre ces problèmes nouveaux, ils répugnent généralement à être assujettis à des règles, mais, dans le passé, ils ont accepté de se soumettre à l'arbitrage – comme dans l'*Affaire de la fonderie de Trail*, qui constitue un excellent précédent pour la formulation de règles de droit coutumier applicables aux

différents domaines entrant dans le champ du sujet à l'examen. La Commission devrait donc se borner à formuler des principes très généraux et peut-être quelques règles de procédure qui pourraient représenter une norme internationale minimale applicable à ces différents domaines.

44. Bien que l'article 1^{er}, consacré au champ d'application des articles, soulève pour lui de très grandes difficultés, M. Verosta a la certitude que le Comité de rédaction pourra produire un texte exprimant clairement les intentions de la Commission.

45. M. OUCHAKOV tient à revenir sur la distinction entre règles primaires et règles secondaires. En fait, toutes les règles juridiques sont les mêmes, en ce sens qu'elles régissent le comportement des être humains ou des collectivités. C'est pour de simples raisons pratiques que la Commission a fait une distinction entre les règles primaires, qui énoncent une obligation, et les règles secondaires, qui indiquent les conséquences d'un comportement non conforme à cette obligation. Mais il n'y a pas de hiérarchie des règles juridiques. Si la Commission a été amenée à faire la distinction en question, c'est que les règles secondaires de responsabilité ne peuvent jouer que lorsqu'il y a fait illicite emportant violation d'une obligation énoncée dans une règle primaire. C'est donc par pure commodité que la distinction doit être maintenue.

46. Soucieux de dissiper les doutes que les membres de la Commission pourraient avoir, M. QUENTIN-BAXTER (Rapporteur spécial) précise qu'il est très satisfait des directives générales que ceux-ci lui ont données. Il ne désire absolument pas les presser d'accepter l'article 1^{er} qui, sous sa forme actuelle, est beaucoup trop sibyllin, et, comme M. Šahović et d'autres membres de la Commission l'ont souligné, demande à être corroboré par des textes suffisamment nombreux. En fait, cet article peut très bien être considéré comme un cryptogramme, qu'il s'est efforcé de déchiffrer, mais qui a été conçu principalement pour aider les membres de la Commission à concentrer leurs réflexions sur le sujet.

47. Le rapport préliminaire que le Rapporteur spécial a présenté à la session précédente⁷ allait *diminuendo*, indiquant pour finir qu'un des partis possibles serait de limiter le sujet au cas où des activités entreprises dans un Etat causent un préjudice matériel sur le territoire d'un autre Etat ou dans des zones appartenant à tous les Etats. Bien que ce soit là un parti tout à fait raisonnable, le Rapporteur spécial ne pouvait décider arbitrairement de limiter un sujet qui, dans son titre, était défini en des termes absolument généraux. On a dit qu'il serait préférable de commencer par explorer, en termes généraux, la portée du sujet, et plusieurs membres de la Commission qui s'étaient livrés à des analyses détaillées des éléments du titre ont estimé que ces éléments fourniraient des directives adéquates quant à l'ampleur de l'étude, du moins au début.

48. Le Rapporteur spécial a donc suivi cette voie et n'a pas tenté, dans son deuxième rapport, de dresser un inventaire de la pratique internationale telle qu'elle

⁷ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/CN.4/334 et Add.1 et 2.

apparaît dans les conventions internationales portant sur des domaines particuliers. Il semble que l'on attendait de lui qu'il aille au-delà de cette pratique et qu'il considère les principes généraux du droit : c'est ce qu'il a tenté de faire. Toutefois, à présent, il admet tout à fait que la contrepartie est nécessaire et qu'il sera bientôt temps pour lui d'envisager le sujet sous un autre angle, en consultant la masse de la pratique des Etats et en essayant d'en dégager le sens.

49. En ce qui concerne les observations faites par les membres de la Commission, le Rapporteur spécial souscrit entièrement à celle qu'a formulée M. Ouchakov au sujet des règles primaires et des règles secondaires. Il n'attribue personnellement aucune valeur absolue à la distinction entre ces deux types de règles, qui sont seulement des moyens d'approximation, facilitant la compréhension d'idées abstraites. Cependant, il doit tenir compte du fait que la Commission a fondé son examen du sujet de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites sur cette distinction. En fait, M. Ouchakov et d'autres membres de la Commission ont déclaré qu'il n'existait que deux types d'obligations : celles qui naissent de l'illicéité et celles qui sont des obligations primaires. Par définition, les règles relatives au sujet à l'examen ne naissent pas de l'illicéité. D'après les règles de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, elles doivent donc découler d'obligations primaires. Ce n'est pas là une formule magique qui permettra de résoudre n'importe quel problème de fond. C'est simplement une méthode de travail, qui a le mérite de ne pas être incompatible avec celles que la Commission a appliquées dans le passé.

50. Il est également vrai que les règles relatives au sujet à l'examen sont, dans un sens tout à fait différent, des règles secondaires. Elles doivent l'être, car quiconque est appelé à traiter d'un sujet de portée tout à fait générale, qui intéresse théoriquement l'ensemble du droit international, à l'exception de celui qui est contenu dans des règles secondaires, ne commencera évidemment pas par énoncer des obligations de fond dans les règles qu'il formulerait. Tout ce qu'il est possible de faire en pareil cas, c'est de formuler des règles générales, de caractère essentiellement procédural, qui pourraient faciliter la détermination et l'application de certaines règles primaires.

51. Ces considérations ont amené le Rapporteur spécial à se poser la question fondamentale de savoir à quelles fins répondent les règles en cours d'élaboration. Elles ne concernent évidemment pas les cas où quelque chose est interdit. Elles visent plutôt ceux dans lesquels une chose est autorisée de façon conditionnelle – ou, en d'autres termes, sans interdiction de la liberté d'agir, mais plutôt avec une liberté d'action se situant dans des limites qui tiennent compte des intérêts des autres sujets du droit international.

52. La première question qui se pose est de savoir s'il est nécessaire de prendre en considération les situations dans lesquelles les relations entre Etats ne peuvent être contrôlées entièrement par des règles d'interdiction. Le Rapporteur spécial a soutenu – il ne pense pas qu'une étude détaillée de la pratique des Etats et des conventions soit nécessaire pour corroborer cette affirmation – que la vie dans le monde moderne était beaucoup trop

complexe pour qu'on laisse les Etats régler leurs relations uniquement en fonction de ce qui est permis et de ce qui ne l'est pas. A son avis, les Etats doivent adapter leurs activités de telle manière que, conformément au principe 21 de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, ils préservent leur liberté d'utiliser leurs ressources comme ils l'entendent, tout en prenant soin de ne pas diminuer la capacité des autres Etats de faire de même.

53. Si cette proposition est considérée du point de vue de l'établissement d'un corps de règles et de ses relations avec la responsabilité des Etats, il faudra dire qu'il existe des domaines dans lesquels des règles primaires autres que celles qui seront élaborées pour le sujet à l'examen exigent des Etats qu'ils agissent avec prudence. C'est là le champ du sujet dont s'occupe le Rapporteur spécial et que M. Yankov (1687^e séance) a qualifié de « zone crépusculaire » et d'autres membres de la Commission de « zone grise ». Le fait que lui-même ne le considère pas comme une zone crépusculaire importe peu, car il s'agit surtout de savoir si cette zone est absolument nécessaire ou si l'on peut étudier les relations entre les Etats simplement par rapport à une ligne de démarcation très nette où tout s'arrête. Le Rapporteur spécial pense que ceux qui sont enclins à contester l'existence de cette zone grise le font parce qu'ils partent de points diamétralement opposés : certains estiment que tout préjudice sensible est illicite et que, par conséquent, le développement du sujet à l'examen ne peut qu'atténuer, en quelque sorte, la responsabilité des Etats pour le préjudice causé ; d'autres partent de l'hypothèse opposée, selon laquelle le simple fait de causer un préjudice ou de permettre qu'une activité cause un préjudice ne fait intervenir aucune règle de droit et qu'il faut montrer d'une autre façon que l'activité en question est illicite.

54. De l'avis du Rapporteur spécial, aucune de ces positions extrêmes n'est juste. Le cas qui l'occupe n'est pas celui où le droit international coutumier autorise un Etat à mener ses activités aussi prudemment que possible, sans autre considération pour les conséquences de ces activités sur le territoire d'autres Etats. Il ne s'agit pas non plus de dire que tout préjudice transfrontière est illicite. L'hypothèse fondamentale du Rapporteur spécial est donc qu'il existe un domaine dans lequel les activités des Etats doivent être réglementées, non pas simplement en termes d'interdictions, mais du point de vue de la création de conditions qui permettront de mener ces activités. Le but recherché, tel qu'il a été formulé par un certain nombre de représentants à la Sixième Commission, est de laisser aux Etats souverains la plus grande liberté d'action possible à l'intérieur de leurs frontières et pour les activités qu'ils mènent hors de ces frontières, tout en s'efforçant de réduire au minimum le préjudice causé au-delà des frontières et d'assurer la réparation du préjudice qui se produit néanmoins.

55. M. Barboza (1687^e séance) a permis au Rapporteur spécial de se rendre compte qu'il n'avait pas insisté suffisamment sur la question des seuils. Un préjudice insignifiant n'engendre évidemment aucune responsabilité juridique. Il y a des degrés de préjudice qui doivent être simplement tolérés, et il peut arriver que les seuils soient effectivement très élevés. Les pays qui supportent une pollution chronique d'un certain type depuis la

révolution industrielle et qui prennent peu à peu conscience des dangers qu'elle présente souhaitent manifestement que l'accent soit mis sur des mesures d'amélioration collectives, et non sur la réparation des conséquences d'accidents particuliers. Quand on traite d'un sujet comme la pollution chronique ou que l'on considère les relations entre les pays développés – qui, comme on l'a souligné à juste titre, provoquent la majeure partie de la pollution mondiale – et les pays en développement, qui doivent poursuivre leurs activités économiques pour survivre, la question des seuils prend une importance énorme. Avant même de considérer le préjudice du point de vue juridique, un seuil doit être fixé, question que le Rapporteur spécial traitera de façon plus approfondie dans un éventuel troisième rapport.

56. Quand il parle de l'échelle sur laquelle se situe le point d'intersection entre le préjudice et l'illicéité, laissant l'illicéité d'un côté et considérant la zone où des actes non interdits par le droit international appellent une certaine réglementation, il ne fait pas allusion à un seuil, car rien n'apparaît sur l'échelle en question si les conditions du dépassement du seuil ne sont pas remplies. Cependant, lorsque ces conditions sont remplies, deux situations sont possibles : l'une où l'activité est illicite et doit s'interrompre, et l'autre où l'activité est autorisée sous condition, bien que l'illicéité puisse exister par suite de l'inobservation des conditions à respecter pour mener l'activité en question.

57. Telle a été sa conception fondamentale et, s'y conformant, il fait exactement ce que quiconque doit faire quand il s'efforce d'élaborer un ensemble de règles absolument générales. Comme M. Ago, il a dû postuler qu'il existe d'autres obligations primaires, relativement bien définies, qui mettent en jeu les obligations de son propre ensemble de règles. En l'absence de ces autres obligations primaires, le sujet dont l'étude lui a été confiée n'a pas en fait d'existence. S'il n'est pas illicite de causer un préjudice transfrontière ou si la survenance de ce préjudice peut toujours être traitée en termes de règles clairement définies concernant la violation de la souveraineté, le sujet qui lui a été confié n'existe pas. Cependant, si ces moyens sont insuffisants pour répondre aux besoins de la communauté actuelle des nations, alors il croit qu'en principe ce sujet existe.

58. En ce qui concerne l'article 1^{er}, le Rapporteur spécial précise qu'il a fait mention à l'alinéa *a* des « activités menées sur le territoire » parce qu'il a considéré que la Commission s'occupait de situations dues à l'homme, et non de situations dans lesquelles le préjudice subi a une cause purement naturelle.

59. Quant il a parlé de « juridiction », peut-être aurait-il dû employer le mot « contrôle », mais il a voulu montrer que la juridiction des Etats repose principalement sur leurs limites territoriales et sur le contrôle qu'ils exercent sur leurs ressortissants, leurs navires et leurs expéditions dans des zones qui sont le patrimoine commun de l'humanité.

60. L'expression « au-delà du territoire de cet Etat » a été utilisée pour indiquer qu'il s'agissait de problèmes transfrontières.

61. Les mots « une perte ou un dommage, réel ou potentiel » ont soulevé de grandes difficultés pour les

membres de la Commission, mais ils ne sont pour le Rapporteur spécial qu'un repère, l'indication d'une notion qu'il faudra prendre en considération à un moment ou à un autre. Si la Commission devait prendre le cas de l'installation nucléaire de Three Mile Island, située tout à l'intérieur du territoire des Etats-Unis d'Amérique, en supposant que l'installation se trouve beaucoup plus près d'une frontière internationale, provoquant des angoisses réelles ou imaginaires et présentant des dangers susceptibles de s'étendre au-delà de cette frontière, elle serait mieux à même de comprendre ce qu'il faut entendre par perte ou dommage actuel ou potentiel.

62. La référence, à la fin de l'alinéa *a*, à « un autre Etat ou à ses ressortissants » vise simplement à indiquer que les articles ne traiteront pas des relations entre un Etat et ses ressortissants.

63. L'expression assez impropre « indépendamment des présents articles », employée au début de l'alinéa *b*, a profondément troublé de nombreux membres de la Commission, mais c'est essentiellement une sauvegarde. Le Rapporteur spécial ne veut pas donner l'impression, dans une série d'articles généraux, qu'il s'agit d'une tentative de guider le monde. Il dit seulement que, lorsqu'il y a des obligations qui ne se réduisent pas à des règles empiriques, il existe un devoir de concrétiser ces obligations dans des cas particuliers.

64. Par « intérêts juridiquement protégés », à l'alinéa *b*, le Rapporteur spécial entend le droit, non pas de faire cesser une activité, mais plutôt d'obtenir qu'une activité soit menée en tenant dûment compte des droits d'autrui. Une règle préexistante, qui s'appliquera mieux sur la base de concessions réciproques que sur celle d'un point d'interdiction précis, est donc nécessaire au fonctionnement des règles en cours d'élaboration.

65. Il est évidemment exact que, comme la Commission l'a reconnu à la session précédente, le domaine du préjudice transfrontière est peut-être le seul où de telles règles puissent être formulées dans les meilleures conditions. En l'absence de règles, il ne peut y avoir d'obligation, mais la série d'articles en cours d'élaboration pourrait effectivement ne pas fournir de règles fondamentales. En droit coutumier, elles seront rarement apparues sous une forme qui leur permette d'être automatiquement appliquées. Plusieurs membres de la Commission ont dit, par exemple, que le sujet à l'examen était un domaine où les choses évoluaient vers des règles d'interdiction, mais n'avaient pas encore tout à fait atteint ce point, et ils ont cité des cas dans lesquels on pourrait simplement interdire les essais nucléaires de diverses sortes. La situation la plus courante est cependant celle où l'élaboration d'un régime fournira un très grand nombre de règles de caractère particulier. Par exemple, en ce qui concerne le droit applicable aux voies d'eau internationales, ainsi que M. Reuter l'a souligné, il peut y avoir des règles indiquant exactement jusqu'où la contamination ou la perturbation du courant sera tolérée. A ce moment-là, des règles précises d'illicéité prendront la place du sujet à l'examen, ainsi que M. Aldrich l'a noté à juste titre.

66. L'hypothèse fondamentale est donc qu'il existe des règles générales de droit international coutumier qui doivent être appliquées compte tenu des circonstances. Le Rapporteur spécial n'est pas certain qu'on puisse dire

que ces règles existent dans le domaine de l'environnement physique, et non ailleurs. Il n'y a tout simplement pas de coupure très nette entre les facteurs physiques et les facteurs économiques, ainsi qu'il ressort des jugements en l'*Affaire des pêcheries*⁸ et en les affaires du *Plateau continental*⁹. Lors de l'élaboration d'un régime destiné à régir une activité particulière, les Etats n'ont pas pour pratique de dire que le préjudice doit cesser, mais plutôt que l'activité doit continuer, et que seules quelques obligations supplémentaires peuvent lui être imposées, afin de ne pas la stopper. La viabilité de la branche d'activité est donc un facteur qui intervient tout autant que la nature du préjudice qu'elle cause.

67. Le Rapporteur spécial estime donc qu'il est certainement possible que les règles en cours d'élaboration aient des applications au-delà du domaine dans lequel les exemples sont pris, mais que ces règles ne sauraient être utilisées simplement pour empêcher la concurrence ou pour imposer une règle de causalité. Il faut toujours tenir compte de l'existence d'une autre obligation : celle de veiller à ce que les droits d'autrui correspondant à cette obligation soient respectés.

68. En conclusion, le Rapporteur spécial se déclare prêt à aborder le sujet à l'examen dans une optique convergente, en examinant la masse de la pratique des Etats dans le domaine conventionnel et en tentant de voir quelles règles on peut extrapoler de cette pratique. En fait, il serait assez satisfait de travailler sur la base du principe selon lequel certaines activités comportent un devoir de réparation, même si aucune faute ne peut être prouvée, et que d'autres activités doivent être entreprises en tenant compte du devoir de protection d'un Etat ou de l'obligation de cet Etat de prendre en considération les intérêts des autres Etats.

69. Sir Francis VALLAT dit que, comme cela a été fait dans d'autres cas, le Rapporteur spécial doit considérer que la Commission n'est pas prisonnière du titre du sujet qu'elle examine. Il pourrait aussi envisager l'envoi d'un questionnaire aux gouvernements afin de réunir des éléments d'information sur le sujet.

70. M. OUCHAKOV dit que, à côté des obligations qui lui sont imposées par la loi, tout individu a des devoirs naturels. Le devoir de diligence est un devoir naturel ; il n'a aucun caractère juridique. En effet, toute activité humaine exige une certaine prudence par égard pour autrui. Pour M. Ouchakov, il est essentiel que les membres de la Commission soient conscients de cette distinction entre devoirs naturels et obligations juridiques.

71. Le PRÉSIDENT, constatant qu'aucun autre membre de la Commission ne désire prendre la parole sur le sujet à l'étude, déclare que l'examen du deuxième rapport du Rapporteur spécial est terminé.

La séance est levée à 13 h 5.

⁸ Affaire des pêcheries, Arrêt du 18 décembre 1951 : *C.I.J. Recueil 1951*, p. 116.

⁹ Plateau continental de la mer du Nord, Arrêt : *C.I.J. Recueil 1969*, p. 3.

1691^e SÉANCE

Mercredi 15 juillet 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (A/CN.4/347 et Add.1 et 2)

[Point 8 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 1^{er} (Champ d'application des présents articles),

ARTICLE 2 (Courriers et valises ne rentrant pas dans le champ d'application des présents articles),

ARTICLE 3 (Expressions employées),

ARTICLE 4 (Liberté de communication pour toutes fins officielles au moyen de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques),

ARTICLE 5 (Devoir de respecter le droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit), *et*

ARTICLE 6 (Non-discrimination et réciprocité)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les projets d'articles 1 à 6 (A/CN.4/347 et Add.1 et 2, par. 49, 211, 217, 225 et 231), qui sont ainsi libellés :

Article premier. — Champ d'application des présents articles

1. Les présents articles s'appliquent aux communications des Etats pour toutes fins officielles avec leurs missions diplomatiques, leurs postes consulaires, leurs missions spéciales ou autres missions ou délégations, où qu'ils se trouvent, ou avec d'autres Etats ou organisations internationales, et également aux communications officielles de ces missions et délégations avec l'Etat d'envoi ou entre elles, par l'emploi de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques.

2. Les présents articles s'appliquent aussi aux communications des Etats pour toutes fins officielles avec leurs missions diplomatiques, leurs postes consulaires, leurs missions spéciales ou autres missions ou délégations, où qu'ils se trouvent, et avec d'autres Etats ou organisations internationales, et également aux communications officielles de ces missions et délégations avec l'Etat d'envoi ou entre elles, par l'emploi de courriers et valises consulaires et de courriers et valises de missions spéciales, ou autres missions ou délégations.

Article 2. — Courriers et valises ne rentrant pas dans le champ d'application des présents articles

1. Les présents articles ne s'appliquent pas aux courriers et valises utilisés pour toutes fins officielles par des organisations internationales.

2. Le fait que les présents articles ne s'appliquent pas aux courriers et valises utilisés pour toutes fins officielles par des organisations internationales ne porte pas atteinte

- a) au statut juridique de ces courriers et valises ;
- b) à l'application à ces courriers et valises de toutes règles énoncées dans les présents articles concernant les facilités, privilèges et immunités qui leur seraient accordés par le droit international indépendamment des présents articles.

Article 3. — Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

1) L'expression « courrier diplomatique » s'entend d'une personne dûment autorisée par les autorités compétentes de l'Etat d'envoi et porteur d'un document officiel à cet effet attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise diplomatique, qui est chargée de la garde, du transport et de la remise de la valise diplomatique ou de la transmission orale d'un message officiel à la mission diplomatique, au poste consulaire, à la mission spéciale ou autres missions ou délégations de l'Etat d'envoi, où qu'ils se trouvent, ainsi qu'à d'autres Etats et organisations internationales, et à laquelle l'Etat de réception ou l'Etat de transit accorde des facilités, privilèges et immunités dans l'exercice de ses fonctions officielles ;

2) L'expression « courrier diplomatique *ad hoc* » s'entend d'un agent de l'Etat d'envoi qui n'est chargé de la mission de courrier diplomatique qu'à titre spécial et qui cessera de jouir des facilités, privilèges et immunités accordés à un courrier diplomatique par l'Etat de réception ou l'Etat de transit dès qu'il aura remis au destinataire la valise diplomatique dont il a la charge ;

3) L'expression « valise diplomatique » s'entend de tous colis contenant de la correspondance officielle, des documents ou des objets destinés exclusivement à un usage officiel portant des marques extérieures visibles de leur caractère, qui sont utilisés aux fins de communication entre l'Etat d'envoi et ses missions diplomatiques, ses postes consulaires, ses missions spéciales ou autres missions ou délégations, où qu'ils se trouvent, ainsi qu'avec d'autres Etats ou organisations internationales, qui sont expédiés par l'intermédiaire d'un courrier diplomatique ou du commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial, ou envoyés par la poste, par voie de terre ou par fret aérien, et auxquels l'Etat de réception ou l'Etat de transit accorde des facilités, privilèges et immunités dans l'exercice de leurs fonctions officielles ;

4) L'expression « Etat d'envoi » s'entend d'un Etat qui expédie une valise diplomatique, avec ou sans courrier, à sa mission diplomatique, son poste consulaire, sa mission spéciale ou autres missions ou délégations, où qu'ils se trouvent, ou à d'autres Etats ou organisations internationales ;

5) L'expression « Etat de réception » s'entend d'un Etat sur le territoire duquel

a) une mission diplomatique, un poste consulaire, une mission spéciale ou une mission permanente se trouve, ou

b) une réunion d'un organe ou d'une conférence a lieu ;

6) L'expression « Etat hôte » s'entend d'un Etat sur le territoire duquel

a) une organisation a son siège ou un bureau, ou

b) une réunion d'un organe ou d'une conférence a lieu ;

7) L'expression « Etat de transit » s'entend d'un Etat par le territoire duquel et avec le consentement duquel le courrier diplomatique ou la valise diplomatique passe pour atteindre l'Etat de réception ;

8) L'expression « Etat tiers » s'entend de tout Etat autre que l'Etat d'envoi, l'Etat de réception et l'Etat de transit ;

9) L'expression « mission diplomatique » s'entend d'une mission permanente au sens de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961 ;

10) L'expression « poste consulaire » s'entend de tout consulat général, consulat, vice-consulat ou agence consulaire au sens de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, du 24 avril 1963 ;

11) L'expression « mission spéciale » s'entend d'une mission temporaire, ayant un caractère représentatif de l'Etat, envoyée par un Etat auprès d'un autre Etat avec le consentement de ce dernier pour traiter avec lui de questions déterminées ou pour accomplir auprès de lui une tâche déterminée ;

12) L'expression « mission » s'entend, selon le cas, de la mission permanente ou de la mission permanente d'observation ;

13) L'expression « mission permanente » s'entend d'une mission de nature permanente, ayant un caractère représentatif de l'Etat, envoyée par un Etat membre d'une organisation internationale auprès de cette organisation ;

14) L'expression « mission permanente d'observation » s'entend d'une mission de nature permanente, ayant un caractère représentatif de l'Etat, envoyée auprès d'une organisation internationale par un Etat non membre de cette organisation ;

15) L'expression « délégation » s'entend, selon le cas, d'une délégation à un organe ou d'une délégation à une conférence ;

16) L'expression « délégation à un organe » s'entend de la délégation envoyée par un Etat pour participer en son nom aux travaux de cet organe ;

17) L'expression « délégation d'observation » s'entend, selon le cas, de la délégation d'observation à un organe ou de la délégation d'observation à une conférence ;

18) L'expression « délégation d'observation à un organe » s'entend de la délégation envoyée par un Etat pour participer en son nom en qualité d'observateur aux travaux de cet organe ;

19) L'expression « délégation à une conférence » s'entend de la délégation envoyée par un Etat pour participer en son nom aux travaux de la conférence ;

20) L'expression « délégation d'observation à une conférence » s'entend de la délégation envoyée par un Etat pour participer en son nom en qualité d'observateur aux travaux de cette conférence ;

21) L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale ;

22) L'expression « organe » s'entend :

a) de tout organe principal ou subsidiaire d'une organisation internationale, ou

b) de toute commission ou tout comité ou sous-groupe d'un tel organe, dont les Etats sont membres ;

23) L'expression « conférence » s'entend d'une conférence d'Etats.

2. Les dispositions du paragraphe 1, alinéas 1, 2 et 3, concernant les expressions « courrier diplomatique », « courrier diplomatique *ad hoc* » et « valise diplomatique » peuvent s'appliquer également au courrier consulaire et au courrier consulaire *ad hoc*, aux courriers et aux courriers *ad hoc* des missions spéciales et autres missions ou délégations, ainsi qu'à la valise consulaire et aux valises des missions spéciales et autres missions et délégations de l'Etat d'envoi.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 du présent article concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjudicient pas à l'emploi de ces expressions ni au sens qui peut leur être donné dans d'autres instruments internationaux ou dans le droit interne d'un Etat.

Article 4. — Liberté de communication pour toutes fins officielles au moyen de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques

1. L'Etat de réception permet et protège la libre communication de l'Etat d'envoi pour toutes fins officielles avec ses missions diplomatiques, ses postes consulaires et autres missions ou délégations ainsi qu'entre ces missions, postes consulaires et délégations, où qu'ils se trouvent, ou avec d'autres Etats ou organisations internationales, comme il est prévu à l'article 1^{er}.

2. L'Etat de transit facilite la libre communication assurée à travers son territoire au moyen de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques à laquelle se réfère le paragraphe 1 du présent article.

Article 5. — Devoir de respecter le droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit

1. Sans préjudice de ses privilèges et immunités, le courrier diplomatique a le devoir de respecter les règles du droit internatio-

nal et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit.

2. Le courrier diplomatique a aussi le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat de réception et de l'Etat de transit.

3. Le logement temporaire du courrier diplomatique ne sera pas utilisé d'une manière incompatible avec ses fonctions, telles qu'elles sont énoncées dans les présents articles, dans les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ou dans d'autres règles du droit international général, ou dans les accords particuliers en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception ou de transit.

Article 6. – Non-discrimination et réciprocité

1. Dans l'application des dispositions des présents articles, il ne sera pas fait de discrimination entre les Etats en ce qui concerne le traitement des courriers diplomatiques et des valises diplomatiques.

2. Toutefois, ne seront pas considérés comme discriminatoires :

a) le fait que l'Etat de réception applique restrictivement l'une des dispositions des présents articles parce qu'elle est ainsi appliquée à ses courriers diplomatiques et à ses valises diplomatiques dans l'Etat d'envoi ;

b) le fait que les Etats modifient entre eux, par coutume ou par voie d'accord, l'étendue des facilités, privilèges et immunités pour leurs courriers diplomatiques et leurs valises diplomatiques, pourvu qu'une telle modification ne soit pas incompatible avec l'objet et le but des présents articles et qu'elle ne porte pas atteinte à la jouissance des droits ni à l'exécution des obligations des Etats tiers.

2. M. YANKOV (Rapporteur spécial) dit que, pour l'élaboration de son deuxième rapport (A/CN.4/347 et Add.1 et 2), il s'est inspiré des instructions de la Commission ainsi que de la recommandation figurant au paragraphe 4, alinéa f, de la résolution 35/163 de l'Assemblée générale. En conséquence, il a formulé un ensemble de projets d'articles, qui se fondent sur une approche globale du sujet et qui déboucheront sur un régime cohérent et uniforme régissant le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique ainsi que de tous les autres types de courriers et de valises qu'emploient les Etats. Ce régime reposera sur le fonds juridique commun que constituent les quatre conventions multilatérales de droit diplomatique conclues sous les auspices de l'ONU depuis 1961.

3. Dans son deuxième rapport, le Rapporteur spécial s'est principalement attaché à fixer le champ d'application du projet d'articles, à examiner les problèmes soulevés par la définition des expressions « courrier diplomatique », « courrier diplomatique *ad hoc* » et « valise diplomatique », ainsi qu'à formuler provisoirement des principes généraux portant sur la protection juridique du courrier diplomatique, sur les obligations qui lui incombent en vertu du droit international et des lois et règlements des Etats de réception et de transit, de même que sur la non-discrimination et la réciprocité dans le traitement du courrier diplomatique et de la valise diplomatique.

4. Pour le moment, il s'est tout particulièrement employé à étudier l'aspect législatif de la question du courrier diplomatique et de la valise diplomatique, de manière à donner à la Commission une idée des éléments de base du sujet et à lui permettre de déterminer quelles sont les éventuelles lacunes, et dans quelle mesure les courriers et valises diplomatiques et autres présentent suffisamment de traits communs pour pouvoir être traités de manière uniforme et cohérente. En mettant

l'accent sur les conventions multilatérales de droit diplomatique conclues sous les auspices de l'ONU, le Rapporteur spécial a voulu indiquer que, pour élaborer son deuxième rapport, il a recouru à une méthode inductive consistant à analyser les notions de courrier diplomatique et de valise diplomatique telles qu'elles se dégagent de la codification.

5. La question du champ d'application du projet d'articles est importante, car les règles en voie d'élaboration s'appliqueront non seulement au courrier diplomatique et à la valise diplomatique, mais aussi, éventuellement, aux autres types de courriers et de valises dont les Etats se servent pour leurs communications officielles. Le Rapporteur spécial a par conséquent déterminé dans quelle mesure on peut dire que, en fait et en droit, les mêmes règles s'appliquent aux courriers et valises diplomatiques et à tous les autres types de courriers et valises. A cet effet, il a opté pour une méthode qui n'exige pas l'introduction de nouveaux concepts, ce qui aurait pu inquiéter les Etats, mais qui se fonde sur l'assimilation. Cette méthode consiste à examiner la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques¹, à en dégager les éléments essentiels en ce qui concerne le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique, et à déterminer dans quelle mesure ces éléments se reflètent dans les dispositions des trois autres conventions multilatérales qui concernent les courriers et valises. Il devient alors possible d'établir s'ils constituent un fonds juridique commun permettant de traiter uniformément tous les types de courriers et de valises.

6. Le premier objectif du Rapporteur spécial, lorsqu'il a examiné la question du champ d'application du projet d'articles, a été d'élaborer un ensemble de règles, tant générales que particulières, régissant le statut et les fonctions des courriers diplomatiques au service de tous les types de représentation des Etats d'envoi par rapport aux différents types de valises. Son second objectif a été de trouver une formule permettant l'application du régime régissant le courrier diplomatique et la valise diplomatique à tous les types de courriers et de valises utilisés par les Etats pour leurs communications officielles. L'assimilation des uns aux autres nécessite un dénominateur commun qui, par analyse comparée, découle des dispositions pertinentes des conventions multilatérales et autres accords internationaux de droit diplomatique.

7. Aux paragraphes 20 à 41 de son rapport, le Rapporteur spécial a examiné les conventions multilatérales qui pourraient servir de fonds juridique à un régime uniforme applicable au statut du courrier et de la valise. C'est l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 qui contient les dispositions les plus pertinentes, puisqu'il définit la portée de l'application du principe de la liberté de communication pour toutes fins officielles ; il vise non seulement les missions des Etats d'envoi, « où qu'[elles] se trouvent », mais aussi le courrier diplomatique *ad hoc*, et il envisage le cas où une valise diplomatique est confiée au commandant d'un aéronef commercial. L'adoption de l'article 27 de cette convention a représenté une impor-

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95. La convention est ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1961 ».

tante contribution à la codification et au développement progressif du droit diplomatique. Elle a consacré la reconnaissance générale du principe de la libre communication, pour toutes fins officielles, entre les Etats d'envoi et leurs missions, entre ces missions elles-mêmes et entre les Etats d'envoi et d'autres Etats ou des organisations internationales. L'article 27 prévoit donc un régime général et uniforme applicable au statut juridique du courrier diplomatique et de la valise diplomatique ; comme il se réfère en outre au courrier diplomatique *ad hoc* ainsi qu'à l'emploi de valises diplomatiques confiées au commandant d'un aéronef commercial, cet article peut être considéré comme couvrant tous les types de courriers et de valises.

8. L'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires² a été conçu presque entièrement sur le modèle de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961. Le statut du courrier consulaire ainsi que les facilités, privilèges et immunités qui lui sont accordés sont les mêmes que ceux qui sont accordés au courrier diplomatique. Le paragraphe 1 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 prévoit évidemment qu'un poste consulaire peut employer des courriers diplomatiques ou consulaires et des valises diplomatiques ou consulaires. Le statut de la valise consulaire est le même que celui de la valise diplomatique. Pourtant, le paragraphe 3 de l'article 35 dispose que, si les autorités compétentes de l'Etat de résidence ont de sérieux motifs de croire que la valise contient d'autres objets que de la correspondance, des documents et des objets destinés exclusivement à un usage officiel, elles peuvent demander que la valise soit ouverte.

9. Si le paragraphe 3 de l'article 35 de la convention de 1963 s'écarte de l'article 27 de la convention de 1961, c'est peut-être parce que, au moment où la convention de 1963 a été adoptée, la pratique des Etats relative aux courriers et aux valises consulaires n'était pas très abondante. L'article 28 de la Convention de 1969 sur les missions spéciales³ a cependant été entièrement rédigé sur le modèle de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961, comme l'ont été les articles 27 et 57 de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel⁴.

10. Les paragraphes 42 à 44 du deuxième rapport ont trait à la possibilité d'appliquer une disposition d'assimilation à tous les types de courriers et valises utilisés par les Etats à des fins officielles. L'analyse des dispositions pertinentes des quatre conventions multilatérales fait apparaître une base juridique commune permettant d'instituer un régime général et uniforme pour tous les types de courriers et de valises employés par les Etats pour leurs communications officielles. Les dispositions

de ces conventions ont été largement appliquées dans la pratique des Etats et elles figurent dans un grand nombre de conventions bilatérales de droit diplomatique. La possibilité d'appliquer à tous les courriers et valises utilisés par les Etats les règles relatives au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique est donc une réalité juridique consacrée par la pratique, qui n'a qu'à être exprimée dans une disposition appropriée.

11. Il existe cependant une limite au champ d'application du projet d'articles : il ne s'appliquera pas aux courriers et aux valises employés par des organisations internationales. En effet, les quatre conventions multilatérales en question ne contiennent pas de règles applicables aux courriers et valises des organisations internationales ; en outre, bien que les accords et conventions qui existent constituent un bon fondement pour étendre aux courriers et valises utilisés par des organisations internationales l'application des règles relatives aux courriers et valises utilisés par des Etats, les dispositions de ces accords et conventions n'ont pas été incorporées dans une convention internationale unique. En conséquence, le Rapporteur spécial est d'avis que l'étude du sujet à l'examen devrait être limitée au statut juridique des courriers et valises utilisés par les Etats. Le projet d'article 2 concerne les courriers et valises ne rentrant pas dans le champ d'application du projet d'articles.

12. Présentant le projet d'article 1^{er} relatif au champ d'application des articles, le Rapporteur spécial précise que le paragraphe 1 vise à assurer l'application du principe de la libre communication par l'emploi du courrier diplomatique et de la valise diplomatique, et qu'il prévoit tout un réseau de moyens de communication officiels. Le paragraphe 2 est une disposition d'assimilation explicite et descriptive qui rend les règles concernant le courrier diplomatique et la valise diplomatique applicables aux courriers et aux valises utilisés par les postes consulaires et d'autres missions et délégations. Cette disposition aurait pu être rédigée sous une forme plus concise, mais le Rapporteur spécial l'a présentée sous une forme détaillée afin de bien montrer ses intentions.

13. Le paragraphe 1 de l'article 2 dispose que les articles ne s'appliqueront pas aux courriers et valises utilisés par des organisations internationales, tandis que le paragraphe 2 constitue une clause de sauvegarde qui s'inspire de l'article 3 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁵.

14. La définition des expressions « courrier diplomatique », « courrier diplomatique *ad hoc* » et « valise diplomatique » constitue un important problème à résoudre. Comme le Rapporteur spécial l'a fait observer au paragraphe 55 de son rapport, ces expressions touchent à la *sedes materiae* et elles n'ont été que partiellement définies dans les conventions multilatérales existantes. Le Rapporteur spécial a abordé la question en examinant les travaux préparatoires et les dispositions pertinentes des quatre conventions multilatérales de droit diplomatique, ainsi que la pratique des Etats en la matière. Son but était de déterminer les principales caractéristiques du

² *Ibid.*, vol. 596, p. 261. La convention est ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1963 ».

³ Résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale, en date du 8 décembre 1969, annexe.

⁴ *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. La convention est ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1975 ».

⁵ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

statut juridique du courrier diplomatique, du courrier diplomatique *ad hoc* et du commandant d'un aéronef ou d'un navire à qui le transport et la remise d'une valise diplomatique ont été confiés, et d'établir si les définitions de ces types de courriers présentaient des traits communs, notamment en ce qui concerne les fonctions officielles et les pouvoirs ainsi que l'étendue des facilités, privilèges et immunités.

15. Les paragraphes 58 à 122 du deuxième rapport contiennent une étude détaillée des dispositions des conventions multilatérales pertinentes qui concernent la définition des expressions « courrier diplomatique » et « courrier diplomatique *ad hoc* ». A l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961, le Rapporteur spécial a trouvé une très bonne base pour la définition de l'expression « courrier diplomatique », qui figure au paragraphe 121 de son rapport. Au paragraphe 122, il a indiqué les principaux éléments que pourrait contenir une définition de l'expression « courrier diplomatique *ad hoc* ».

16. Avant d'aboutir à une définition de l'expression « valise diplomatique » (A/CN.4/347 et Add. 1 et 2, par. 123 à 186), le Rapporteur spécial a analysé une fois de plus la pratique des Etats et les travaux préparatoires ainsi que les dispositions pertinentes des conventions multilatérales et, en particulier, l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961. Lorsqu'il s'est employé à dégager les principaux éléments du statut juridique de la valise diplomatique et des autres valises utilisées par l'Etat d'envoi pour les communications officielles, le Rapporteur spécial a accordé une attention toute particulière à la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (*ibid.*, par. 174 à 183). Les paragraphes 187 à 210 concernent d'autres expressions employées dans le projet d'articles. Toutes ces expressions sont définies à l'article 3.

17. La troisième grande question traitée dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial est celle de la formulation de principes généraux, qui sont énoncés aux articles 4, 5 et 6. Ces articles n'ont qu'un caractère provisoire, et leur but est de susciter un échange de vues à la Commission.

18. Le principe de la libre communication, consacré à l'article 4, a été universellement reconnu dans des dispositions essentielles des conventions multilatérales existantes, en tant que fondement du droit diplomatique moderne.

19. En ce qui concerne l'article 5, les quatre conventions multilatérales que le Rapporteur spécial a étudiées ne contiennent pas de dispositions explicites sur le devoir des courriers diplomatiques de respecter le droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit. Toutefois, l'article 41, paragraphe 1, de la Convention de Vienne de 1961 contient la disposition suivante : « Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire. » Aux paragraphes 222 à 224 de son rapport, le Rapporteur spécial a expliqué en quoi consiste le devoir du courrier diplomatique de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception ou de l'Etat de transit, et de ne pas s'immiscer dans leurs affaires intérieures.

20. Comme il est indiqué aux paragraphes 226 à 230 du rapport, le principe de la non-discrimination et de la réciprocité, consacré à l'article 6, se fonde principalement sur l'article 47 de la Convention de Vienne de 1961 et sur l'article 49 de la Convention sur les missions spéciales ; il découle du principe fondamental de l'égalité souveraine des Etats. Le lien entre la non-discrimination et la réciprocité dans le traitement des agents diplomatiques en général et le traitement des courriers diplomatiques en particulier constituera un fondement solide pour un ensemble viable de règles régissant le statut de tous les types de courriers et de valises.

21. L'adoption provisoire par la Commission des projets d'articles que le Rapporteur spécial lui présente pourra servir de base aux travaux futurs relatifs aux articles de la deuxième partie, qui concernera le statut du courrier, et de la troisième partie, qui concernera le statut de la valise. Le Rapporteur spécial réservera bon accueil à toutes les critiques et suggestions que pourront faire les membres de la Commission et qui détermineront la suite de ses travaux.

22. M. CALLE Y CALLE souligne que le courrier diplomatique est une institution importante, chargée d'une fonction qui ne l'est pas moins. Le statut qui lui est reconnu garantit l'inviolabilité totale de la personne et de la valise, inviolabilité qui est à l'origine de la protection et des privilèges reconnus au courrier.

23. Dans son deuxième rapport, M. Yankov suit une méthode inductive pour analyser l'évolution de la notion de courrier. L'impression dominante est que la pratique tend à établir l'uniformité du traitement des différentes catégories de courriers, ainsi qu'il ressort des nombreuses conventions multilatérales et des traités bilatéraux qui établissent les règles applicables aux relations des Etats avec leurs représentations à l'étranger. L'approche globale proposée dans le rapport semble donc se justifier.

24. Les notions générales de « courrier officiel » et de « valise officielle » proposées déjà dans le rapport préliminaire semblent n'être que des dénominations nouvelles d'une réalité bien connue. Aussi serait-il sans doute préférable de s'en tenir à la terminologie habituelle, d'autant plus que l'adjectif « diplomatique » ne limite pas le champ d'étude de la Commission aux relations des Etats avec leurs ambassades, mais l'étend au contraire à l'ensemble des relations extérieures des Etats, puisque la vie diplomatique englobe les relations entre l'Etat et ses ambassades, ses consulats, ses missions permanentes, ses délégations à des conférences, ses missions spéciales, etc.

25. Le sujet examiné est aussi directement lié au principe sacro-saint de la liberté de communication des Etats avec leurs représentations, qui exige la garantie du secret et d'une protection absolue. Le contenu de la valise doit donc bénéficier d'une immunité totale. Sur ce point, l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 contient une anomalie. Quant à la conférence diplomatique qui a conduit à la conclusion de la Convention de Vienne de 1975, elle a refusé de prévoir la possibilité d'ouvrir la valise.

26. M. Calle y Calle espère que M. Yankov parviendra à rédiger un projet qui protégera correctement les courriers et l'institution même de la valise diplomatique.

dont la nature particulière est attestée par l'apposition du sceau officiel de l'expéditeur et par la qualité du destinataire.

27. Dans le texte de l'article 1^{er} proposé par le Rapporteur spécial, les mots « ou [et] avec d'autres Etats ou organisations internationales » laissent entendre que le projet d'articles serait applicable non seulement aux communications d'un Etat avec ses représentations à l'étranger, mais aussi à ses communications avec d'autres Etats ou des organisations internationales. M. Calle y Calle ne croit pas que telle soit la portée que la Commission a initialement prévu de donner au projet d'articles.

28. L'article 2 précise que le projet ne s'applique pas « aux courriers et valises utilisés pour toutes fins officielles par des organisations internationales ». M. Calle y Calle souhaiterait que ce membre de phrase soit complété par les mots « ou autre sujet du droit international », dans les deux paragraphes de l'article, afin d'étendre le bénéfice de la clause de sauvegarde aux sujets du droit international bénéficiant d'un statut particulier, tels que l'Organisation de libération de la Palestine, qui est reconnue par l'Assemblée générale, participe à ses sessions, et est représentée auprès de l'ONU, ou le Conseil des Nations Unies pour la Namibie.

29. M. RIPHAGEN, se référant à l'article 1^{er}, se déclare surpris de constater que les articles du projet doivent s'appliquer aux communications entre Etats. Selon lui, l'emploi de la valise diplomatique et du courrier diplomatique se limite aux communications entre les Etats et leurs organes ou entre les organes des Etats. Il serait donc utile d'obtenir des éclaircissements sur ce point, d'autant plus que, en cas de communications entre les missions diplomatiques de deux Etats, l'Etat de réception peut se trouver dans la situation d'un Etat de transit. Une situation de ce genre ne soulèverait pas de difficulté si l'Etat de transit avait les mêmes obligations que l'Etat de réception, mais il se pourrait que ce ne soit pas toujours le cas.

30. Se référant à l'article 3, M. Riphagen se demande s'il est judicieux d'introduire des règles de fond dans un article contenant des définitions. A l'alinéa 1 du paragraphe 1, par exemple, les mots « et à laquelle l'Etat de réception ou l'Etat de transit accorde des facilités, privilèges et immunités dans l'exercice de ses fonctions officielles » donnent l'impression que la définition ne s'étend pas aux cas où ces facilités, privilèges et immunités ne seraient pas accordés. Des observations semblables pourraient être faites en ce qui concerne les alinéas 2 et 3 ainsi que, dans une certaine mesure, l'alinéa 7 du même paragraphe. Par ailleurs, le libellé de cet alinéa 7 paraît être sans précédent. Bien que les conventions multilatérales pertinentes de droit diplomatique contiennent des dispositions concernant la nécessité éventuelle d'un visa, ces dispositions n'ont pas le même effet que l'alinéa 7 du paragraphe 1, qui requiert le consentement de l'Etat de transit.

31. Au sujet de l'alinéa 1 du paragraphe 1, M. Riphagen fait aussi observer qu'il est certes possible de se servir d'un courrier diplomatique pour transmettre des messages officiels oraux, mais qu'en pareil cas le courrier diplomatique fait lui-même office de valise diplomatique, si bien que le passage de cette disposition qui se réfère à la transmission orale d'un message officiel

semble en contradiction avec une partie du passage précédent.

32. Il est quelque peu étrange que, à l'alinéa 3 du paragraphe 1, les mots « dans l'exercice de leurs fonctions officielles » s'appliquent à la valise diplomatique. En outre, il conviendrait de préciser si les mots « expédiés par l'intermédiaire d'un courrier diplomatique ou du commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial, ou envoyés par la poste, par voie de terre ou par fret aérien » visent une valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique ou une valise transportée par le commandant du navire ou de l'aéronef.

33. En ce qui concerne l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 6, qui est libellé sur le modèle de la Convention sur les missions spéciales, M. Riphagen se demande si cette disposition est pertinente pour le sujet à l'étude étant donné que les accords qu'elle vise sont essentiellement des accords bilatéraux et non multilatéraux. Il est donc difficile d'imaginer que ces accords portent atteinte à la jouissance des droits ou à l'exécution des obligations des Etats tiers.

34. Enfin, M. Riphagen dit que l'emploi des mots « peuvent s'appliquer », au paragraphe 2 de l'article 3, appelle des explications.

35. M. ALDRICH dit que la présentation orale du Rapporteur spécial a beaucoup contribué à dissiper ses doutes quant aux raisons pour lesquelles l'Assemblée générale et la Commission ont jugé le sujet si important, compte tenu de l'ensemble des instruments juridiques existants. Il serait sans doute utile de disposer d'un ensemble de règles couvrant toutes les communications officielles, mais il se peut qu'il ne soit pas possible d'y parvenir sans diminuer la protection accordée à ces communications par les règles juridiques existantes. En outre, il faudra voir si les gouvernements accepteront que les privilèges et immunités qu'ils accordent actuellement aux communications officielles avec les missions diplomatiques soient étendus aux communications avec les postes consulaires et d'autres missions.

36. Pour ce qui est de l'exclusion du champ d'application du projet, conformément à l'article 2, des courriers et valises utilisés pour des fins officielles par des organisations internationales, M. Aldrich émet des réserves. Il n'ignore pas que l'inclusion des organisations internationales dans le champ d'application du projet d'articles peut présenter des difficultés, mais il estime qu'il faudrait évaluer l'importance de ces difficultés avant de prendre une décision définitive sur ce point.

37. Il n'est pas indiqué d'employer l'expression « Etats tiers » à l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 6 puisque cette expression a été définie ; mieux vaudrait employer une expression telle que « autres Etats ».

38. M. OUCHAKOV approuve sans réserve le contenu du rapport, qui établit clairement un certain nombre de données fondamentales. Le Rapporteur spécial a réussi à démontrer que le statut juridique des différents types de courriers utilisés par l'Etat d'envoi et ses représentations à l'étranger est identique selon le droit international contemporain, et qu'il est donc possible d'adopter une approche globale pour définir ce statut.

39. En outre, le rapport démontre qu'à une exception près — celle de la valise consulaire — le statut juridique

du courrier diplomatique est uniformé. Il convient toutefois de noter que l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 autorise les postes consulaires à utiliser les courriers diplomatiques et la valise diplomatique. La Commission doit donc pouvoir rédiger un projet d'articles applicable à tous les types de courriers et de valises.

40. Le projet d'article 1^{er} procède logiquement de cette analyse. Il souffre toutefois d'une certaine ambiguïté, tenant au fait que le paragraphe 1 dispose que le projet s'applique « aux communications des Etats [...] par l'emploi de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques », tandis que le paragraphe 2 déclare qu'il s'applique aussi aux communications avec certaines représentations, qu'il énumère. Une telle formulation semble signifier que l'expression « courrier diplomatique » n'englobe pas tous les courriers, et qu'il conviendra de rédiger des articles différents pour les diverses catégories - ce qui paraît contredire la notion d'approche globale. Il sera par conséquent nécessaire de définir dès les premières dispositions la notion même de courrier diplomatique, afin d'en préciser la portée.

La séance est levée à 13 heures.

1692^e SÉANCE

Jeudi 16 juillet 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Verosta, M. Yankov.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (*fin**) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1, A/CN.4/L.327/Add.1 et 2]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (*fin*)

ARTICLE 2, PAR. 1, AL. c, ET ARTICLES 7, 9 ET 17 (*fin*)

1. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que, en réponse à la demande formulée par la Commission à sa 1682^e séance, le Comité de rédaction a examiné un certain nombre de suggestions d'ordre rédactionnel faites par un membre de la Commission.

2. Sur la base de ces suggestions, le Comité a apporté à quatre articles un certain nombre de modifications rédactionnelles (v. A/CN.4/L.327/Add.1). Outre qu'ils

ont mis les textes en question en harmonie avec le libellé des articles adoptés par la suite, ces changements les ont rapprochés des articles correspondants de la Convention de Vienne¹.

3. A l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 2², les mots « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales » ont été supprimés et l'expression « d'un tel » avant le mot « traité » a été remplacée par « du ».

4. A l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 7³, l'expression « conférence internationale » a été nuancée par l'addition des mots « d'Etats à laquelle participent des organisations internationales », employés à l'article 9. En outre, les expressions « un ou plusieurs » et « une ou plusieurs », précédant les mots « Etats » et « organisations internationales », ont été supprimées.

5. A l'alinéa c du paragraphe 2, les mots « entre un ou plusieurs Etats et » ont été remplacés par « au sein de », eu égard à l'adoption du nouvel article 5.

6. Enfin, aux alinéas d et e du paragraphe 2, les mots « un ou plusieurs Etats » ont été remplacés par « les Etats accréditants ».

7. Au paragraphe 2 de l'article 9⁴, les mots « une ou plusieurs » ont été remplacés par « des ».

8. Au paragraphe 1 de l'article 17⁵, on a ajouté les mots « ou, selon le cas, les autres organisations contractantes et les Etats contractants » avant les mots « y consentent ».

L'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 2 et les articles 7, 9 et 17, ainsi modifiés, sont adoptés.

ARTICLE 2, PAR. 1, AL. d, ARTICLE 5
ET ARTICLES 19 À 26 (A/CN.4/L.327/Add.2)

9. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que les considérations générales qu'il a exposées au début du débat relatif aux articles proposés par le Comité (v. 1681^e séance, par. 1 à 4) valent également pour les articles à l'examen.

ARTICLE 5⁶ (Traité constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale)

10. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 5 le texte suivant.

Article 5. - Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale

Les présents articles s'appliquent à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.

¹ Voir 1644^e séance, note 3.

² Pour texte, voir 1681^e séance, par. 6.

³ *Idem*, par. 21.

⁴ *Idem*, par. 24.

⁵ *Idem*, par. 54.

⁶ Voir 1646^e séance, par. 41 à 44.

* Reprise des débats de la 1682^e séance.

11. Le titre et le texte du projet d'article reproduisent ceux de l'article 5 de la Convention de Vienne, à l'exception des mots « la présente Convention s'applique », qui sont remplacés par « les présents articles s'appliquent ».

12. M. Díaz González rappelle qu'au cours de la première lecture du projet la Commission n'avait pas jugé nécessaire d'inclure cette disposition dans le contexte des traités auxquels des organisations internationales sont parties. Cependant, au stade actuel des travaux de la Commission et dans le souci d'être complet, le Comité a estimé qu'il pourrait être utile de reprendre cette disposition, même si les hypothèses auxquelles l'article fait allusion peuvent, dans la pratique, se produire assez rarement. Il convient, en effet, de ne pas exclure de façon absolue la possibilité pour une organisation internationale d'être partie à un traité qui est l'acte constitutif d'une autre organisation internationale ou d'être partie à un traité adopté au sein d'une organisation internationale.

L'article 5 est adopté.

ARTICLE 2 (Expressions employées), par. 1, al. *d* (« réserve »)

13. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 2 le texte suivant :

Article 2. - Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

...

d) L'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat ou par une organisation internationale à la signature, à la ratification, à l'acte de confirmation formelle, à l'acceptation ou à l'approbation d'un traité ou à l'adhésion à celui-ci, par laquelle cet Etat ou cette organisation vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat ou à cette organisation.

14. Le Comité de rédaction a décidé de revenir au texte correspondant de la Convention de Vienne à propos de la signification du terme « réserve », en y ajoutant seulement, par l'introduction des mots « à l'acte de confirmation formelle », une référence à l'acte par lequel une organisation internationale exprime son consentement à être liée par un traité.

15. Le Président du Comité rappelle que la définition du terme « réserve » donnée à l'alinéa *d* du paragraphe 1 avait été adoptée par la Commission en 1974, avant que celle-ci n'examine les projets d'articles 11 et 19. La Commission avait décidé d'adopter provisoirement le libellé figurant dans le premier projet, où l'on trouvait le membre de phrase « ou consentent [par un moyen convenu] à être liés par un traité ». Ce faisant, la Commission avait considéré le double avantage d'un texte plus simple que le texte correspondant de la Convention de Vienne et de la possibilité de laisser en suspens la question de savoir si les termes « ratification », « acceptation », « approbation » et « adhésion » pouvaient être utilisés aussi à propos d'actes par lesquels une organisation exprime son consentement à être liée par un traité. Néanmoins, la Commission avait souligné que le libellé ainsi adopté était provisoire, et avait placé les mots

« par un moyen convenu » entre crochets afin d'indiquer son intention de revoir ultérieurement si cette expression était appropriée ⁷.

16. La Commission ayant adopté l'article 11 et l'alinéa *b bis* du paragraphe 1 de l'article 2, qui font d'un « acte de confirmation formelle » pour les organisations internationales l'équivalent d'une ratification pour les Etats, le Comité n'a pas vu de raison de maintenir le texte adopté en première lecture et a jugé préférable de revenir à un texte qui suivait plus étroitement celui de la définition correspondante donnée dans la Convention de Vienne.

L'alinéa d du paragraphe 1 de l'article 2 est adopté.

17. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) propose que le titre de la section 2 de la deuxième partie reste inchangé, à savoir : « Section 2. - Réserves ».

Le titre de la section 2 est adopté.

18. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que la section 2 a été ramenée de neuf à cinq articles.

19. Le contenu initial de la section 2 a eu son origine dans le désir de la Commission de trouver une solution de compromis entre les points de vue opposés de ceux qui auraient voulu que soit accordée aux organisations internationales la même liberté de formuler des réserves que celle que l'article 19 de la Convention de Vienne reconnaissait aux Etats, d'une part, et de ceux pour qui la règle devait être de refuser cette liberté aux organisations internationales, d'autre part. Néanmoins, selon ces deux points de vue, il devait y avoir des exceptions pour ménager la souplesse nécessaire.

20. La solution retenue par la Commission avait été l'institution d'un double régime : un régime de liberté des réserves, non seulement pour les Etats, mais encore pour les organisations internationales dans le cas des traités conclus entre organisations internationales, et un système mixte de liberté et de contraintes dans le cas des réserves formulées par des organisations internationales à des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. De l'avis de la Commission, cette solution exigeait l'adoption provisoire des articles 19 et 19 *bis*. De plus, la Commission avait jugé bon d'inclure dans le texte, en première lecture, un article 19 *ter*, relatif à la formulation d'objections aux réserves, qui n'avait pas d'équivalent dans la Convention de Vienne, mais que justifiait le double régime de formulation des réserves prévu par les articles 19 et 19 *bis*.

21. Lors de la rédaction des articles 19, 19 *bis* et 19 *ter*, la Commission, par la description même des traités concernés, avait semblé aussi vouloir restreindre l'application de ces articles aux seuls traités multilatéraux, question qui n'était pas réglée en termes nets dans la Convention de Vienne. Au cours de la deuxième lecture du projet d'articles, l'opinion dominante à la Commission a été que le régime applicable à la formulation de

⁷ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 306 et 307, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B, art. 2, par. 1, al. *d*, et commentaire, par. 3 et 4.

réerves par les organisations internationales devait être aligné sur le régime applicable aux Etats, consacré par la Convention de Vienne. Cette position de principe rendait inutile la distinction entre les traités auxquels des Etats et des organisations internationales sont parties et les traités entre organisations internationales seulement. Les textes adoptés par le Comité de rédaction marquent donc un retour aux textes correspondants, plus simples, de la Convention de Vienne. Il s'ensuit que la formulation des réserves par des Etats et des organisations est traitée dans un seul article, au lieu des deux articles initiaux. Il s'ensuit en outre que l'article 19 *ter* est apparu inutile et a donc été supprimé. Cette position a par ailleurs facilité la fusion en deux articles uniques des anciens articles 20 et 20 *bis* et des anciens articles 23 et 23 *bis*.

ARTICLE 19⁸ (Formulation des réserves)

22. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 19 le texte qui suit :

Article 19. — Formulation des réserves

1. Un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins

a) que la réserve ne soit interdite par le traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la réserve était interdite ;

b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ; ou

c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas *a* et *b*, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

2. Une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins

a) que la réserve ne soit interdite par le traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que les organisations ayant participé à la négociation ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la réserve était interdite ;

b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ; ou

c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas *a* et *b*, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

23. L'article énonce pour les Etats et les organisations internationales, respectivement, les règles formulées à l'article 19 de la Convention de Vienne. La division en deux paragraphes a été jugée nécessaire en raison de la référence à un acte de confirmation formelle, qui s'applique seulement aux organisations internationales. De plus, le libellé de l'alinéa *a* du paragraphe 1 et de l'alinéa *a* du paragraphe 2 a été adapté pour tenir compte du type de traité concerné.

24. M. CALLE Y CALLE propose de supprimer, dans la version espagnole des paragraphes 1 et 2 du projet d'article, le mot « o » entre les mots « aceptar » et « aprobar », car il donne à croire qu'il s'agit de termes interchangeables, alors que ce n'est pas le cas. (La même

observation vaut pour l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 2.)

La proposition est adoptée.

L'article 19, ainsi modifié quant au texte espagnol, est adopté.

ARTICLE 20⁹ (Acceptation des réserves et objections aux réserves)

25. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose pour l'article 20 le texte suivant :

Article 20. — Acceptation des réserves et objections aux réserves

1. Une réserve expressément autorisée par un traité n'a pas à être ultérieurement acceptée par les organisations contractantes ou, selon le cas, par les organisations contractantes et les Etats contractants, à moins que le traité ne le prévoie.

2. Lorsqu'il ressort de l'objet et du but d'un traité que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve doit être acceptée par toutes les parties.

3. Dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes précédents et à moins que le traité n'en dispose autrement,

a) l'acceptation d'une réserve par un Etat contractant ou par une organisation contractante fait de l'Etat ou de l'organisation auteur de la réserve une partie au traité par rapport à l'Etat ou à l'organisation ayant accepté la réserve si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur pour l'auteur de la réserve et l'Etat ou l'organisation qui a accepté la réserve ;

b) l'objection faite à une réserve par un Etat contractant ou par une organisation contractante n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat ou l'organisation qui a formulé l'objection et l'Etat ou l'organisation auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'Etat ou par l'organisation qui a formulé l'objection ;

c) un acte exprimant le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par le traité et contenant une réserve prend effet dès qu'au moins un autre Etat contractant ou une organisation contractante ou, selon le cas, une autre organisation contractante ou un Etat contractant a accepté la réserve.

4. Aux fins des paragraphes 2 et 3 et à moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve est réputée avoir été acceptée par un Etat si ce dernier n'a pas formulé d'objection à la réserve soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle il en a reçu notification, soit à la date à laquelle il a exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure.

26. Sur la base de la position de principe que M. Díaz González a mentionnée antérieurement, le Comité de rédaction a jugé possible de fusionner les articles 20 et 20 *bis* en un seul article, aligné sur le texte correspondant de la Convention de Vienne. Les seules différences entre le texte de cet article et celui de l'article 20 de la Convention de Vienne viennent de la nécessité d'étendre la règle aux organisations internationales.

27. On notera qu'au paragraphe 2 du projet, à la différence du paragraphe correspondant de la Convention de Vienne, il n'est pas fait mention du « nombre restreint des [entités] ayant participé à la négociation ». Cependant, en omettant cette mention, le Comité s'est simplement conformé à une décision prise par la Com-

⁸ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1648^e séance, par. 24 et suiv., 1649^e séance, 1650^e séance, par. 1 à 37, et 1651^e séance, par. 2 à 46.

⁹ *Idem*, 1651^e séance, par. 47 et suiv., et 1652^e séance, par. 1 à 26.

mission en première lecture et reflétée au paragraphe 2 des articles 20 et 20 *bis* du projet initial.

28. Il est à noter aussi que, comme les articles 20 et 20 *bis* initiaux, le nouveau texte ne contient pas de paragraphe correspondant au paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne. Cependant, il convient de tenir compte du fait que le Comité de rédaction a proposé l'inclusion de l'article 5 dans le projet.

29. Le paragraphe 4 du projet d'article 20 est identique au paragraphe 5 de l'article 20 de la Convention de Vienne. Il ne prévoit en effet l'acceptation tacite d'une réserve, par défaut d'objection, que dans le cas des Etats, aucune règle semblable n'étant prévue pour les organisations internationales. La même possibilité d'acceptation tacite avait cependant été prévue pour les organisations internationales dans les articles 20 et 20 *bis* adoptés en première lecture. En proposant que le nouveau texte reste muet sur ce point, le Comité de rédaction a pensé interpréter fidèlement l'opinion dominante de la Commission, selon laquelle l'inclusion d'une disposition en ce sens dans le projet créerait plus de difficultés d'application et d'interprétation qu'elle n'en résoudrait. Le Comité a aussi estimé que l'absence d'une telle règle n'influerait pas défavorablement sur l'élaboration d'une pratique appropriée pour les organisations internationales.

30. M. RIPHAGEN n'est pas convaincu par les arguments du Comité de rédaction concernant l'omission, à l'article 20, d'un paragraphe correspondant au paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne. La Commission ayant adopté l'article 5, il serait logique d'inclure un tel paragraphe dans l'article 20.

31. Il n'est pas convaincu davantage par le raisonnement du Comité de rédaction quant aux motifs invoqués pour expliquer le fait que le paragraphe 4 ne traite pas de la question de l'acceptation tacite d'une réserve par une organisation internationale. Tout en comprenant les difficultés en cause, M. Riphagen estime que le paragraphe devrait aborder cette question.

32. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que le rapport de la Commission fera mention des éléments pris en considération par le Comité de rédaction, ainsi que de l'objection de M. Riphagen quant à l'hypothèse dans laquelle l'organisation aurait nécessairement connaissance des réserves déjà exprimées au moment où elle formule son acceptation.

33. Revenant à l'article 5, M. Reuter note qu'en adoptant cette disposition le Comité de rédaction et, très certainement, la Commission ont choisi de réfléchir encore à deux problèmes qui demeurent : celui de la définition de l'organisation internationale – que la Commission conservera probablement intacte en dernière lecture, attendu que le caractère intergouvernemental de l'organisation reste l'aspect fondamental – et celui qui procède de l'absence, dans le projet, d'une disposition analogue au paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne – qui ne pourra être tranché qu'en dernière lecture, après d'éventuelles observations de la Sixième Commission. Le Comité de rédaction a exprimé une réserve en ce sens en adoptant l'article 5, et il conviendra d'en faire mention dans le rapport de la Commission.

34. M. OUCHAKOV déclare qu'il retire ses propositions antérieures concernant les articles 19 et 20 (v. 1648^e séance, par. 40). Il note que le Comité de rédaction et la Commission ont décidé de laisser ouverte la question des réserves aux accords bilatéraux et n'ont pas réglé définitivement la question du mécanisme de l'acceptation des réserves par les organisations internationales.

35. M. REUTER (Rapporteur spécial) rappelle à la Commission qu'il lui faudra décider, au moment de l'adoption de son rapport, si elle indique dans ce document que c'est la majorité de la Commission ou l'ensemble de la Commission qui a adopté les articles 19 et 20 proposés par le Comité de rédaction. Le projet de rapport déjà établi (A/CN.4/L.331/Add.3) parle de « la majorité de la Commission », mais si M. Ouchakov accepte les articles précités, il deviendra possible et plus exact de déclarer que la Commission a adopté ces dispositions.

L'article 20 est adopté.

ARTICLE 21¹⁰ (Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves)

36. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose le texte suivant pour l'article 21 :

Article 21. – Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves

1. Une réserve établie à l'égard d'une autre partie conformément aux articles 19, 20 et 23

a) modifie pour l'Etat ou pour l'organisation internationale auteur de la réserve dans ses relations avec cette autre partie les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve, dans la mesure prévue par cette réserve ; et

b) modifie ces dispositions dans la même mesure pour cette autre partie dans ses relations avec l'Etat ou avec l'organisation auteur de la réserve.

2. La réserve ne modifie pas les dispositions du traité pour les autres parties au traité dans leurs rapports *inter se*.

3. Lorsqu'un Etat ou une organisation internationale qui a formulé une objection à une réserve ne s'est pas opposé à l'entrée en vigueur du traité entre lui-même ou elle-même et l'Etat ou l'organisation auteur de la réserve, les dispositions sur lesquelles porte la réserve ne s'appliquent pas entre l'auteur de la réserve et l'Etat ou l'organisation qui a formulé l'objection, dans la mesure prévue par la réserve.

37. L'article 21 proposé par le Comité de rédaction représente un retour au texte de l'article 21 de la Convention de Vienne, les seules modifications rédactionnelles étant celles que nécessite l'inclusion de références aux organisations internationales.

L'article 21 est adopté.

ARTICLE 22¹¹ (Retrait des réserves et des objections aux réserves)

38. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 22 le texte suivant :

¹⁰ *Idem*, 1652^e séance, par. 27 à 29.

¹¹ *Idem*.

Article 22. – Retrait des réserves et des objections aux réserves

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve peut à tout moment être retirée sans que le consentement de l'Etat ou de l'organisation internationale qui a accepté la réserve soit nécessaire pour son retrait.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement, une objection à une réserve peut à tout moment être retirée.

3. A moins que le traité n'en dispose ou qu'il n'en soit convenu autrement,

a) le retrait d'une réserve ne prend effet à l'égard d'un autre Etat contractant ou d'une organisation contractante ou, selon le cas, d'une autre organisation contractante ou d'un Etat contractant que lorsque cet Etat ou cette organisation en a reçu notification ;

b) le retrait d'une objection à une réserve ne prend effet que lorsque l'Etat ou l'organisation qui a formulé la réserve a reçu notification de ce retrait.

39. Le texte de l'article 22 a été sensiblement simplifié par l'emploi des techniques de rédaction utilisées dans les articles précédents. Ainsi, les paragraphes 3 et 4 ont été fusionnés et le libellé a été simplifié d'un bout à l'autre, d'où une plus grande conformité avec le texte de l'article 22 de la Convention de Vienne.

L'article 22 est adopté.

ARTICLE 23¹² (Procédure relative aux réserves)

40. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 23 le texte suivant :

Article 23. – Procédure relative aux réserves

1. La réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être formulées par écrit et communiquées aux Etats contractants et aux organisations contractantes et aux autres Etats et autres organisations ayant qualité pour devenir parties au traité.

2. Lorsqu'elle est formulée lors de la signature du traité sous réserve de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation, une réserve doit être confirmée formellement par l'Etat ou par l'organisation qui en est l'auteur, au moment où il exprime son consentement à être lié par le traité. En pareil cas, la réserve sera réputée avoir été faite à la date à laquelle elle a été confirmée.

3. Une acceptation expresse d'une réserve ou d'une objection faite à une réserve, si elles sont antérieures à la confirmation de cette dernière, n'ont pas besoin d'être elles-mêmes confirmées.

4. Le retrait d'une réserve ou d'une objection à une réserve doit être formulé par écrit.

41. L'article 23 réunit en un seul texte les règles qui figuraient initialement dans les articles 23 et 23 bis. Le texte diffère de l'article 23 de la Convention de Vienne seulement par ses références aux organisations internationales et à leur acte de confirmation formelle.

L'article 23 est adopté.

42. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose que le titre de la section 3 de la deuxième partie demeure inchangé, à savoir : « Section 3. – Entrée en vigueur des traités et application à titre provisoire ».

Le titre de la section 3 de la deuxième partie est adopté.

ARTICLE 24¹³ (Entrée en vigueur) et

ARTICLE 25¹⁴ (Application à titre provisoire)

43. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose pour les articles 24 et 25 les textes suivants.

Article 24. – Entrée en vigueur

1. Un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord entre les organisations ayant participé à la négociation ou, selon le cas, entre les Etats et les organisations ayant participé à la négociation.

2. A défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, un traité entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour toutes les organisations ayant participé à la négociation ou, selon le cas, pour tous les Etats et toutes les organisations internationales ayant participé à la négociation.

3. Lorsque le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité est établi à une date postérieure à l'entrée en vigueur dudit traité, celui-ci, à moins qu'il n'en dispose autrement, entre en vigueur à l'égard de cet Etat ou de cette organisation à cette date.

4. Les dispositions d'un traité qui réglementent l'authentification du texte, l'établissement du consentement à être lié par le traité, les modalités ou la date d'entrée en vigueur, les réserves, les fonctions du dépositaire, ainsi que les autres questions qui se posent nécessairement avant l'entrée en vigueur du traité, sont applicables dès l'adoption du texte.

Article 25. – Application à titre provisoire

1. Un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur

a) si le traité lui-même en dispose ainsi ; ou

b) si les organisations ayant participé à la négociation ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement ou que les organisations ayant participé à la négociation ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation n'en soient convenus autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un Etat ou d'une organisation prend fin si cet Etat ou cette organisation notifie aux autres Etats et aux organisations ou, selon le cas, aux autres organisations et aux Etats entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

44. Le texte actuel des deux articles a été rédigé selon le principe, précédemment exposé, de l'alignement du régime des organisations internationales sur celui des Etats. En conséquence, l'article 24 remplace les articles 24 et 24 bis du projet initial, et l'article 25 les articles 25 et 25 bis de ce projet. Les deux textes correspondent plus étroitement aux articles 24 et 25 de la Convention de Vienne, avec les ajustements rédactionnels nécessaires.

Les articles 24 et 25 sont adoptés.

45. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit qu'aucun changement n'a été apporté aux titres de la troisième partie et de la section I de ladite partie, qui restent identiques aux titres correspondants figurant dans la Convention de Vienne et se lisent comme suit : « Troisième partie – Respect, application

¹³ *Idem*, par. 30 et 31.

¹⁴ *Idem*.

¹² *Idem*.

et interprétation des traités », et « Section 1. – Respect des traités ».

Les titres de la troisième partie et de la section 1 de la troisième partie sont adoptés.

ARTICLE 26¹⁵ (*Pacta sunt servanda*)

46. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité n'a proposé aucun changement à l'article 26, qui se lit comme suit :

Article 26. – Pacta sunt servanda

Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.

L'article 26 est adopté.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite *) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 à 3, A/CN.4/L.328]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION¹⁶

TITRE ET STRUCTURE DU PROJET D'ARTICLES ; TITRES DES PARTIES ET SECTIONS

47. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose pour le projet d'articles le titre suivant (A/CN.4/L.328) :

Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat

Le Comité a repris à son compte la proposition du Rapporteur spécial tendant à préciser le titre du projet en énumérant expressément les trois matières sur lesquelles il porte.

48. M. DÍAZ GONZÁLEZ souligne que si, pour des raisons de style, les mots « d'Etat » ne figurent qu'une seule fois dans le titre, ils n'en qualifient pas moins les trois matières des biens, des archives et des dettes.

Le titre du projet d'articles est adopté.

49. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) indique que, conformément au souhait de la Commission, les articles sur les archives d'Etat ont été regroupés en une partie distincte, intitulée « Archives d'Etat », qui constitue désormais la troisième partie du projet, après celle qui est consacrée aux « Biens d'Etat ». La troisième partie initiale constitue donc désormais la quatrième partie du projet, intitulée « Dettes d'Etat ». La première partie, adoptée en première lecture avec le titre « Introduction », a été intitulée « Dispositions générales », et la section 1 des deuxième, troisième et quatrième parties a été intitulée « Introduction », tandis que la section 2 a reçu le titre de « Dispositions relatives à des catégories spécifiques de successions d'Etats ».

La structure du projet d'articles et les titres des parties et sections sont adoptés.

* Reprise des débats de la 1690^e séance.

¹⁵ *Idem*, 1673^e séance, par. 1 à 3.

¹⁶ Pour le débat initial à la présente session sur le projet d'articles, voir 1658^e à 1662^e, 1671^e, 1672^e, 1675^e, et 1688^e à 1690^e séances.

ARTICLE 1^{er} 17 (Portée des présents articles)

50. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose pour l'article 1^{er} le texte suivant (A/CN.4/L.328) :

Article premier. – Portée des présents articles

Les présents articles s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat.

51. Il signale qu'à la suite de la modification apportée au titre du projet la formule « dans des matières autres que les traités », qui figurait dans le texte initial de l'article 1^{er}, a été remplacée par « en matière de biens, archives et dettes d'Etat ».

L'article 1^{er} est adopté.

ARTICLE 2¹⁸ (Expressions employées)

52. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) indique que le Comité de rédaction n'a apporté aucun changement à l'article 2 adopté en première lecture¹⁹.

L'article 2 est adopté.

ARTICLE 3²⁰ (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles)

53. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) déclare que le Comité de rédaction n'a apporté aucun changement à l'article 3 adopté en première lecture²¹.

L'article 3 est adopté.

ARTICLE 3 bis (Application dans le temps des présents articles)

54. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose un article 3 bis (A/CN.4/L.328), dont le texte est le suivant :

Article 3 bis. – Application dans le temps des présents articles

1. Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles les effets d'une succession d'Etats seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de ces articles, ceux-ci s'appliquent uniquement à l'égard d'une succession d'Etats qui s'est produite après leur entrée en vigueur, sauf s'il en est autrement convenu.

2. Un Etat successeur peut, au moment où il exprime son consentement à être lié par les présents articles ou à tout moment par la suite, faire une déclaration indiquant qu'il appliquera les dispositions des articles à l'égard de sa propre succession d'Etats, laquelle s'est produite avant l'entrée en vigueur des articles, par rapport à tout autre Etat contractant ou Etat partie aux articles qui aura fait une déclaration par laquelle il accepte la déclaration de l'Etat successeur. Dès l'entrée en vigueur des articles entre les Etats qui auront fait ces déclarations ou dès la déclaration d'acceptation,

¹⁷ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1658^e séance, par. 5 et suiv., et 1659^e séance, par. 1 à 24.

¹⁸ *Idem*, 1659^e séance, par. 25 à 46.

¹⁹ Pour texte, voir 1659^e séance, par. 25.

²⁰ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1659^e séance, par. 47 et suiv., et 1660^e séance, par. 1 à 15.

²¹ Pour texte, voir 1659^e séance, par. 47.

si celle-ci est postérieure, les dispositions des articles s'appliqueront aux effets de la succession d'Etats à compter de la date de ladite succession.

3. Un Etat successeur peut, au moment où il signe les présents articles ou exprime son consentement à être lié par eux, faire une déclaration indiquant qu'il appliquera provisoirement les dispositions des articles à l'égard de sa propre succession d'Etats, laquelle s'est produite avant l'entrée en vigueur des articles, par rapport à tout autre Etat signataire ou contractant qui aura fait une déclaration par laquelle il accepte la déclaration de l'Etat successeur. Dès que la déclaration d'acceptation aura été faite, ces dispositions s'appliqueront provisoirement aux effets de la succession d'Etats entre ces deux Etats à compter de la date de ladite succession.

4. Toute déclaration faite conformément au paragraphe 2 ou au paragraphe 3 devra figurer dans une notification écrite communiquée au dépositaire, lequel informera les parties et les Etats ayant qualité pour devenir parties aux présents articles de la communication qui lui a été faite de cette notification et de ses termes.

55. L'article 3 *bis* est une disposition nouvelle qui reproduit, avec les ajustements nécessaires, le texte de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978²², qui avait fait l'objet de longues et délicates négociations à la conférence chargée de l'élaboration de cette convention. Le Comité de rédaction a considéré que la présence d'une disposition de ce type dans le projet de la Commission s'imposait pour des raisons analogues à celles qui avaient justifié l'introduction de l'article 7 dans la convention précitée — raisons liées, en particulier, à la possibilité pour un Etat successeur d'appliquer les articles à sa propre succession d'Etats survenue avant l'entrée en vigueur de ceux-ci.

L'article 3 bis est adopté.

ARTICLE 3 *ter* (Succession dans d'autres matières)

56. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose un article 3 *ter* (A/CN.4/L.328), dont le texte est le suivant :

Article 3 ter. — Succession dans d'autres matières

Rien dans les présents articles n'est considéré comme préjugeant en quoi que ce soit toute question relative aux effets de la succession d'Etats dans des matières autres que celles visées aux présents articles.

57. L'article 3 *ter* est une disposition nouvelle. Le Comité de rédaction a jugé nécessaire d'introduire une disposition de ce type par suite de la décision de ne pas traiter dans le projet des effets de la succession d'Etats dans toutes les matières autres que les traités et de borner les travaux de la Commission aux trois matières énumérées dans le titre du projet. Le libellé de l'article proposé suit celui de l'article 14 de la Convention de Vienne de 1978.

L'article 3 ter est adopté.

ARTICLE 4²³ (Portée des articles de la présente partie)

58. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) indique que le Comité de rédaction n'a apporté

aucun changement à l'article 4 adopté en première lecture²⁴.

L'article 4 est adopté.

ARTICLE 5²⁵ (Biens d'Etat)

59. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) indique que le Comité de rédaction n'a apporté aucun changement à l'article 5 adopté en première lecture²⁶.

L'article 5 est adopté.

ARTICLE 6²⁷ (Effets du passage des biens d'Etat)

60. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 6 le texte suivant (A/CN.4/L.328) :

Article 6. — Effets du passage des biens d'Etat

Une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

61. Le Comité de rédaction a décidé de modifier l'ancien titre de l'article (« Droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent ») qui ne rendait pas correctement compte du contenu de la disposition. Au surplus, le titre nouveau répond mieux à celui de l'article 9.

L'article 6 est adopté.

ARTICLE 7²⁸ (Date du passage des biens d'Etat)

62. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) déclare que le Comité de rédaction n'a apporté aucun changement à l'article 7 adopté en première lecture²⁹.

L'article 7 est adopté.

ARTICLE 8³⁰ (Passage des biens d'Etat sans compensation)

63. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) déclare que le Comité de rédaction n'a apporté aucun changement à l'article 8 adopté en première lecture³¹.

L'article 8 est adopté.

²⁴ Pour texte, voir 1660^e séance, par. 17.

²⁵ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1660^e séance, par. 17 à 63.

²⁶ Pour texte, voir 1660^e séance, par. 17.

²⁷ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1660^e séance, par. 64 à 69.

²⁸ *Idem*, par. 70 à 76.

²⁹ Pour texte, voir 1660^e séance, par. 70.

³⁰ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1660^e séance, par. 77 et 78.

³¹ Pour texte, voir 1660^e séance, par. 77.

²² Voir 1658^e séance, note 2.

²³ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1660^e séance, par. 17 à 63.

ARTICLE 9 ³² (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers)

64. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 9 le texte suivant (A/CN.4/L.328) :

Article 9. – Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers

Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle les biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats, sont situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur et qui, à cette date, appartiennent à un Etat tiers conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur.

65. Le Comité de rédaction a modifié le titre de l'article 9 en anglais pour l'aligner sur les versions française et espagnole, plus claires. C'est ainsi que l'expression « third party State property » a été remplacée par « the property of a third State ».

66. M. ALDRICH dit que, la Commission ayant déjà adopté l'article 5, qui définit les biens d'Etat comme étant les biens qui, à la date de la succession d'Etats et conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, appartenaient à cet Etat, il semble qu'il ne soit guère utile d'inclure l'article 9 dans le projet. Le seul effet que pourrait avoir cet article est de donner à penser qu'il pourrait être porté atteinte aux besoins, droits et intérêts de particuliers. Cette disposition est malheureuse et devrait être supprimée.

67. M. OUCHAKOV, appuyé par M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), fait observer que cet article est sans rapport direct avec la succession d'Etats proprement dite. Il vise essentiellement à protéger les biens qui, en vertu du droit interne de l'Etat prédécesseur, appartiennent à un Etat tiers. Il s'appliquera, par exemple, aux bâtiments des consulats ou ambassades, qu'il importe de protéger en cas de succession d'Etats pour sauvegarder les intérêts des Etats tiers.

L'article 9 est adopté.

ARTICLE 10 ³³ (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)

68. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) propose pour l'article 10 le texte suivant (A/CN.4/L.328) :

Article 10. – Transfert d'une partie du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre eux.

2. En l'absence d'un accord,

a) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur ;

b) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur.

69. Le Comité de rédaction a remplacé, par souci de simplification, la formule « entre les Etats prédécesseur

et successeur », qui figurait à la fin du paragraphe 1 adopté en première lecture, par les mots « entre eux ».

70. M. REUTER propose de modifier le paragraphe 2 de l'article 10 en remplaçant la formule liminaire, « en l'absence d'un accord », par les mots « en l'absence d'un tel accord », afin de ne laisser place à aucun doute quant à l'accord visé, qui est celui qui porte sur les biens, et non sur le transfert.

L'article 10, ainsi modifié, est adopté.

ARTICLE 11 ³⁴ (Etat nouvellement indépendant)

71. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose pour l'article 11 le texte suivant (A/CN.4/L.328) :

Article 11. – Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant :

a) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur ;

b) les biens immeubles ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats situés hors de ce territoire et devenus biens d'Etat de l'Etat prédécesseur pendant la période de dépendance passent à l'Etat successeur ;

c) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux mentionnés à l'alinéa b et situés hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, à la création desquels le territoire dépendant a contribué, passent à l'Etat successeur en proportion de la contribution du territoire dépendant ;

d) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur ;

e) les biens meubles ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui sont devenus des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur pendant la période de dépendance passent à l'Etat successeur ;

f) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux mentionnés aux alinéas d et e à la création desquels le territoire dépendant a contribué passent à l'Etat successeur en proportion de la contribution du territoire dépendant.

2. Lorsqu'un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants, le passage des biens d'Etat de l'Etat ou des Etats prédécesseurs à l'Etat nouvellement indépendant est réglé conformément aux dispositions du paragraphe 1.

3. Lorsqu'un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales, le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé conformément aux dispositions du paragraphe 1.

4. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant pour régler autrement qu'en application des paragraphes 1 à 3 la succession aux biens d'Etat ne doivent pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles.

72. Le texte de cet article, dont le titre n'a pas été modifié, est resté essentiellement le même que celui qui a été adopté en première lecture. Pour qu'il soit plus complet, quelques adjonctions ont été faites au paragraphe 1. De plus, l'ordre des alinéas de ce paragraphe a été modifié afin que leur présentation soit plus cohérente. Sous sa forme initiale, le paragraphe 1 se référait à trois cas de passage des biens d'Etat meubles, à ses alinéas a, b

³² Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1661^e séance, par. 1 à 47.

³³ *Idem*, par. 48 à 58.

³⁴ *Idem*, par. 59 à 94.

et *c*, et à un cas de passage des biens d'Etat immeubles, à son alinéa *d*. Le Comité de rédaction n'a pas trouvé de raison suffisamment convaincante pour que les deux hypothèses visées aux alinéas *a* et *c* du projet précédent ne soient pas aussi couvertes en ce qui concerne le passage des biens immeubles. En conséquence, le texte qu'il propose contient deux nouveaux alinéas, les alinéas *b* et *c*. Il s'ensuit que l'alinéa *a* du nouveau texte correspond à l'alinéa *d* de la version primitive, que les alinéas *b* et *c* sont nouveaux, mais qu'ils s'inspirent des alinéas *a* et *c* du texte précédent, et que les alinéas *d*, *e* et *f* du nouveau texte correspondent aux alinéas *b*, *a* et *c* du texte initial.

73. De plus, le Comité de rédaction a décidé, par souci d'harmonie, de remplacer, dans le texte du nouvel alinéa *e*, l'expression « Etat nouvellement indépendant » par l'expression « Etat successeur », laquelle est employée dans le reste de l'article.

74. D'autre part, dans les nouveaux alinéas *b* et *c*, qui concernent les biens immeubles, il est fait expressément mention des biens qui sont situés hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Cette mention, qui n'est pas nécessaire dans le cas des biens meubles, s'impose dans le cas des biens immeubles compte tenu des dispositions de l'alinéa *a*.

75. Enfin, aux alinéas *c* et *f* du paragraphe 1 du nouveau texte, l'expression « dans la proportion correspondant à sa part contributive » a été remplacée par « en proportion de la contribution du territoire dépendant », par souci d'harmonisation avec la version anglaise de ces dispositions.

L'article 11 est adopté.

ARTICLE 12³⁵ (Unification d'Etats)

76. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) indique que le Comité de rédaction propose pour l'article 12 le texte suivant (A/CN.4/L.328) :

Article 12. – Unification d'Etats

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les biens d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.

2. Sans préjudice de la disposition du paragraphe 1, l'attribution des biens d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur ou, selon le cas, à ses parties composantes est réglée par le droit interne de l'Etat successeur.

L'article 12 est adopté.

ARTICLE 13³⁶ (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat)

77. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) indique que le seul changement apporté au texte de cet article a consisté à ajouter à son paragraphe 3, par souci de précision et de clarté, les mots « entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur », après les mots « compensation équitable ». Le texte proposé (A/CN.4/L.328) est donc le suivant :

Article 13. – Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement,

a) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans le territoire duquel ils se trouvent ;

b) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur ;

c) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa *b* passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable.

2. Le paragraphe 1 s'applique lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question de compensation équitable entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats.

78. M. OUCHAKOV fait observer que les mots « passent à l'Etat successeur dans le territoire duquel ils se trouvent », qui figurent à la fois à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 14 et à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 13, ne se justifient pas dans cette dernière disposition. En effet, l'article 14 vise la formation d'au moins deux Etats, tandis que l'article 13 concerne la formation d'un seul Etat. A l'article 13, ces mots devraient être remplacés par les mots « situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur », qui sont les mots employés à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 11.

79. D'autre part, M. Ouchakov constate que l'article 34 de la Convention de Vienne de 1978 est intitulé « Succession d'Etats en cas de séparation de parties d'un Etat », et il se demande s'il ne conviendrait pas de remplacer, dans le titre de l'article à l'examen, les mots « parties du territoire d'un Etat » par « parties d'un Etat ».

80. M. REUTER approuve M. Ouchakov sur le premier point, mais fait observer que l'article 13 peut être interprété comme visant le cas où plusieurs parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment plusieurs Etats.

81. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) précise que, dans sa pensée, l'article 13 vise le cas précis de la formation d'un seul Etat. En conséquence, la suggestion de M. Ouchakov lui paraît acceptable.

82. Pour ce qui est du titre, le Rapporteur spécial préférerait qu'il ne soit pas modifié, car l'expression « parties d'un Etat » est obscure.

L'article 13, ainsi modifié, est adopté.

ARTICLE 14³⁷ (Dissolution d'un Etat)

83. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) indique que l'article 14 proposé par le Comité (A/CN.4/L.328) est libellé comme suit :

Article 14. – Dissolution d'un Etat

1. Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs concernés n'en conviennent autrement,

³⁵ *Idem*, par. 95 à 98.

³⁶ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1662^e séance.

³⁷ *Idem*.

a) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur dans le territoire duquel ils se trouvent ;

b) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire passent aux Etats successeurs dans des proportions équitables ;

c) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec les territoires auxquels se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur concerné ;

d) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa c passent aux Etats successeurs dans des proportions équitables.

2. Les dispositions du paragraphe 1 sont sans préjudice de toute question de compensation équitable entre les Etats successeurs qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats.

84. Le texte de cet article, dont le titre n'a pas été modifié, est resté essentiellement le même. Après mûre réflexion, le Comité de rédaction a décidé de remplacer, à l'alinéa b du paragraphe 1, les mots « à l'un des Etats successeurs moyennant une compensation équitable aux autres Etats successeurs » par « aux Etats successeurs dans des proportions équitables ». A la suite de ce changement, l'expression « dans une proportion équitable » a été remplacée par « dans des proportions équitables » à l'alinéa d du paragraphe 1. Enfin, pour les mêmes raisons de précision et de clarté qui l'avaient conduit à modifier le paragraphe 3 de l'article 13, le Comité de rédaction a ajouté, au paragraphe 2 de l'article 14, les mots « entre les Etats successeurs » après les mots « compensation équitable ».

L'article 14 est adopté.

ARTICLE 15³⁸ (Portée des articles de la présente partie)

85. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité n'a pas apporté de modification à l'article 15³⁹.

L'article 15 est adopté.

ARTICLE 16⁴⁰ (Dette d'Etat)

86. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 16 le texte ci-après (A/CN.4/L.328) :

Article 16. - Dette d'Etat

Aux fins des articles de la présente partie, l'expression « dette d'Etat » s'entend :

a) de toute obligation financière d'un Etat à l'égard d'un autre Etat, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet du droit international ;

b) de toute autre obligation financière à la charge d'un Etat.]

87. Bien qu'il n'ait modifié ni le titre, ni le membre de phrase introductif, ni l'alinéa a, le Comité, comme la Commission, n'a pu se mettre d'accord sur le point de savoir s'il convenait de maintenir ou de supprimer l'alinéa b. Il a donc décidé de renvoyer la question à la Commission, et c'est la raison pour laquelle l'alinéa b a été placé entre crochets.

³⁸ *Idem*, 1671^e séance, et 1672^e séance, par. 1 à 35.

³⁹ Pour texte, voir 1671^e séance, par. 1.

⁴⁰ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1671^e séance, et 1672^e séance, par. 1 à 35.

88. M. REUTER propose de conserver l'alinéa b, mais d'ajouter à la fin de cet alinéa les mots « en vertu du droit international ».

89. M. ALDRICH dit que, à la Commission et au Comité de rédaction, il a toujours résisté aux tentatives faites en vue d'obscurcir le sens de l'alinéa b, disposition qui pose clairement la question de savoir si, en droit international, une succession d'Etats entraîne une succession aux dettes à l'égard de banques privées et de particuliers. Il ne comprend pas le sens de la suggestion de M. Reuter, qui est inacceptable, car elle ne fait que rendre confuse la question à l'examen. A son avis, il convient de maintenir l'alinéa b, car il ne serait pas juste que la Sixième Commission, ou toute conférence internationale qui pourrait examiner le projet d'articles en vue de l'adoption d'une convention, ne soit pas saisie des textes sur lesquels la Commission n'a pu se mettre d'accord.

90. M. NJENGA a cru comprendre que le commentaire relatif à l'article 16 indiquerait, de façon assez détaillée, les raisons de la décision de la Commission concernant l'alinéa b.

Sur la demande de M. Ouchakov, il est procédé au vote par appel nominal sur le maintien de l'alinéa b de l'article 16.

L'appel commence par M. Aldrich, dont le nom est tiré au sort par le Président.

Votent pour : M. Aldrich, M. Calle y Calle, M. Francis, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Verosta.

Votent contre : M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Díaz González, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Tabibi, M. Thiam, M. Yankov.

Il y a 8 voix pour et 8 voix contre.

L'alinéa b de l'article 16 n'est pas adopté.

Le titre, le membre de phrase introductif et l'alinéa a de l'article 16 sont adoptés.

91. M. REUTER, expliquant son vote, dit qu'il s'est prononcé pour le maintien de l'alinéa b parce que la question en jeu est une question de droit international général et que, du point de vue du droit international général, on ne peut pas dire qu'il n'y ait aucune charge financière qui incombe à un Etat du fait de créances privées.

92. M. CALLE Y CALLE a voté pour le maintien de l'alinéa b parce que l'idée exprimée dans cette disposition a été approuvée dans le passé, et que le droit international général prévoit l'exécution des obligations, y compris les obligations financières des Etats à l'égard de créanciers autres que des Etats ou des organisations internationales.

93. M. RIPHAGEN indique qu'il s'est prononcé pour le maintien de l'alinéa b pour les mêmes raisons que M. Reuter.

94. M. FRANCIS dit qu'il a voté pour le maintien de l'alinéa b pour les raisons qu'il a déjà exposées au cours des débats consacrés par la Commission à l'article 16. Le vote de la Commission ayant abouti à un partage égal des voix, il aurait pensé que, sans être adopté, l'alinéa b aurait été maintenu entre crochets.

95. M. BARBOZA a voté contre le maintien de l'alinéa b, parce qu'il est d'avis que le genre de dettes

mentionné dans cette disposition relève du droit interne des Etats et qu'on ne peut les considérer comme couvertes par le droit international.

96. M. OUCHAKOV s'est prononcé contre le maintien de l'alinéa *b* parce que le seul type de règle qui puisse être énoncé en droit international est celui qui concerne les relations entre des sujets de droit international. C'est le droit du contrat qui s'applique aux dettes privées.

97. M. ŠAHOVIĆ a voté pour le maintien de l'alinéa *b* pour les raisons de principe qu'il a exposées au cours des débats de la Commission sur l'article 16, et parce qu'il estimait que l'inclusion de cet alinéa dans le texte de l'article renforcerait le projet et assurerait son adoption à l'unanimité.

98. M. DÍAZ GONZÁLEZ s'est prononcé contre le maintien de l'alinéa *b* pour les mêmes raisons que M. Barboza. Cependant, il aurait pu voter pour le maintien de cette disposition si elle avait été libellée différemment.

99. S'exprimant en qualité de président du Comité de rédaction et se référant à l'observation faite par M. Francis, M. Díaz González précise que l'alinéa *b* a été placé entre crochets pour indiquer que le Comité de rédaction n'avait pu se mettre d'accord sur ce texte et que la Commission devait se prononcer à son sujet.

100. M. VEROSTA a voté pour le maintien de l'alinéa *b* pour les mêmes raisons que M. Reuter.

101. M. YANKOV a voté contre le maintien de l'alinéa *b* non pas parce que le type d'obligations visé ne doit pas bénéficier d'une protection juridique, mais parce qu'il n'entre pas dans le champ d'application du projet d'articles tel que lui-même le comprend.

102. M. NJENGA s'est prononcé lui aussi contre le maintien de l'alinéa *b* parce que cette disposition concerne des sujets autres que les sujets du droit international. Bien que les dettes visées par cette disposition doivent évidemment être payées, elles ne sont pas régies par le droit international.

103. M. ALDRICH ne peut accepter les arguments invoqués par les membres de la Commission qui se sont opposés au maintien de l'alinéa *b* sous prétexte que les dettes à l'égard de particuliers se situent hors du champ d'application du projet d'articles. Ces arguments ne sont pas logiques, car, lorsqu'on parle de biens d'Etat, on entend aussi par là les dettes de particuliers à l'égard de l'Etat. M. Aldrich ne peut admettre que les dettes de particuliers à l'égard de l'Etat puissent être considérées comme entrant dans une succession d'Etats alors que les dettes de l'Etat à l'égard de particuliers seraient exclues d'une telle succession.

104. M. QUENTIN-BAXTER a voté pour le maintien de l'alinéa *b* parce qu'il estimait que, pour que le projet d'articles ait une chance de succès, il fallait que l'alinéa *b* soit inclus dans l'article 16. Il aurait voté pour le maintien de cette disposition même s'il ne l'avait pas approuvé quant au fond, car il juge du devoir de la Commission de soumettre les problèmes de ce genre à l'Assemblée générale et à une éventuelle conférence diplomatique. En fait, il est d'avis que la Commission a mal apprécié son rôle en se prononçant sur une question de ce genre, ainsi que le montre le partage égal des voix auquel le vote a abouti.

ARTICLE 17 ⁴¹ (Effets du passage des dettes d'Etat)

105. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 17 le texte suivant (A/CN.4/L.328) :

Article 17. - Effets du passage des dettes d'Etat

Une succession d'Etats emporte l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et la naissance de celles de l'Etat successeur pour ce qui concerne les dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

106. Le titre de l'article 17 a été aligné sur celui de l'article correspondant de la deuxième partie, à savoir l'article 6, pour les mêmes raisons que celles qui ont amené à modifier le titre de ce dernier article.

L'article 17 est adopté.

ARTICLE 17 bis ⁴² (Date du passage des dettes d'Etat)

107. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose un article 17 bis dont le texte est le suivant (A/CN.4/L.328) :

Article 17 bis. - Date du passage des dettes d'Etat

A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, la date du passage des dettes d'Etat est celle de la succession d'Etats.

108. A la lumière des débats de la Commission, le Comité de rédaction a adopté la proposition faite par le Rapporteur spécial dans son treizième rapport d'inclure dans le projet un nouvel article 17 bis (A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 164), dont le titre et le texte correspondent à ceux de l'article 7.

L'article 17 bis est adopté.

ARTICLE 18 ⁴³ (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers)

109. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité propose pour l'article 18 le texte suivant (A/CN.4/L.328) :

Article 18. - Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers

1. Une succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits et obligations des créanciers.

2. Un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, selon le cas, entre des Etats successeurs concernant la part ou les parts respectives de dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur qui passent ne peut être invoqué par l'Etat prédécesseur ou par le ou les Etats successeurs, selon le cas, contre un Etat tiers, une organisation internationale ou tout autre sujet du droit international faisant valoir une créance que

a) si les conséquences de cet accord sont conformes aux dispositions de la présente partie ; ou

b) si l'accord a été accepté par cet Etat tiers, cette organisation internationale ou cet autre sujet du droit international.

110. Le Comité de rédaction n'a pas apporté de modification au titre de l'article 18 non plus qu'au paragraphe 1. Afin d'harmoniser le libellé de la fin du paragraphe 2 et de l'alinéa *b* avec celui de l'article 16, il a

⁴¹ *Idem*, 1672^e séance, par. 36 à 60.

⁴² *Idem*.

⁴³ *Idem*, par. 36 et suiv., et 1675^e séance, par. 33 à 48.

ajouté les mots « ou tout autre sujet du droit international » et « ou cet autre sujet du droit international ». De plus, à l'alinéa *a* du paragraphe 2, le mot « dispositions » a été substitué aux mots « autres règles applicables des articles », afin d'éviter des problèmes d'interprétation. Dans les versions française et espagnole du paragraphe 2, les mots « le cas échéant » et « en su caso » ont été remplacés respectivement par « selon le cas » et « según el caso ».

L'article 18 est adopté.

ARTICLE 19⁴⁴ (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)

111. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) signale qu'au paragraphe 1 de l'article 19 le Comité de rédaction a apporté une modification semblable à celle qu'il a apportée à l'article 10, qui est l'article correspondant de la deuxième partie : les mots « entre les Etats prédécesseur et successeur » ont été remplacés par « entre eux ». En conséquence, le texte proposé par le Comité de rédaction pour l'article 19 (A/CN.4/L.328) est le suivant :

Article 19. – Transfert d'une partie du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre eux.

2. En l'absence d'un accord, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable compte tenu, notamment, des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur en relation avec ladite dette d'Etat.

L'article 19 est adopté.

ARTICLE 20⁴⁵ (Etat nouvellement indépendant)

112. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) signale que le Comité de rédaction s'est borné à aligner les versions anglaise et espagnole du paragraphe 2 sur la version française de ce paragraphe et sur le paragraphe 4 de l'article 11, qui est l'article correspondant de la deuxième partie. Le texte proposé (A/CN.4/L.328) est le suivant :

Article 20. – Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant, aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant, à moins qu'un accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur n'en dispose autrement au vu du lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant.

2. L'accord mentionné au paragraphe 1 ne doit pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, ni son exécution mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant.

L'article 20 est adopté.

⁴⁴ *Idem*, 1672^e séance, par. 36 et suiv., et 1675^e séance, par. 33 et suiv.

⁴⁵ *Idem*, 1688^e séance, par. 3 à 32.

ARTICLE 21⁴⁶ (Unification d'Etats)

113. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que, compte tenu du désir de la Commission, le Comité a décidé de supprimer le paragraphe 2 de cet article, qui est en conséquence libellé comme suit (A/CN.4/L.328) :

Article 21. – Unification d'Etats

Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les dettes d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.

L'article 21 est adopté.

ARTICLE 22⁴⁷ (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat)

114. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction n'a pas modifié cet article tel qu'il a été adopté en première lecture⁴⁸.

L'article 22 est adopté.

ARTICLE 23⁴⁹ (Dissolution d'un Etat)

115. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) signale que, pour les raisons qui ont amené le Comité de rédaction à modifier l'article 14, qui est l'article correspondant de la deuxième partie, les mots « à chaque Etat successeur dans une proportion équitable » ont été remplacés par « aux Etats successeurs dans des proportions équitables ». En conséquence, le texte proposé par le Comité de rédaction pour l'article 23 est le suivant (A/CN.4/L.328) :

Article 23. – Dissolution d'un Etat

Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs n'en conviennent autrement, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passe aux Etats successeurs dans des proportions équitables, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

L'article 23 est adopté.

La séance est levée à 13 h 10.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ Pour texte, voir 1688^e séance, par. 3.

⁴⁹ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1688^e séance, par. 3 à 32.

1693^e SÉANCE

Vendredi 17 juillet 1981, à 10 h 30

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (suite *) [A/CN.4/347 et Add.1 et 2]

[Point 8 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 1^{er} (Champ d'application des présents articles),

ARTICLE 2 (Courriers et valises ne rentrant pas dans le champ d'application des présents articles),

ARTICLE 3 (Expressions employées),

ARTICLE 4 (Liberté de communication pour toutes fins officielles au moyen de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques),

ARTICLE 5 (Devoir de respecter le droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit), *et*

ARTICLE 6 (Non-discrimination et réciprocité)¹ [suite]

1. M. OUCHAKOV dit qu'à son avis la Commission devrait utiliser une expression générique, telle que « courrier officiel », « courrier gouvernemental » ou « courrier de cabinet », pour désigner les courriers diplomatiques, consulaires et autres, et une expression également générique, telle que « valise officielle », « valise gouvernementale » ou « valise de cabinet », pour désigner les divers types de valises qu'elle entend prendre en considération. Il conviendrait alors de préciser que ces expressions visent non seulement les courriers et valises diplomatiques, mais d'autres courriers et valises. Dans les définitions qui seraient données de ces expressions, il faudrait s'abstenir de se référer aux règles relatives au statut de ces courriers et valises.

2. A cet égard, la définition de l'expression « courrier diplomatique » figurant au paragraphe 1, alinéa 1, de l'article 3 proposé par le Rapporteur spécial contient des éléments inutiles relevant des règles qui définissent le statut du courrier diplomatique et qui ont leur place dans les articles suivants. L'expression « courrier gouvernemental » pourrait par exemple être définie comme s'entendant d'une personne ayant la qualité de courrier, envoyée par un Etat comme porteur de la valise gouvernementale ou d'une autre communication jusqu'à sa destination. Une définition analogue pourrait être donnée de l'expression générique qui serait retenue pour désigner les différents types de valises.

3. L'article 1^{er} (Champ d'application des présents articles) pourrait alors se borner à disposer que les articles s'appliquent aux communications des Etats par l'emploi d'un courrier gouvernemental ou d'une valise gouvernementale. Comme cette disposition n'a trait qu'au champ d'application des articles, il est inutile de s'y référer à des règles particulières. Pour M. Ouchakov, même la formule « pour toutes fins officielles » a un caractère de règle. Dans un autre article, il faudrait préciser que l'Etat d'envoi peut envoyer un courrier gouvernemental délivrer une communication à ses institutions situées sur le

territoire de l'Etat de réception. Suivrait un article rédigé sur le modèle du projet d'article 4, qui énonce les obligations de l'Etat de réception.

4. Si la Commission employait les expressions « courrier diplomatique » et « valise diplomatique » pour désigner toutes les catégories de courriers et de valises qu'elle a en vue, elle irait nécessairement au-devant de difficultés, puisque ces expressions sont utilisées dans un sens bien particulier dans la Convention de Vienne de 1961².

5. Le projet d'article 5, intitulé « Devoir de respecter le droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit », paraît prématuré, car ce n'est qu'après avoir énuméré les facilités, privilèges et immunités pertinents que la Commission devrait consacrer le devoir de respecter le droit international et le droit interne.

6. Se référant plus particulièrement au paragraphe 1 de l'article 5, M. Ouchakov fait observer que le devoir de respecter les règles du droit international ne peut incomber qu'à des sujets du droit international, et non au courrier gouvernemental. Celui-ci ne peut même pas être considéré comme un organe de l'Etat, étant donné qu'il remplit des fonctions tout à fait spécifiques et qu'il n'exerce aucun pouvoir étatique. D'ailleurs, même les organes de l'Etat n'ont jamais été considérés comme devant respecter le droit international : ce devoir ne s'impose qu'aux Etats pour lesquels ils agissent.

7. M. ŠAHOVIĆ dit qu'il a parfois l'impression que la Commission s'exagère l'importance du sujet à l'étude. En fait, c'est un sujet relativement modeste, mais qui présente des aspects pratiques, ainsi que le Rapporteur spécial l'a souligné. Ce sujet ne soulève pas de problèmes juridiques controversés. En effet, le statut général du courrier diplomatique et de la valise diplomatique a déjà été établi par diverses conventions multilatérales, qui ont codifié des règles de droit coutumier. On peut dès lors se demander en quoi l'étude de ce sujet par la Commission peut contribuer à la codification et au développement progressif du droit international. Dès le départ, la Commission a mis l'accent sur la nécessité de dégager les aspects nouveaux et pratiques du sujet, ceux qui résultent des progrès des moyens de communication et des abus de certains privilèges et immunités. Il convient donc d'introduire les innovations nécessaires et de fournir les précisions indispensables pour guider les Etats dans l'application des règles existantes du droit international. Il s'ensuit que, à l'avenir, le Rapporteur spécial devrait orienter principalement ses recherches vers la pratique des Etats, afin de déterminer quels sont les problèmes juridiques qui appellent une réglementation. Toute autre orientation risquerait de mener à un travail de codification qui aurait pour seul fondement le droit positif.

8. La question de l'assimilation au courrier et à la valise diplomatiques d'autres types de courriers et de valises a été longuement débattue, mais celle de l'assimilation du courrier et de la valise des organisations internationales a été jusqu'à présent négligée. Pour M. Ouchakov, la

* Reprise des débats de la 1691^e séance.

¹ Pour textes, voir 1691^e séance, par. 1.

² Voir 1691^e séance, note 1.

Commission ne fera vraiment œuvre utile que si elle fait aussi porter ses travaux sur le courrier et la valise des organisations internationales. Contrairement à d'autres membres de la Commission, M. Šahović estime, pour sa part, qu'il n'y a pas lieu de rechercher une expression générique : les expressions « courrier diplomatique » et « valise diplomatique » sont elles-mêmes des expressions générales, qui sont employées en tant que telles dans le libellé du sujet à l'étude. Il suffirait donc de préciser que les règles énoncées dans le projet d'articles s'appliquent à toutes les formes de courriers et de valises diplomatiques.

9. En ce qui concerne l'article 1^{er}, M. Šahović fait observer que son paragraphe 2 pourrait être simplifié, puisqu'il se borne à assimiler aux courriers et valises diplomatiques d'autres types de courriers et de valises.

10. Pour ce qui est de l'article 2, M. Šahović insiste sur le fait que les courriers et valises utilisés par des organisations internationales devraient être couverts par le projet. Cet article devrait être remplacé par une disposition précisant quels sont les rapports entre les règles du projet et les autres règles du droit international relatives aux courriers et valises diplomatiques.

11. Quant aux définitions d'expressions figurant à l'article 3, il conviendrait de les dépouiller le plus possible de tous éléments ayant le caractère d'une règle juridique, ainsi que l'ont fait observer plusieurs membres de la Commission.

12. Enfin, M. Šahović exprime l'espoir qu'un article relatif aux devoirs de l'Etat d'envoi complète les articles 4, 5 et 6, qui concernent respectivement la liberté de communication que doivent respecter l'Etat de réception et l'Etat de transit, le devoir de se conformer au droit international et au droit interne de l'Etat de réception et de l'Etat de transit, qui incombe au courrier diplomatique, et les principes de non-discrimination et de réciprocité qui s'imposent à l'Etat d'envoi et à l'Etat de réception.

13. M. TABIBI se déclare certain que, en suivant la méthode adoptée et les propositions faites par le Rapporteur spécial, la Commission réussira à élaborer un projet d'articles sur le sujet à l'examen. L'importance de ce sujet tient au fait que la protection de la liberté de communication et des courriers et valises diplomatiques est un des principes les plus anciens du droit international. Ce principe et d'autres principes d'intérêt fondamental ont été évidemment énoncés dans la Convention de Vienne de 1961 et dans la Convention de Vienne de 1963³, qui font désormais partie du droit interne de nombreux pays Membres de l'ONU. Dans l'examen du sujet, la Commission devrait s'efforcer, non pas de récrire les principes consacrés par ces instruments, mais plutôt de formuler des principes sur lesquels ces instruments sont muets, en veillant en particulier à protéger les droits et les intérêts des petits pays, qui disposent de ressources techniques bien moindres que les grands pays pour inspecter et contrôler le contenu des valises diplomatiques et pour empêcher qu'il en soit fait un usage abusif.

14. De l'avis de M. Tabibi, l'article 1^{er}, relatif au champ d'application du projet, n'est pas assez restrictif, et la

référence qui y est faite à tous les types de communication des Etats pourrait être mal interprétée. Il reconnaît avec M. Šahović que les articles 4, 5 et 6 sont particulièrement importants. L'article 4, sur la liberté de communication, vise les obligations de l'Etat de réception. Cependant, il faudrait aussi mentionner à l'article 5 les obligations de l'Etat d'envoi, car l'équilibre entre les droits et les obligations de l'Etat d'envoi et ceux de l'Etat de réception est un aspect essentiel du sujet à l'examen.

15. Comme M. Calle y Calle (1691^e séance), M. Tabibi estime qu'il faudrait tenir compte des intérêts d'organisations comme l'Organisation de libération de la Palestine et la South West Africa People's Organization (SWAPO) dans les articles du projet, qui auraient une portée plus grande encore s'ils s'appliquaient aussi aux courriers et valises utilisés par les organisations internationales à des fins officielles.

16. M. NJENGA dit que, dans son excellent rapport et dans la présentation orale qu'il en a faite, le Rapporteur spécial a réussi à démontrer que le droit relatif au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique est aujourd'hui mûr pour la codification.

17. Se référant à l'article 1^{er}, M. Njenga déclare avoir été surpris par la proposition faite par le Rapporteur spécial aux paragraphes 45 à 48 de son deuxième rapport (A/CN.4/347 et Add.1 et 2), tendant à ce que le projet d'articles s'applique aux courriers et aux valises utilisés par des Etats et non à ceux qu'utilisent les organisations internationales. Les arguments avancés par le Rapporteur spécial à l'appui de cette proposition ne sont pas très convaincants, étant donné en particulier que la pratique des organisations internationales en ce qui concerne l'utilisation de courriers et de valises à des fins officielles est bien établie et généralement acceptée par les Etats. La Commission serait donc parfaitement fondée à étudier cette pratique et les dispositions pertinentes des traités conclus par les organisations internationales et les pays hôtes, en vue d'étendre le champ d'application du projet d'articles aux communications des organisations internationales au moyen de courriers et de valises. Cette position pourrait en fin de compte épargner à la Commission beaucoup de temps et de peine, car l'Assemblée générale n'aurait plus alors à lui demander de préparer un projet d'articles sur la question du statut des courriers et des valises utilisés par les organisations internationales.

18. Un des faits les plus importants établis par le Rapporteur spécial dans son étude des conventions multilatérales existantes est que le principe de la liberté de communication et le principe de l'inviolabilité de la valise diplomatique sont généralement reconnus. Une exception à ce dernier principe a été prévue par le paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963, mais cette exception n'existe pas dans les conventions postérieures – ce qui, pour M. Njenga, montre que la pratique des Etats n'a pas trouvé de raison à une telle exception. Peut-être serait-ce néanmoins une bonne idée que la Commission étudie de près le principe de l'inviolabilité, car, bien que les Etats aient l'obligation de n'utiliser de courriers et de valises diplomatiques qu'à des fins officielles, des abus se produisent ; peut-être serait-il bon de prévoir des sauvegardes plus sûres dans le projet d'articles.

³ *Ibid.*, note 2.

19. M. Njenga relève à cet égard ce qu'a souligné le Rapporteur spécial au paragraphe 165 de son rapport : conformément au principe de l'inviolabilité de la correspondance officielle, la valise diplomatique ne doit être « soumise à aucune sorte d'examen ou de contrôle, que ce soit directement ou au moyen de procédés techniques perfectionnés ». Cependant, la question demeure de savoir si l'inspection des valises diplomatiques par des moyens électroniques peut être entièrement exclue si on la considère par rapport à l'obligation qui incombe à l'Etat hôte d'une grande conférence internationale d'assurer la protection des représentants des autres Etats assistant à la conférence. Cette question présente un intérêt pratique, car les Etats assument de lourdes responsabilités lorsqu'ils accueillent de grandes conférences et ne peuvent courir le risque que des courriers et valises diplomatiques soient utilisés à des fins « non officielles ». La Commission devrait donc veiller particulièrement à ce que le projet d'articles établisse un équilibre entre les droits et les obligations de l'Etat d'envoi et ceux de l'Etat de réception.

20. La suggestion faite par le Rapporteur spécial au paragraphe 186 de son rapport de remplacer l'expression « valise diplomatique » par « valise officielle » est bonne, et pourrait s'appliquer aussi à la définition de l'expression « courrier diplomatique » à l'alinéa 1 du paragraphe 1 de l'article 3. L'emploi de l'expression « courrier officiel » rendrait inutile la mention au paragraphe 1 de l'article 3 de tous les différents types de courriers, qui remplissent essentiellement les mêmes fonctions.

21. L'idée de « consentement », mentionnée à l'alinéa 7 du paragraphe 1 de l'article 3, où figure la définition de l'expression « Etat de transit », soulève des difficultés pour M. Njenga : pour des raisons pratiques évidentes, les Etats de transit ne donnent effectivement pas leur consentement exprès chaque fois qu'un courrier diplomatique doit traverser leur territoire. Il faudra donc peut-être modifier les mots « et avec le consentement duquel », employés à l'alinéa 7 du paragraphe 1 de l'article 3, qui seraient exagérément restrictifs.

22. M. REUTER peut accepter les suggestions de M. Ouchakov concernant la méthode à suivre et tendant à ce que l'on adopte une présentation plus stricte des articles, en séparant très nettement les articles consacrés, respectivement, aux définitions, au champ d'application, et aux règles de fond. Il existe toutefois entre ces différents aspects un lien que la Commission devra analyser ultérieurement lors de l'examen des articles proprement dits.

23. Quant au champ d'application du projet, plusieurs membres de la Commission ont exprimé l'avis qu'il devrait s'étendre au cas des organisations internationales. M. Reuter est lui aussi convaincu que la situation des organisations internationales est rigoureusement identique à celle des Etats dans le domaine considéré. Le projet se fonde, en effet, sur des principes généraux, et l'un d'entre eux est que les organisations internationales ont besoin de disposer, comme les Etats, de la liberté de communication, qui est entièrement subordonnée à leurs fonctions. La Commission devrait donc considérer que la liberté de communication dérive du principe général de l'inviolabilité des archives des organisations internationales, qui fait certainement partie des principes généraux

du droit international coutumier contemporain. Certains conflits concrets entre des organisations internationales et l'Etat de leur siège, sur le point de savoir si l'organisation internationale peut être soumise à une loi nationale obligeant tout détenteur d'archives qui se trouve sur le territoire de l'Etat à subir un contrôle des archives entrées en mémoire d'ordinateur, même si celles-ci contiennent des renseignements sur des personnes, devraient déterminer la Commission à affirmer l'existence d'un principe général d'inviolabilité des archives, applicable aux organisations internationales et s'étendant, bien entendu, aux archives en cours de déplacement.

24. Diverses raisons techniques peuvent cependant susciter une certaine hésitation quant à l'opportunité d'étendre le champ d'application du projet aux organisations internationales. En effet, le projet limité au cas des gouvernements, dont la Commission est saisie, est déjà lourdement chargé, et la décision de l'étendre au cas des organisations internationales compliquerait davantage encore la tâche de la Commission. M. Reuter se rangera donc à l'avis de la Commission et du Rapporteur spécial quant au choix sur ce point.

25. D'un point de vue plus général, deux options sont ouvertes quant à la conception du projet : la Commission peut constater les privilèges qui sont accordés au courrier, mais elle peut aussi les étendre. Elle devra en effet préciser considérablement certains aspects, même techniques, du sujet pour faire œuvre utile. A cet égard, la position du Rapporteur spécial a été approuvée par tous les membres qui ont pris la parole.

26. Le Rapporteur spécial estime que les quatre conventions les plus récentes sur le sujet à l'examen établissent l'existence, au sein de la communauté internationale, d'un vaste courant qui devrait permettre d'étendre les privilèges déjà prévus par le premier instrument analysé, la Convention de Vienne de 1961. M. Yankov (1691^e séance) a même critiqué, au nom de cette tendance, une disposition d'une de ces conventions qui restreint certains privilèges. Pour sa part, M. Reuter est favorable à tout ce qui peut étendre la protection des relations internationales, d'autant plus que celles-ci sont menacées à l'époque contemporaine par des actes de barbarie proprement inacceptables. Un exemple récent suggère, au demeurant, que certaines formes de protection ne sont pas aussi efficaces que l'on voudrait le croire.

27. La Commission doit toutefois se demander si telle est aussi la position des gouvernements. La Convention de Vienne de 1961 a reçu une approbation quasi universelle et a recueilli de très nombreuses ratifications, sans aucune réserve importante. En revanche, la Convention de Vienne de 1963 a connu un moindre succès, tandis que la Convention de Vienne de 1975⁴ n'est pas encore entrée en vigueur. Bien qu'il considère qu'un texte clair et bien fait pèse inévitablement sur la pratique – et peut-être même autant qu'une convention formellement entrée en vigueur –, M. Reuter estime néanmoins que la Commission doit décider si elle souhaite effectivement établir un projet qui ne suscite pas la méfiance des gouvernements. Il croit bon de tenir

⁴ *Ibid.*, note 4.

compte de certaines craintes susceptibles de s'exprimer et qui sont déjà apparues dans les observations de membres de la Commission.

28. Un aspect technique peut illustrer ce point de vue. L'un des projets d'articles proposés par le Rapporteur spécial prévoit que le régime de la valise protège le courrier et tous les objets à usage officiel. Cette disposition semble donc exclure les médicaments, les stupéfiants ou les armes, mais englober les appareils de chiffrement ou de décryptage ; elle semble aussi s'appliquer à la monnaie destinée au financement des fonctions officielles du destinataire. Or, une telle solution risque d'être inacceptable, en particulier pour certains pays en développement qui sont contraints de contrôler la circulation de la monnaie et dont les frontières sont éminemment perméables. Ces aspects du sujet doivent être étudiés attentivement dans le cadre du projet, afin de définir ce qu'est le courrier et de préciser les devoirs de l'Etat, en dehors même de la question d'éventuelles sanctions. Si la Commission agissait différemment, elle pourrait donner aux Etats des prétextes pour refuser de prendre le projet en considération.

29. De même, le principe de la non-discrimination semble de règle dans les relations diplomatiques, mais non pas dans les relations consulaires, qui se trouvent placées *de facto* sous l'empire du bilatéralisme et de la réciprocité, donc de la discrimination. D'une manière générale, la Commission devra éviter de prendre des positions trop éloignées des soucis concrets des gouvernements.

30. Sir Francis VALLAT félicite le Rapporteur spécial de son rapport et de la présentation orale qu'il en a faite, mais la façon dont le sujet a été abordé et les propositions contenues dans le rapport suscitent pour lui un certain nombre de difficultés.

31. A son avis, le statut des courriers diplomatiques et des valises diplomatiques soulève les mêmes problèmes pour les petits et pour les grands pays. Au Royaume-Uni, par exemple, la valise diplomatique a été utilisée au détriment de l'économie nationale. Elle a été utilisée pour l'importation de diamants industriels à grande échelle et pour l'importation de stupéfiants. En outre, sir Francis est convaincu qu'elle a été utilisée aussi pour l'importation d'engins utilisés par des terroristes. Ces pratiques constituent certainement un usage abusif de la valise diplomatique, qui a été conçue pour protéger et faciliter la conduite de relations diplomatiques entre les Etats. Le problème demande à être étudié de près, et la Commission devra faire preuve d'une grande prudence quand elle examinera s'il convient d'étendre l'immunité complète accordée aux courriers et aux valises diplomatiques à d'autres domaines de relations.

32. La méthode proposée par le Rapporteur spécial n'est ni inductive ni déductive. Tirer quatre articles de quatre conventions différentes et s'efforcer d'amalgamer certaines de leurs dispositions en un article unique qui serait applicable à toutes les situations ne peut qu'engendrer la confusion, en particulier dans les cas où les conventions en question ne sont pas encore entrées en vigueur. Peut-être serait-il préférable de commencer par examiner l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961, par exemple, de déterminer les domaines dans

lesquels son fonctionnement est ou n'est pas satisfaisant, puis de s'efforcer de parvenir aux solutions nécessaires dans ce contexte. Alors seulement pourrait-on envisager la possibilité d'étendre à d'autres domaines les conclusions auxquelles on aurait abouti.

33. Depuis la création de l'ONU, l'idée prévaut largement que, dans l'examen de la question des privilèges et immunités diplomatiques, il convient d'adopter une approche fonctionnelle. Sir Francis n'est pas convaincu qu'il faille accorder exactement les mêmes privilèges et immunités aux courriers et valises consulaires et aux courriers et valises diplomatiques. De plus, dans le cas des courriers et valises utilisés par des organisations internationales, des considérations assez différentes interviennent, puisqu'en premier lieu les communications de ces organisations ne sont généralement pas considérées comme secrètes. Sir Francis recommande donc au Rapporteur spécial d'envisager une autre approche du sujet.

34. M. VEROSTA partage largement les appréciations et les doutes exprimés par d'autres membres de la Commission. Il note que le projet d'article 3 proposé par le Rapporteur spécial contient vingt-trois définitions, parmi lesquelles se glissent d'ailleurs un certain nombre de règles qu'il conviendra de reprendre à part en tant que telles. Il pense que certaines définitions ne s'imposent pas nécessairement, et il craint qu'une aussi longue énumération n'annonce un projet d'articles exagérément long. M. Verosta souhaite que la Commission n'élargisse pas excessivement les fonctions du courrier et se montre prudente dans la voie de l'assimilation, pour faciliter l'acceptation du futur projet par les Etats.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 à 3, A/CN.4/L.328]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

35. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) exprime ses remerciements et sa vive reconnaissance à tous ceux qui ont participé à la rédaction du projet d'articles durant treize années d'efforts conjugués, dans un esprit d'amitié et un climat d'émulation intellectuelle particulièrement stimulant, au service de la codification et du développement progressif du droit international dans l'intérêt de la communauté internationale tout entière. Le projet mis au point est l'œuvre véritablement commune de la Commission et du Comité de rédaction, lequel a participé directement à l'élaboration du texte.

36. M. Bedjaoui remercie spécialement les présidents successifs du Comité de rédaction et les membres du personnel du Secrétariat.

La séance est levée à 13 heures.

1694^e SÉANCE

Lundi 20 juillet 1981, à 15 h 15

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Diaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (fin) [A/CN.4/347 et Add.1 et 2]

[Point 8 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (fin)

ARTICLE 1^{er} (Champ d'application des présents articles),

ARTICLE 2 (Courriers et valises ne rentrant pas dans le champ d'application des présents articles),

ARTICLE 3 (Expressions employées),

ARTICLE 4 (Liberté de communication pour toutes fins officielles au moyen de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques),

ARTICLE 5 (Devoir de respecter le droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit), et

ARTICLE 6 (Non-discrimination et réciprocité)¹ [fin]

1. M. OUCHAKOV considère, sans négliger pour autant les problèmes de méthode, que le projet d'articles doit s'appliquer à la situation juridique de tous les courriers et valises, puisque leur statut est le même. Il estime que l'expression « le courrier » pourrait être employée sans qualificatif.

2. Constatant que les membres de la Commission ont amplement mentionné les abus qui peuvent être faits de la valise diplomatique, accompagnée ou non, il juge exagéré d'affirmer que l'utilisation de la valise diplomatique puisse susciter un danger sérieux en matière de trafic de drogue, d'armes ou de monnaie, voire d'êtres humains, attendu que la contribution des usages de la valise diplomatique à cette fin n'a jamais été que marginale. Il s'agit donc là d'un aspect mineur qui ne peut être déterminant pour l'établissement du projet d'articles de la Commission. En revanche, les nombreuses lacunes mises en évidence par le Rapporteur spécial et lors des débats de la Commission justifient certainement la poursuite des travaux sur le sujet examiné.

3. M. SUCHARITKUL souscrit entièrement aux vues du Rapporteur spécial quant au contenu du sujet. Si le désir d'étendre la jouissance des privilèges et immunités actuellement accordés au courrier diplomatique et à la valise diplomatique à des institutions groupant des Etats et aux organisations internationales est compréhensible,

des mesures en ce sens ne devraient cependant être prises qu'après une étude approfondie, attendu qu'elles pourraient créer des difficultés pour l'Etat de réception, contraint, par exemple, de garantir l'inviolabilité des communications entre les missions consulaires d'autres Etats à l'intérieur de ses frontières. Pour fournir une telle protection, l'Etat de réception devrait adresser des instructions appropriées, non seulement aux fonctionnaires des douanes, mais encore à la police et aux autres autorités internes. De plus, assimiler le domaine des relations consulaires à celui des relations diplomatiques peut se révéler difficile. Il est certain que des traités bilatéraux sur les relations consulaires ont été conclus entre des pays dont les structures et l'histoire culturelle sont similaires, comme le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique. Cependant, le développement des relations consulaires dans les pays asiatiques a suivi un cours assez différent.

4. Les difficultés auxquelles se heurte l'adoption d'un régime universel pour les relations consulaires sont illustrées par le fait que le nombre des ratifications de la Convention de Vienne de 1963² est considérablement inférieur à celui des ratifications de la Convention de Vienne de 1961³. Comme M. Ouchakov, M. Sucharitkul estime donc que, si le but recherché est d'embrasser tous les types de communications officielles, il pourrait être préférable, tout d'abord, d'utiliser des expressions générales comme « courrier officiel » et « valise officielle », plutôt que de distinguer entre courriers et valises diplomatiques et courriers et valises consulaires, et ensuite, de déterminer dans quelle mesure l'Etat de réception peut accepter l'obligation de protection.

5. M. Sucharitkul constate avec plaisir que le Rapporteur spécial est prêt à laisser de côté à ce stade la question des organisations internationales. En effet, ces organisations ne fonctionnent pas de la même façon que les Etats, puisqu'elles n'ont pas de courrier diplomatique ; cependant, les missions accréditées auprès des organisations internationales de caractère universel peuvent évidemment bénéficier de privilèges et d'immunités, de sorte que leurs courriers et leurs valises peuvent être considérés comme ayant le statut diplomatique.

6. M. YANKOV (Rapporteur spécial) remercie tous les membres de la Commission qui ont émis des critiques au sujet de son rapport et proposé d'autres méthodes possibles. Toutes les observations soulevées appellent un examen attentif.

7. M. Yankov a fortement insisté dans son rapport sur les dispositions de la Convention de Vienne de 1961, de la Convention de Vienne de 1963, de la Convention sur les missions spéciales⁴ et de la Convention de Vienne de 1975⁵ plutôt que sur d'autres conventions bilatérales ou multilatérales pertinentes, parce qu'il a estimé que, quel que soit le nombre des pays qui les ont ratifiés, ces quatre instruments peuvent, à ce stade des travaux de la Commission, servir de base à l'étude du sujet, puisqu'ils constituent un outil international. Cependant, il recon-

¹ Pour textes, voir 1691^e séance, par. 1.

² Voir 1691^e séance, note 2.

³ *Ibid.*, note 1.

⁴ *Ibid.*, note 3.

⁵ *Ibid.*, note 4.

naît qu'il est peut-être allé trop loin dans cette direction, même si le rapport contient un certain nombre de renvois aux dispositions de conventions bilatérales sur les relations consulaires et à celles des législations nationales. Peut-être faudrait-il accorder, à l'avenir, une plus grande attention aux autres conventions traitant des aspects que n'envisagent pas les quatre conventions principales.

8. En réponse à une observation formulée par M. Šahović (1693^e séance) à propos de la portée du sujet, le Rapporteur spécial dit que, tout en admettant que les prolongements théoriques et l'importance politique de la matière ne doivent pas être exagérés, il considère néanmoins que la Commission doit la traiter aussi soigneusement que possible. A propos d'une autre question soulevée par M. Šahović, il indique qu'à son avis la tâche de la Commission consiste à élaborer des règles précises, fondées sur la pratique existante et propres à faciliter l'administration des courriers et des valises et à atténuer les difficultés qui surgissent entre les Etats. Le plus délicat sera d'établir un équilibre correct entre le souci du secret et de la libre remise, en bonnes mains, de la valise diplomatique, d'une part, et les droits et intérêts légitimes des autres Etats, d'autre part. Le problème pourrait être résolu par l'établissement d'une plus grande certitude juridique.

9. Quant à l'ampleur du réseau de communications auquel le projet d'articles doit s'appliquer, la conception restrictive, selon laquelle ces communications se limiteraient à celles qui existent entre un Etat d'envoi et ses diverses missions à l'étranger, pourrait n'être pas satisfaisante. En effet, si cette conception est bien celle de certains des quelque cent traités bilatéraux pertinents étudiés, la méthode la plus couramment employée est néanmoins celle qui est décrite au paragraphe 81 du deuxième rapport (A/CN.4/347 et Add.1 et 2). Compte tenu des observations formulées par les membres de la Commission, le Rapporteur spécial suggère de suivre une voie moyenne. Ainsi, par exemple, on pourrait exclure du projet le domaine des communications entre les Etats, bien que l'on connaisse des cas où un Etat, devant remettre d'importants documents diplomatiques à un autre Etat où il n'avait pas de mission diplomatique, a eu recours à la valise diplomatique pour protéger ces documents et pour sauvegarder leur caractère confidentiel. Il existe de même des exemples d'Etats ayant utilisé la valise diplomatique pour communiquer avec des organisations internationales dont ils n'étaient pas membres et au sein desquelles ils n'étaient pas représentés. Il appartient à la Commission de dire quelle conception elle préfère.

10. Quant à l'inclusion des organisations internationales dans le champ d'application du projet d'articles, de nombreux instruments internationaux, tels que ceux qui ont institué les privilèges et immunités de l'ONU, des institutions spécialisées et du Conseil de l'Europe, établissent le droit de ces organisations d'envoyer et de recevoir des courriers diplomatiques et des valises diplomatiques. Répondant aux observations de sir Francis Vallat (1693^e séance) sur ce point, le Rapporteur spécial dit qu'il existe des situations critiques où les communications de l'ONU revêtent un caractère particulièrement confidentiel. Il propose donc que la Commission s'intéresse à la situation des organisations internationales,

étant entendu qu'elles pourront éventuellement être englobées dans le champ d'application du projet d'articles sur la même base que les Etats. Comme sir Francis, M. Yankov pense qu'il faut adopter un point de vue fonctionnel, et traiter des éventuelles différences fonctionnelles dans des dispositions expresses.

11. Plusieurs orateurs, dont M. Aldrich (1691^e séance), M. Njenga, M. Reuter et sir Francis Vallat (1693^e séance), ont tenté d'apprécier l'efficacité de l'exception énoncée au paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 comme moyen de prévenir ou de réduire les abus de la valise diplomatique. Il convient de noter que, sur les quatre conventions étudiées en détail dans le rapport, seule celle de 1963 contient une telle exception, et que la disposition pertinente énonce en premier lieu le principe de l'inviolabilité de la valise consulaire. Comme M. Calle y Calle (1691^e séance) et M. Sucharitkul l'ont déclaré, ce principe peut donc être considéré comme fondamental. Sur les cent vingt-deux accords internationaux intéressant le droit diplomatique que le Rapporteur spécial a étudiés pour les besoins de son rapport, quatre-vingt-douze stipulent clairement que la valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue, et dix-huit seulement comportent une clause semblable à celle qui figure à l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963, ou moins stricte qu'elle. Il serait donc injustifiable de prendre pour modèle du droit international régissant le statut de la valise diplomatique une disposition exceptionnelle plutôt qu'un principe généralement admis. Aussi le Rapporteur spécial a-t-il proposé dans son rapport que le statut juridique de la valise diplomatique s'inspire, d'une façon générale, des dispositions de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961.

12. Bien que la possibilité d'abus de la valise diplomatique soulève un problème réel, elle ne doit cependant pas masquer l'importance du principe de la liberté de communication. Des quatre conventions internationales étudiées, il ressort que, si les Etats sont parfois désireux d'imposer des restrictions à leur liberté de communication, ils préfèrent, dans la plupart des cas, s'en tenir à la règle générale.

13. L'idée s'est répandue au cours des dix dernières années que s'il existe des raisons de douter du contenu d'une valise diplomatique, celle-ci doit simplement être retournée non ouverte à l'Etat d'envoi. Cependant, l'incorporation de cette idée dans le droit pourrait être considérée comme injuste pour les Etats privés des moyens d'acquérir les matériels perfectionnés qui permettent de lire les documents contenus dans une valise diplomatique sans l'ouvrir. Il convient de noter aussi que, quant les Gouvernements bahreïnite, koweïtien et libyen se sont réservés, en rapport avec la Convention de Vienne de 1961, le droit d'ouvrir une valise diplomatique s'il existe une raison sérieuse de croire qu'elle contient des objets autres que ceux qui sont prévus à l'article 27 de cette convention, de nombreux Etats ont déclaré catégoriquement que cette réserve était contraire au principe de la liberté de communication et ont refusé de l'accepter. En outre, de récents débats à la Sixième Commission de l'Assemblée générale ont montré que la majorité des Etats était favorable au principe énoncé à l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961.

14. En réponse à une observation de M. Verosta (1693^e séance) sur le nombre des définitions contenues dans le projet d'articles, le Rapporteur spécial indique qu'il a voulu donner à la Commission le plus grand nombre possible de définitions, attendu qu'il sera plus facile d'y retrancher que d'en ajouter une nouvelle.

15. A propos de la définition du courrier, M. Yankov a conclu des débats de la Commission à sa trente-deuxième session et de ceux de la Sixième Commission qu'il convenait d'établir une définition complète du courrier précisant sa fonction, ses pouvoirs et la protection et les facilités juridiques qui doivent lui être accordées. Il incline personnellement en faveur d'une définition de ce type qui ne serait pas répétée dans des dispositions ultérieures, mais offrirait un cadre général. Il serait cependant reconnaissant à la Commission de l'éclairer sur ce point.

16. Il a, de même, acquis des débats de la CDI et de ceux de la Sixième Commission l'impression qu'il existait une préférence pour le choix des institutions du courrier diplomatique et de la valise diplomatique comme base de référence pour l'élaboration du statut d'autres types de courrier et de valise, et que l'on souhaitait plutôt éviter l'introduction d'une notion nouvelle et peu familière comme celle de « courrier officiel ». M. Ouchakov a suggéré, à cet égard, d'employer le mot « courrier » sans autre précision. Il appartient à la Commission de trancher la question.

17. Conformément aux observations faites par les membres de la Commission, on pourrait simplifier comme suit le paragraphe 2 de l'article 1^{er} :

« Les présents articles s'appliquent aussi aux communications mentionnées au paragraphe 1 du présent article quand des courriers et valises consulaires et des courriers et valises de missions spéciales ou autres missions ou délégations sont employés. »

Une telle modification irait dans le sens de la proposition du Rapporteur spécial concernant une formule d'assimilation qui embrasserait tous les types de courriers et de valises. Comme il est indiqué aux paragraphes 34 et 35 de son rapport, des précédents favorables à l'inclusion d'une telle formule existent dans de nombreuses conventions consulaires bilatérales.

18. Au sujet de l'alinéa 3 du paragraphe 1 de l'article 3, M. Riphagen (1691^e séance) a jugé passablement étrange que l'on applique les mots « dans l'exercice de leurs fonctions officielles » aux valises diplomatiques. On pourrait certainement améliorer le libellé de cet alinéa, mais puisque la valise diplomatique remplit, selon M. Yankov, une fonction officielle en tant qu'instrument de la liberté de communication, il convient de lui accorder un traitement préférentiel et une protection.

19. A propos des doutes exprimés par M. Riphagen et par M. Njenga (1693^e séance) quant à l'emploi des mots « et avec le consentement duquel », à l'alinéa 7 du paragraphe 1 de l'article 3, M. Yankov dit que, sans insister pour qu'ils figurent dans la disposition en question, il est néanmoins d'avis qu'ils établissent clairement que les courriers diplomatiques sont, selon les cas, autorisés à traverser le territoire d'un Etat sans visa de transit ou tenus d'obtenir le consentement exprès de l'Etat concerné et les visas nécessaires.

20. Au sujet de la définition donnée à l'alinéa 8 du

paragraphe 1 de l'article 3, M. Aldrich (1691^e séance) a suggéré de parler des « autres Etats » plutôt que d'un « Etat tiers ». Cependant, en vertu du droit diplomatique existant, l'expression « Etat tiers » désigne un Etat qui n'intervient normalement pas dans l'expédition de la valise diplomatique, mais qui pourrait le faire dans certaines circonstances exceptionnelles de force majeure ou d'événement fortuit, conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 40 de la Convention de Vienne de 1961.

21. M. Yankov pense d'autre part, comme M. Riphagen, que les mots « peuvent s'appliquer », employés au paragraphe 2 de l'article 3, sont impropres. Il propose donc de les remplacer par les mots « s'appliquent ».

22. Ainsi qu'il l'a souligné au paragraphe 213 de son rapport, les projets d'articles 4, 5 et 6 n'ont été présentés qu'à titre préliminaire, en tant que formules provisoires destinées à provoquer un échange de vues. Les observations des membres de la Commission sur ces textes seront extrêmement utiles au Rapporteur spécial pour la suite de ses travaux.

23. En réponse à la question posée par M. Ouchakov (1693^e séance) sur l'article 5 et l'obligation pour le courrier diplomatique de respecter le droit international, M. Yankov explique que, selon lui, cette obligation incombe évidemment aux Etats en tant que sujets du droit international, mais qu'en qualité d'agents des Etats les courriers diplomatiques jouissent de certains privilèges dont ils ne peuvent abuser sans outrepasser leurs fonctions et, par extension, sans violer les principes du droit international. Des dispositions similaires à celles de l'article 5 existent d'ailleurs dans d'autres conventions internationales.

24. Les observations générales de M. Sucharitkul au sujet du principe de la liberté de communication énoncé à l'article 4 ont été assurément fort utiles. En réponse à la question de M. Šahović (*ibid.*) quant à savoir si la Commission doit formuler un ensemble de principes généraux concernant les obligations des Etats relatives à la liberté de communication, M. Yankov constate qu'il n'appartient pas à la Commission de rédiger un code de conduite à l'intention des Etats. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il s'est attaché à ne mentionner autant que possible dans les projets d'articles que les droits et les obligations des courriers diplomatiques. Il s'efforcera cependant de tenir compte, dans les versions ultérieures du projet d'article 4, de la suggestion de M. Tabibi (*ibid.*) concernant le renforcement des obligations de l'Etat d'envoi.

25. Au sujet de la question de M. Riphagen (1691^e séance) sur le libellé de l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 6, M. Yankov reconnaît que le sens de cette disposition n'est pas tout à fait clair ; son intention était, en fait, de rédiger une disposition semblable à celle qui figure à l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 47 de la Convention de Vienne de 1961.

26. Répondant à la question posée par M. Riphagen et par M. Aldrich (*ibid.*) au sujet de la différence entre une valise diplomatique confiée au capitaine d'un navire ou d'un aéronef commercial et une valise diplomatique expédiée par les voies postales normales à bord d'un navire ou d'un aéronef, il indique que lorsqu'une valise diplomatique est confiée au capitaine d'un navire ou d'un

aéronef, un document officiel attestant le nombre de colis qui constituent la valise diplomatique doit être établi, et le capitaine du navire ou de l'aéronef a la garde matérielle de la valise, tandis que, dans le cas d'une valise expédiée comme colis postal, par voie terrestre ou par fret aérien, seuls sont exigés les documents ordinaires d'expédition, la valise étant placée sous la responsabilité de l'administration postale concernée. La protection juridique est cependant la même pour les deux types de valises diplomatiques.

27. Constatant que le mandat de la Commission vient à expiration et qu'il importe d'assurer la continuité de l'étude du sujet, M. Yankov propose que le Secrétariat envoie un questionnaire aux gouvernements pour les prier de donner tous renseignements pertinents sur les traités, lois, règlements, procédures et pratiques en vigueur dans leur pays quant au régime du courrier diplomatique et de la valise diplomatique. Il suggère en outre que la Commission demande que la question soit examinée à la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

28. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les projets d'articles 1 à 6 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (fin) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 à 3, A/CN.4/L.328 et Add.1 et 2]

[Point 2 de l'ordre du jour]

**PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (fin)**

ARTICLE G⁶ (Portée des articles de la présente partie [Archives d'Etat]),

ARTICLE H⁷ (Effets du passage des archives d'Etat),

ARTICLE I⁸ (Date du passage des archives d'Etat),

ARTICLE J⁹ (Passage des archives d'Etat sans compensation), *et*

ARTICLE K¹⁰ (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'un Etat tiers)

29. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose de rédiger les articles G, H, I, J et K comme suit (A/CN.4/L.328/Add.1) :

Article G. – Portée des articles de la présente partie

Les articles de la présente partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière d'archives d'Etat.

Article H. – Effets du passage des archives d'Etat

Une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur sur les

archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur conformément aux dispositions des articles de la présente partie.

Article I. – Date du passage des archives d'Etat

A moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, la date du passage des archives d'Etat est celle de la succession d'Etats.

Article J. – Passage des archives d'Etat sans compensation

Sous réserve des dispositions des articles de la présente partie et à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé, le passage des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur s'opère sans compensation.

Article K. – Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'un Etat tiers

Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle les archives d'Etat qui, à la date de la succession d'Etats, sont situées sur le territoire de l'Etat prédécesseur et qui, à cette date, appartiennent à un Etat tiers conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur.

30. Ces articles constituent, avec l'article A, la section 1, intitulée « Introduction », de la troisième partie, consacrée aux archives d'Etat. L'article A, qui contient une définition de l'expression « archives d'Etat » a été adopté en première lecture tandis que les articles G, H, I, J et K ont été proposés par le Rapporteur spécial à la session en cours et renvoyés pour la première fois au Comité de rédaction après avoir été examinés par la Commission. Ils contiennent des dispositions préliminaires applicables à l'ensemble de la troisième partie et correspondent aux dispositions adoptées pour les sections introductives des deuxième et quatrième parties, qui concernent, respectivement, les biens d'Etat et les dettes d'Etat. Le Comité de rédaction a rédigé les titres et les textes de ces articles en s'inspirant en particulier de ceux des articles de la section 1 de la deuxième partie (Biens d'Etat). A la suite des débats de la Commission, le Comité de rédaction a maintenu le parallélisme entre les sections introductives des deuxième et troisième parties. A cet effet, il a apporté aux titres et au texte des articles examinés les modifications de forme qui avaient été apportées aux articles de la section 1 de la deuxième partie ; ces dispositions sont donc désormais identiques – à l'exception, bien entendu, des termes « biens » et « archives ».

Les articles G, H, I et J sont adoptés.

31. M. ALDRICH souligne que, comme l'article 9, l'article K ne lui paraît ni nécessaire ni désirable.

L'article K est adopté.

ARTICLE A¹¹ (Archives d'Etat)

32. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) indique que l'article A proposé par le Comité de rédaction (A/CN.4/328/Add.1) est ainsi libellé :

Article A. – Archives d'Etat

Aux fins des présents articles, les « archives d'Etat » s'entendent de tous les documents, quelle qu'en soit la nature, qui, à la date de la succession d'Etats, appartenaient à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne et étaient gardés par lui en qualité d'archives.

⁶ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1688^e séance, par. 33 et suiv.

⁷ *Idem*, 1689^e séance, par. 1 à 15.

⁸ *Idem*.

⁹ *Idem*.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ *Idem*, 1688^e séance, par. 33 et suiv.

33. Quelques modifications de forme ont été apportées à cet article pour éviter qu'il ne se prête à une interprétation restrictive. Ainsi, les mots « d'un ensemble de documents de toute nature » ont été remplacés par la formule « de tous les documents, quelle qu'en soit la nature » ; le mot « conservés », à la fin de la disposition, a été remplacé par le mot « gardés » ; et l'expression « archives d'Etat », *in fine*, a été remplacée par le terme « archives », qui englobe, dans le cadre de la définition, tous les types de documents officiels. Le remplacement du mot « conservés » par le mot « gardés » précise la portée de la définition, qui vise aussi les archives dites « vivantes ».

L'article A est adopté.

ARTICLE 3 *quater* (Droits et obligations de personnes physiques ou morales)

34. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose un article 3 *quater* (A/CN.4/L.328/Add.2) libellé comme suit :

Article 3 quater. – Droits et obligations de personnes physiques ou morales

Rien dans les présents articles n'est considéré comme préjugeant en quoi que ce soit toute question relative aux droits et obligations de personnes physiques ou morales.

Cette disposition vise à indiquer clairement que les effets d'une succession d'Etats en matière de biens, d'archives et de dettes d'Etat ne peuvent préjuger en quoi que ce soit une question relative aux droits et obligations de personnes physiques ou morales. Le Comité de rédaction a jugé particulièrement souhaitable de formuler une telle clause de sauvegarde à la suite de la décision prise par la Commission (1692^e séance) de ne pas mentionner à l'article 16 « toute autre obligation financière à la charge d'un Etat ».

35. L'article 3 *quater* a été rédigé en termes généraux et il a, par conséquent, été placé dans la première partie, qui contient des dispositions générales applicables au projet dans son ensemble.

36. Sir Francis VALLAT, sans être hostile à l'article 3 *quater* et tout en comprenant les motifs qui le justifient, estime qu'une telle disposition ne suffit pas à pallier l'absence d'un texte tel que celui de l'alinéa *b* de l'article 16 dans l'ensemble du projet d'articles, qui ne contient de la sorte aucune disposition pouvant permettre à des personnes physiques ou morales d'exercer un recours contre aucun des Etats successeurs apparus à la suite de la dissolution d'un Etat.

L'article 3 quater est adopté.

ARTICLE L (Sauvegarde de l'unité des archives d'Etat)

37. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que l'article L proposé par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.328/Add.2) est ainsi conçu :

Article L. – Sauvegarde de l'unité des archives d'Etat

Rien dans la présente partie n'est considéré comme préjugeant en quoi que ce soit toute question qui pourrait se poser en raison de la sauvegarde de l'unité des archives d'Etat.

Ce texte s'inspire de l'ancien paragraphe 6 de l'article F, adopté en première lecture l'année précédente¹².

38. A la suite des débats de la Commission, le Comité de rédaction a jugé opportun de rédiger un article distinct qui consacre, sous une forme générale, le principe de l'unité des archives d'Etat. Ce principe est pertinent à l'égard non seulement de la catégorie de succession d'Etats visée à l'article F, mais aussi des autres catégories auxquelles s'applique la section 2 de la troisième partie. Aussi a-t-il été énoncé en termes généraux et inclus dans la section 1, dont les dispositions sont applicables à l'ensemble de cette partie.

39. Comme il s'agit d'une clause de sauvegarde, l'article L a été rédigé sur le modèle des autres clauses semblables qui figurent aux articles 3 *ter* et 3 *quater*.

L'article L est adopté.

ARTICLE B¹³ (Etat nouvellement indépendant)

40. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) indique que le texte proposé pour l'article B par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.328/Add.2) est le suivant :

Article B. – Etat nouvellement indépendant

1. Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant,

a) les archives ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui sont devenues, pendant la période de dépendance, des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat nouvellement indépendant ;

b) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit se trouver sur ce territoire passe à l'Etat nouvellement indépendant.

2. Le passage ou la reproduction appropriée des parties des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles mentionnées au paragraphe 1 et intéressant le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat.

3. L'Etat prédécesseur fournit à l'Etat nouvellement indépendant la meilleure preuve disponible dans ses archives d'Etat qui a trait aux titres territoriaux de l'Etat nouvellement indépendant ou à ses frontières ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat nouvellement indépendant en application des autres dispositions du présent article.

4. L'Etat prédécesseur coopère avec l'Etat successeur aux efforts pour recouvrer toutes archives ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui ont été dispersées pendant la période de dépendance.

5. Les paragraphes 1 à 4 s'appliquent lorsqu'un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants.

6. Les paragraphes 1 à 4 s'appliquent lorsqu'un territoire dépendant devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales.

7. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant en matière d'archives d'Etat de l'Etat

¹² Pour texte, voir 1690^e séance, par. 1.

¹³ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1689^e séance, par. 16 à 42.

prédécesseur ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel.

41. Ce texte, qui constitue avec les articles C à F la section 2, intitulée « Dispositions relatives à des catégories spécifiques de succession d'Etats », de la troisième partie, est essentiellement semblable à celui que la Commission a adopté en première lecture. Toutefois, pour apaiser les craintes qui s'étaient fait jour au sein de la Commission de voir l'ensemble du projet rester sans cela lettre morte, le Comité de rédaction a ajouté un nouveau paragraphe 4, relatif au devoir de coopération qui incombe à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur pour recouvrer toutes archives qui, ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, ont été dispersées pendant la période de dépendance, ainsi qu'il arrive fréquemment. Les anciens paragraphes 4 à 6 ont donc été renumérotés 5 à 7, et les références aux paragraphes 1 à 3 qui y figuraient visent aussi désormais le nouveau paragraphe 4.

42. Au paragraphe 3, le Comité de rédaction a remplacé le membre de phrase « la meilleure preuve disponible relative aux documents des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur » par la formule « la meilleure preuve disponible dans ses archives d'Etat », et il a apporté la même modification aux autres articles de la section 2 où ce membre de phrase figurait, soit au paragraphe 3 de l'article C, au paragraphe 3 (devenu le paragraphe 2) de l'article E, et au paragraphe 3 de l'article F. De même, l'expression « documents des archives d'Etat » a été remplacée par « archives d'Etat » chaque fois qu'elle figurait dans d'autres dispositions de la section 2, soit aux paragraphes 4 et 5 (anciens alinéas *a* et *b* du paragraphe 4) de l'article C, au paragraphe 4 (ancien paragraphe 5) de l'article E et au paragraphe 5 de l'article F. Enfin, au paragraphe 2, le mot « mentionnées » a été employé de préférence au mot « visées », pour que cette disposition concorde avec les articles déjà adoptés. Dans la version anglaise, les formes verbales de « to mention » ont été substituées à celles de « to deal » et « to refer » dans d'autres dispositions de la section 2, à savoir l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article C et l'alinéa *b* du paragraphe 1 des articles E et F.

43. Sir Francis VALLAT observe que, bien que l'article B soit rédigé du point de vue de l'Etat nouvellement indépendant, il ne précise pas à quel territoire se rapporte son paragraphe 6. En fait, le libellé du paragraphe 6 étant insuffisant, il sera difficile d'appliquer le paragraphe 2 en liaison avec le paragraphe 3, et difficile aussi d'appliquer le paragraphe 7. Sir Francis propose que ces aspects soient clarifiés dans le commentaire de l'article B.

44. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que la suggestion de sir Francis Vallat concernant le commentaire de l'article B est acceptable.

45. M. NJENGA pense que le texte du paragraphe 4 de l'article B serait plus clair s'il était modifié comme suit :

« L'Etat prédécesseur coopère avec l'Etat successeur aux efforts pour recouvrer toutes archives qui, ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, ont été dispersées pendant la période de dépendance. »

46. M. OUCHAKOV estime qu'il faudrait préciser, dans le commentaire de l'article B, que l'alinéa *a* du paragraphe 1 vise les archives ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats « et qui sont devenues, pendant la période de dépendance, des archives d'Etat », tandis que le paragraphe 4 vise les archives ayant appartenu au territoire qui « ont été dispersées pendant la période de dépendance ».

47. M. ALDRICH dit que le libellé de la version anglaise de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article B serait plus clair si l'on ajoutait le mot « having » entre « and » et le membre de phrase « become State archives of the predecessor State... ».

48. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission adopte l'article B avec la modification proposée par M. Njenga et la modification proposée par M. Aldrich pour ce qui est du texte anglais.

L'article B, ainsi modifié, est adopté.

ARTICLE C¹⁴ (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)

49. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le texte proposé par le Comité de rédaction pour l'article C (A/CN.4/L.328/Add.2) est le suivant :

Article C. – Transfert d'une partie du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, le passage des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre eux.

2. En l'absence d'un tel accord,

a) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit être à la disposition de l'Etat auquel le territoire concerné est transféré passe à l'Etat successeur ;

*b) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle mentionnée à l'alinéa *a*, se rapportant exclusivement ou principalement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passe à l'Etat successeur.*

3. L'Etat prédécesseur fournit à l'Etat successeur la meilleure preuve disponible dans ses archives d'Etat qui a trait aux titres territoriaux du territoire transféré ou à ses frontières ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur en application des autres dispositions du présent article.

4. L'Etat prédécesseur délivre à l'Etat successeur, à la demande de ce dernier et à ses frais, des reproductions appropriées de ses archives d'Etat liées aux intérêts du territoire transféré.

5. L'Etat successeur délivre à l'Etat prédécesseur, à la demande de ce dernier et à ses frais, des reproductions appropriées d'archives d'Etat qui sont passées à l'Etat successeur conformément au paragraphe 1 ou 2.

50. Outre les modifications de forme déjà signalées, le Comité de rédaction s'est borné à remplacer, dans les versions française et anglaise de l'alinéa *a* du paragraphe 2, les mots « en question » (« in question ») par le mot « concerné » (« concerned »). Par ailleurs, les alinéas *a* et *b*, qui constituaient initialement le paragraphe 4, sont devenus les paragraphes 4 et 5.

L'article C est adopté.

¹⁴ *Idem*, 1690^e séance, par. 1 à 31.

ARTICLE D ¹⁵ (Unification d'Etats)

51. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) indique que le Comité de rédaction propose le texte suivant pour l'article D (A/CN.4/L.328/Add.2) :

Article D. — Unification d'Etats

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, les archives d'Etat des Etats prédécesseurs passent à l'Etat successeur.

2. Sans préjudice de la disposition du paragraphe 1, l'attribution des archives d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur ou à ses parties composantes est réglée par le droit interne de l'Etat successeur.

L'article D est adopté.

ARTICLE E ¹⁶ (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat)

52. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose de libeller l'article E comme suit (A/CN.4/L.328/Add.2) :

Article E. — Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat

1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement,

a) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui, pour une administration normale du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, doit se trouver sur ce territoire passe à l'Etat successeur ;

b) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle mentionnée à l'alinéa a, se rapportant directement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passe à l'Etat successeur.

2. L'Etat prédécesseur fournit à l'Etat successeur la meilleure preuve disponible dans ses archives d'Etat qui a trait aux titres territoriaux de l'Etat successeur ou à ses frontières ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur en application des autres dispositions du présent article.

3. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur en matière d'archives d'Etat de l'Etat prédécesseur ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel.

4. Les Etats prédécesseur et successeur délivrent, à la demande de l'un d'eux et à ses frais, des reproductions appropriées de leurs archives d'Etat liées aux intérêts de leurs territoires respectifs.

5. Les dispositions des paragraphes 1 à 4 s'appliquent lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

53. Outre les modifications de forme de portée générale déjà signalées, le Comité de rédaction a supprimé le paragraphe 2 du texte de l'article E adopté en première lecture ¹⁷. Ce paragraphe correspondait au paragraphe 2 de l'article B, article dans lequel il a été maintenu. Dans le cas de l'article E, cette disposition soulevait de graves difficultés de logique juridique en raison de la double référence au « passage » et à la « reproduction appropriée », et, compte tenu du dernier membre de phrase de

ce paragraphe, selon lequel ce passage ou cette reproduction « est réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat ».

54. Au sujet du paragraphe 4, sir Francis VALLAT dit que les expressions « à la demande de l'un d'eux et à ses frais », « leurs archives d'Etat », « leurs territoires respectifs » ne sont pas claires, et donnent l'impression que la disposition est rédigée à la fois au singulier et au pluriel.

55. M. OUCHAKOV approuve sir Francis, mais fait observer que le texte a été adopté sous cette forme en première lecture. Peut-être sera-t-il possible d'en améliorer ultérieurement la rédaction.

56. M. ALDRICH dit que, sans avoir examiné longuement le paragraphe 4, le Comité de rédaction a noté néanmoins que le terme « appropriées » fournira à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur concernés des critères leur permettant de déterminer exactement quelles reproductions ils doivent mettre à la disposition l'un de l'autre.

L'article E est adopté.

ARTICLE F ¹⁸ (Dissolution d'un Etat)

57. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose que l'article F soit ainsi conçu (A/CN.4/L.328/Add.2) :

Article F. — Dissolution d'un Etat

1. Lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et cesse d'exister et que les parties de son territoire forment deux ou plusieurs Etats, et à moins que les Etats successeurs concernés n'en conviennent autrement,

a) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui doit se trouver sur le territoire d'un Etat successeur pour une administration normale de son territoire passe à cet Etat successeur ;

b) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle mentionnée à l'alinéa a, se rapportant directement au territoire d'un Etat successeur passe à cet Etat successeur.

2. Les archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles mentionnées au paragraphe 1 passent aux Etats successeurs d'une manière équitable, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

3. Chaque Etat successeur fournit à l'autre ou aux autres Etats successeurs la meilleure preuve disponible de leur partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui a trait aux titres territoriaux ou aux frontières de cet ou de ces autres Etats successeurs ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à cet ou à ces Etats en application des autres dispositions du présent article.

4. Les accords conclus entre les Etats successeurs concernés en matière d'archives d'Etat de l'Etat prédécesseur ne doivent pas porter atteinte au droit des peuples de ces Etats au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel.

5. Chaque Etat successeur délivre à tout autre Etat successeur, à la demande de cet Etat et à ses frais, des reproductions appropriées de sa partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur liées aux intérêts du territoire de cet autre Etat successeur.

58. Le texte de l'article a subi des modifications de forme semblables à celles qui ont été apportées aux autres articles et a perdu son paragraphe 6, devenu le nouvel

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Pour texte, voir 1690^e séance, par. 1.

¹⁸ Pour l'examen initial du texte par la Commission à la présente session, voir 1690^e séance, par. 1 à 31.

article L. En outre, le Comité de rédaction a décidé de remplacer le paragraphe 2 du texte initial, qui correspondait au paragraphe 2 des articles B et E adoptés en première lecture, à ceci près qu'il ne mentionnait que le « passage » des parties des archives d'Etat. La rédaction du nouveau paragraphe 2 s'inspire en partie de l'article 23, relatif aux dettes d'Etat; toutefois, l'expression « d'une manière équitable » remplace l'expression « dans des proportions équitables », qui figure à l'article 23.

59. Au sujet du paragraphe 2, sir Francis VALLAT souhaite que l'on précise, dans le commentaire de l'article, que les mots « d'une manière équitable » visent le passage des archives d'Etat et non leur répartition.

L'article F est adopté.

60. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) appelle l'attention de la Commission sur le fait que, dans chacune des sections 2 des deuxième et quatrième parties, les articles intitulés « Etat nouvellement indépendant » (art. 11 et 20) figurent immédiatement après les articles intitulés « Transfert d'une partie du territoire d'un Etat » (art. 10 et 19), tandis que dans la troisième partie, relative aux archives d'Etat, l'article « Etat nouvellement indépendant » (art. B) précède l'article « Transfert d'une partie du territoire d'un Etat » (art. C).

61. On pourrait juger souhaitable que l'ordre des articles soit le même à l'intérieur de chacune des sections 2 des deuxième, troisième et quatrième parties. Si la Commission se prononçait dans ce sens, les articles seraient renumérotés en conséquence par le Secrétariat.

62. M. OUCHAKOV pense que les articles de la section 2 de la troisième partie devraient figurer dans le même ordre que les articles correspondants des deuxième et quatrième parties.

Il en est ainsi décidé.

Déclaration du Président du Comité de rédaction

63. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) rappelle que, en plus des articles relatifs à la succession d'Etats, la Commission a renvoyé au Comité de rédaction les articles proposés à la session en cours par les rapporteurs spéciaux chargés des sujets suivants : question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, responsabilité des Etats, immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens et statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique.

64. Compte tenu des recommandations de l'Assemblée générale, le Comité de rédaction a fait porter ses travaux sur les deux projets présentés en deuxième lecture et, en particulier, sur le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat. Dans ces conditions, le Comité s'est trouvé dans l'incapacité d'examiner certains des articles relatifs aux traités auxquels sont parties des organisations internationales, de même que les articles relatifs aux autres sujets. Il demeure par conséquent saisi de ces articles, qu'il devra examiner à la session suivante de la Commission.

La séance est levée à 18 h 10.

1695^e SÉANCE

Mardi 21 juillet 1981, à 11 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa trente-troisième session

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner son projet de rapport sur sa trente-troisième session, chapitre par chapitre.

CHAPITRE I^{er}. – Organisation de la session (A/CN.4/L.329)

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté.

Paragraphe 2

2. M. FRANCIS (Rapporteur) fait observer que la Commission doit décider s'il convient ou non de conserver les mots « le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation », qui ont été placés entre crochets dans la dernière phrase.

3. Le PRÉSIDENT, se référant aux mots placés entre crochets, annonce que le Bureau élargi de la Commission propose de ne pas désigner, à la session en cours, de nouveau rapporteur spécial pour la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Comme date pour le début de la session suivante, le Bureau élargi propose le 3 mai 1982.

4. Sir Francis VALLAT dit qu'il regrette profondément que le Bureau élargi ait décidé de ne pas désigner de nouveau rapporteur spécial pour la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. La Commission a émis le vœu de poursuivre sans interruption ses travaux sur ce sujet; or, la décision prise par le Bureau élargi l'en empêchera. Il n'y a aucune raison de ne pas décider de désigner un nouveau rapporteur spécial. Si cette décision n'a pu être prise au début de la session, elle devrait être prise maintenant, au moment où beaucoup d'Etats Membres de l'ONU accordent une grande importance à la question des voies d'eau internationales. Si la décision de ne pas désigner de nouveau rapporteur spécial préoccupe sir Francis Vallat, c'est parce qu'il a à cœur de défendre les intérêts de la Commission, dont l'aptitude à traiter de sujets présentant une grande importance sur le plan technique et pratique est un des critères sur lesquels son activité sera jugée.

5. La plupart des membres de la Commission se sont accordés à reconnaître qu'il existait une personne éminemment qualifiée pour étudier ce sujet, mais la Commission n'a pas désigné cette personne – renonçant ainsi à profiter du fait qu'elle était disponible – , en raison

de l'opposition de trois de ses membres et pour tenir compte de la pratique qui consiste à prendre les décisions par consensus. De l'avis de sir Francis Vallat, lorsqu'une large majorité des membres de la Commission souhaite adopter une ligne de conduite particulière, ceux qui forment la minorité devraient se plier à la volonté de la majorité.

6. M. NJENGA dit qu'il a lui aussi du mal à comprendre pourquoi la Commission devrait craindre de désigner un nouveau rapporteur spécial sur le sujet en question. Si elle s'abstient de désigner un rapporteur spécial au stade actuel des travaux, elle ne sera pas en mesure d'examiner ce sujet à sa session suivante, et M. Njenga voit mal comment elle pourra justifier sa décision devant l'Assemblée générale. Il pense également, comme sir Francis Vallat, qu'il est tout à fait injuste que quelques membres de la Commission puissent faire obstacle à l'adoption d'une décision approuvée par la majorité.

7. M. SUCHARITKUL s'associe aux vues exprimées par sir Francis Vallat et par M. Njenga au sujet du refus de la Commission de désigner un nouveau rapporteur spécial en raison de l'absence de consensus.

8. M. FRANCIS dit qu'à son avis les arguments avancés par ceux qui sont opposés à la désignation d'un nouveau rapporteur spécial sur le sujet du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation ne pourront pas résister aux critiques de la Sixième Commission. D'après l'expérience qu'il a acquise en tant que membre de cette commission, il sait parfaitement toute l'importance que beaucoup de pays accordent à l'examen de ce sujet; il est d'ailleurs absolument convaincu qu'en décidant de ne pas désigner de rapporteur spécial la Commission se tromperait lourdement sur l'attitude de l'Assemblée générale à l'égard du seul point de l'ordre du jour de la Commission qui traite de questions concrètes intéressant des populations et non d'idées abstraites. M. Francis regrette donc beaucoup d'avoir à partager la responsabilité de cette décision.

9. Le PRÉSIDENT précise que, comme on l'a souligné au cours des débats du Bureau élargi, les rapporteurs spéciaux ont toujours été désignés par consensus et jamais par vote. Dans le cas débattu, quelques membres de la Commission se sont déclarés opposés à la désignation d'un rapporteur spécial, si bien qu'il n'y a pas eu consensus. C'est à la Commission qu'il appartient maintenant de décider s'il convient qu'elle s'écarte d'une pratique qu'elle a toujours suivie.

10. M. TABIBI dit que depuis qu'il est membre de la Commission, c'est-à-dire depuis vingt ans, il a participé à la désignation de nombreux rapporteurs spéciaux, qui ont été choisis soit parce qu'ils s'intéressaient aux sujets considérés et y avaient consacré des travaux, soit parce qu'ils avaient accepté, par courtoisie, de présider des groupes de travail sur ces sujets. Lors des premières sessions de la Commission, les décisions concernant la désignation de rapporteurs spéciaux ont été prises à la suite d'un vote mais, ensuite, est apparue la méthode du consensus, méthode à laquelle M. Tabibi a toujours été opposé dans tous les organes de l'ONU, car elle constitue une forme de veto qui est contraire aux intérêts de la majorité des Membres de l'Organisation. La Commission

ne devrait pas perdre de vue qu'elle gagnerait du temps en désignant un nouveau rapporteur spécial à la présente session et qu'elle aura à répondre de sa décision devant la Sixième Commission et l'Assemblée générale.

11. M. OUCHAKOV déplore la discussion qui s'est engagée et signale que si un vote était organisé, il n'y participerait pas.

12. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit qu'il ne participerait pas non plus à un vote.

13. M. ALDRICH regrette, en tant que dernier venu des membres de la Commission, de ne pas être d'accord avec M. Tabibi, mais il a été frappé à la présente session par l'immense confiance que la Commission témoigne à ses rapporteurs spéciaux, qui doivent bénéficier de l'appui de tous les membres pour pouvoir mener à bien les tâches qui leur sont confiées. A son avis, le sujet considéré est, plus que la plupart des autres, un sujet à l'égard duquel la Commission doit suivre la ligne de conduite qui a toujours été la sienne et, compte tenu de la tâche difficile qui attend le rapporteur spécial, ce serait une grave erreur que de désigner un nouveau rapporteur spécial qui ne ferait pas l'unanimité des membres de la Commission. Bien qu'il soit regrettable de perdre un an de travail sur l'important sujet du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, la Commission serait mal inspirée de décider, contre la volonté de certains de ses membres, de désigner un nouveau rapporteur spécial pour étudier ce sujet.

14. M. BARBOZA dit que si un vote était organisé, il n'y participerait pas, mais qu'il ne saurait reprocher à d'autres membres de la Commission d'adopter une attitude conforme à leurs convictions profondes.

15. Le PRÉSIDENT constate que, en cas de vote, certains membres de la Commission n'y participeraient pas. D'autre part, comme M. Aldrich l'a fait observer, si un rapporteur spécial était désigné dans ces circonstances, il n'aurait pas le soutien de tous les membres et aurait des difficultés à s'acquitter de sa tâche, ce qui ne serait pas dans l'intérêt de la Commission. En conséquence, les conditions ne paraissent pas réunies pour qu'un rapporteur spécial soit désigné et la proposition du Bureau élargi devrait être adoptée.

16. M. NJENGA dit qu'il ne partage pas le point de vue selon lequel les rapporteurs spéciaux doivent toujours être désignés par consensus. Il espère donc que la décision prise par le Bureau élargi ne créera pas de précédent en ce qui concerne la désignation de rapporteurs spéciaux.

17. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'à son avis la proposition du Bureau élargi est la bonne. Il n'est pas partisan d'un partage des voix et s'est même élevé contre le vote auquel la Commission a procédé à sa 1692^e séance, au sujet de l'alinéa *b* de l'article 16 (Dette d'Etat) du projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités. La Commission devrait néanmoins rendre compte, dans son rapport, de l'inquiétude de ses membres devant son incapacité à parvenir à un accord sur la désignation d'un nouveau rapporteur spécial chargé d'étudier un sujet qui, plus qu'aucun autre, suscite l'intérêt de l'Assemblée générale. La Commission doit s'attendre que sa décision fasse

l'objet de critiques, critiques qui, de l'avis de M. Quentin-Baxter, seront méritées.

18. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission décide de supprimer les mots placés entre crochets au paragraphe 2.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3 à 11

Les paragraphes 3 à 11 sont adoptés.

Le chapitre 1^{er}, tel qu'il a été modifié, est adopté.

CHAPITRE III. – Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (A/CN.4/L.331 et Add.1 et 2)

A. – Introduction (A/CN.4/L.331)

Paragraphe 1 à 18

Les paragraphes 1 à 18 sont adoptés.

Paragraphe 19

19. M. REUTER (Rapporteur spécial) propose de remplacer, aux 2^e, 3^e et 4^e lignes, les mots « renouveler, par l'intermédiaire du Secrétaire général, l'invitation déjà adressée aux gouvernements et aux principales organisations internationales pour qu'ils présentent » par « rappeler aux gouvernements et aux principales organisations internationales, par l'intermédiaire du Secrétaire général, son invitation à présenter ».

Le paragraphe 19, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 20 à 41

Les paragraphes 20 à 41 sont adoptés.

La section A, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

B. – Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales (A/CN.4/L.331/Add.1 et 2)

PREMIÈRE PARTIE (INTRODUCTION) ET DEUXIÈME PARTIE (CONCLUSION ET ENTRÉE EN VIGUEUR DES TRAITÉS)

Commentaires de l'article 1^{er} (Portée des présents articles) et de l'article 2 (Expressions employées)

Les commentaires de l'article 1^{er} et de l'article 2 sont adoptés.

Commentaire de l'article 3 (Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles)

20. M. ALDRICH propose de supprimer, à la fin du paragraphe 6 du commentaire de l'article 3, les mots « Saint-Siège, mouvements reconnus de libération nationale » figurant entre parenthèses, et de terminer la phrase après les mots « très limité ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 6, ainsi modifié, est adopté.

Le commentaire de l'article 3, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Commentaires de l'article 4 (Non-rétroactivité des présents articles), de l'article 6 (Capacité des organisations internationales de conclure des traités), de l'article 7 (Pleins pouvoirs et pouvoirs), de

l'article 8 (Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation), de l'article 9 (Adoption du texte), de l'article 10 (Authentification du texte), de l'article 11 (Modes d'expression du consentement à être lié par un traité), de l'article 12 (Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité), de l'article 13 (Expression, par l'échange d'instruments constituant un traité, du consentement à être lié par un traité), de l'article 14 (Expression, par la ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'approbation, du consentement à être lié par un traité) et de l'article 15 (Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité)

Les commentaires de l'article 4 et des articles 6 à 15 sont adoptés.

Commentaire de l'article 16 (Echange ou dépôt des instruments de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion)

21. M. REUTER (Rapporteur spécial) signale que le texte de l'article a subi, par rapport à sa version initiale, une légère modification dont il doit être tenu compte dans le commentaire. A la quatrième ligne du commentaire, la formule « instrument de confirmation formelle » doit donc être remplacée par la suivante : « instrument d'un acte de confirmation formelle », suivie d'un point et virgule. Ensuite, les mots « mais cette formule n'empêche pas le maintien... de l'expression » doivent être remplacés par « cette formule est en harmonie avec l'expression ».

Le commentaire de l'article 16, ainsi modifié, est adopté.

Commentaires de l'article 17 (Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes) et de l'article 18 (Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur)

Les commentaires des articles 17 et 18 sont adoptés.

CHAPITRE IV. – Responsabilité des Etats (A/CN.4/L.332)

A. – Introduction

Paragraphe 1 à 3

Les paragraphes 1 à 3 sont adoptés.

La section A est adoptée.

B. – Commencement de l'étude de la deuxième partie du projet d'articles (contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale)

Paragraphe 4 à 15

Les paragraphes 4 à 15 sont adoptés.

La section B est adoptée.

C. – Examen du sujet à la présente session

Paragraphe 16 et 17

Les paragraphes 16 et 17 sont adoptés.

Paragraphe 18

22. M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial) signale que le mot « intent », figurant à la quatrième ligne du texte anglais, doit être remplacé par le mot « items ».

Le paragraphe 18, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 19 à 31

Les paragraphes 19 à 31 sont adoptés.

Paragraphe 32

23. Sir Francis VALLAT suggère d'exposer, dans un paragraphe de la partie générale du rapport, les difficultés rencontrées par le Comité de rédaction en raison du volume de travail dont il a été chargé. L'adoption d'un tel texte permettrait de supprimer la dernière phrase du paragraphe 32.

24. Sir Francis souhaite en outre savoir quel doit être le sort des projets d'articles renvoyés au Comité de rédaction et si une recommandation à ce sujet peut être faite à l'intention de la Commission telle qu'elle sera constituée à sa trente-quatrième session.

25. M. RIPHAGEN (Rapporteur spécial) approuve la première suggestion de sir Francis Vallat et pense, sur le second point, qu'il appartiendra à la Commission nouvellement élue de fixer le sort des articles renvoyés au Comité de rédaction.

26. M. OUCHAKOV estime difficile pour la Commission de faire des recommandations sur ce point puisque les futurs membres de la Commission peuvent décider de présenter des textes nouveaux à l'examen du Comité de rédaction. Il appartiendra donc à la Commission nouvellement élue de décider elle-même.

27. M. ALDRICH, appuyé par M. DÍAZ GONZÁLEZ et M. REUTER, dit que le Comité de rédaction demeure saisi des articles en question et que seuls les futurs membres de la Commission peuvent décider du contraire.

L'amendement proposé par sir Francis Vallat est adopté.

Le paragraphe 32, ainsi modifié, est adopté.

La section C, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

Le chapitre IV, tel qu'il a été modifié, est adopté.

CHAPITRE VI. - Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (A/CN.4/L.334)

Paragraphe 1 à 5

Les paragraphes 1 à 5 sont adoptés.

Paragraphe 6

28. Sir Francis VALLAT dit qu'il serait peut-être plus pratique de rendre compte des décisions prises au sujet des divers projets d'articles renvoyés au Comité de rédaction à la fin du chapitre VI, plutôt qu'au paragraphe 6 de l'introduction.

29. M. OUCHAKOV propose que la Commission autorise le Secrétariat à apporter les modifications nécessaires au texte, avec l'accord du Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 6 est adopté.

Paragraphe 7 à 12

Les paragraphes 7 à 12 sont adoptés.

Paragraphe 13

30. M. ALDRICH propose que, dans la version anglaise, les mots « new five » qui figurent dans la première phrase du paragraphe soient inversés.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 13, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 14

Le paragraphe 14 est adopté.

Paragraphe 15

31. M. ALDRICH propose, par souci de clarté, d'ajouter entre parenthèses, à la fin de la deuxième phrase, les mots « qu'il reste à définir dans la troisième partie ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 15, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 16

Le paragraphe 16 est adopté.

Paragraphe 17

32. M. ALDRICH dit que les mots « he noted » dans la première phrase de la version anglaise de ce paragraphe semblent assez malvenus. Il propose que le Secrétariat et le Rapporteur spécial soient autorisés à apporter au texte les modifications de forme voulues.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 17 est adopté.

Paragraphe 18 à 25

Les paragraphes 18 à 25 sont adoptés.

Paragraphe 26

33. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) dit que, dans la version anglaise, la deuxième phrase devrait être divisée en deux phrases distinctes, dont la première se terminerait par les mots « of the whole subject ».

Le paragraphe 26, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 27

34. M. OUCHAKOV dit que l'inclusion, dans la note 22 de bas de page, des variantes du paragraphe 1 du projet d'article 7 est inutile et ne servira qu'à semer la confusion.

35. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) dit que les versions révisées des projets d'articles sont l'aboutissement de très longues discussions. S'il les a fait figurer dans le rapport, c'est pour donner une idée précise de l'état d'avancement des travaux sur la question et pour rendre plus aisé l'examen du rapport de la CDI par la Sixième Commission.

36. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) partage l'opinion exprimée par M. Ouchakov. La présence des versions révisées des projets d'articles dans le rapport tendra à semer la confusion parmi les membres de la Sixième Commission, qui croiront que ces versions ont été examinées par la CDI, alors qu'il n'en

est rien. Toutefois, il ne s'opposera pas à leur maintien dans le rapport.

37. M. ALDRICH approuve le point de vue exprimé par M. Sucharitkul. Il fait observer que les versions révisées des projets d'articles en question sont reproduites dans une note de bas de page et non dans le corps du rapport. Toutefois, compte tenu des observations formulées par M. Díaz González, il serait peut-être préférable de préciser que ces versions révisées n'ont été examinées ni par la Commission ni par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 27, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 28

Le paragraphe 28 est adopté.

Le chapitre VI, tel qu'il a été modifié, est adopté.

La séance est levée à 13 h 10.

1696^e SÉANCE

Mercredi 22 juillet 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa trente-troisième session (suite)

CHAPITRE III. - Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (fin) [A/CN.4/L.331/Add.3]

B. - Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales (fin) [A/CN.4/L.331/Add.3]

PREMIÈRE PARTIE (INTRODUCTION) [fin]

Commentaire de l'article 2 (Expressions employées) [fin]

Paragraphe 1, alinéa d

Le commentaire de l'alinéa d du paragraphe 1 de l'article 2 est adopté.

Commentaire de l'article 5 (Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale)

Paragraphe 4

1. M. REUTER (Rapporteur spécial) propose que, dans la deuxième phrase du paragraphe 4, les mots « une organisation internationale dont une autre organisation internationale est membre adopte un traité » soient remplacés par « un traité est adopté par une organisation internationale dont une autre organisation internationale est membre ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.

Le commentaire de l'article 5, tel qu'il a été modifié, est adopté.

La première partie, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

DEUXIÈME PARTIE (CONCLUSION ET ENTRÉE EN VIGUEUR DES TRAITÉS) [fin]

SECTION 2 (Réserves)

Commentaire de la section 2

Paragraphe 6

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il convient d'ajouter, dans la version française du texte, l'article « la » avant le mot « difficulté ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 6, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 12

3. M. REUTER (Rapporteur spécial) propose que, dans la dernière phrase du texte français, le mot « controverse » soit mis au pluriel.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 12, ainsi modifié, est adopté.

Le commentaire de la section 2, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 19 (Formulation des réserves)

4. M. REUTER (Rapporteur spécial) propose que, dans la dernière phrase de la version française du commentaire, les mots « cas de traité » soient remplacés par « cas de traités ».

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 19, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)

5. M. REUTER (Rapporteur spécial) propose que, dans la version française de la note 28 de bas de page, le mot « les » précédant le mot « inconvénients » soit remplacé par « des ».

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 20, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire des articles 21 (Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves), 22 (Retrait des réserves et des objections aux réserves) et 23 (Procédure relative aux réserves)

Le commentaire des articles 21, 22 et 23 est adopté.

La section 2, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

SECTION 3 (Entrée en vigueur des traités et application à titre provisoire)

Commentaire des articles 24 (Entrée en vigueur) et 25 (Application à titre provisoire)

Le commentaire des articles 24 et 25 est adopté.

La section 3 est adoptée.

La deuxième partie, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

TROISIÈME PARTIE (RESPECT, APPLICATION ET INTERPRÉTATION DES TRAITÉS)

SECTION 1 (Respect des traités)

Commentaire de l'article 26 (Pacta sunt servanda)

Le commentaire de l'article 26 est adopté.

La troisième partie est adoptée.

Le chapitre III, tel qu'il a été modifié, est adopté.

CHAPITRE VIII. – Autres décisions et conclusions (A/CN.4/L.336 et Corr.1 et Add.1)

Programme et méthodes de travail de la Commission (A/CN.4/L.336 et Corr.1)

Paragraphes 1 à 11

Les paragraphes 1 à 11 sont adoptés.

Rapports avec la Cour internationale de Justice (A/CN.4/L.336/Add.1)

Paragraphes 1 et 2.

Les paragraphes 1 et 2 sont adoptés.

Coopération avec d'autres organismes

Paragraphes 3 à 12

Les paragraphes 3 à 12 sont adoptés.

Date et lieu de la trente-quatrième session

Paragraphe 13

6. Le PRÉSIDENT dit que les dates des 3 mai 1982 et 23 juillet 1982 devront être ajoutées aux endroits appropriés du paragraphe 13.

Le paragraphe 13 est adopté.

Représentation à la trente-sixième session de l'Assemblée générale

Paragraphe 14

Le paragraphe 14 est adopté.

Séminaire de droit international

Paragraphes 15 à 20

Les paragraphes 15 à 20 sont adoptés.

Paragraphe 21

7. Après une discussion à laquelle participent M. SUCHARITKUL, sir Francis VALLAT, M. REUTER, M. FRANCIS (Rapporteur) et M. BARBOZA, M. VESTROSTA propose d'ajouter au paragraphe 21 les deux

phrases figurant entre crochets au paragraphe 11 du document A/CN.4/L.336 et de supprimer la note de bas de page correspondante à la page 7 du même document.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 21, ainsi modifié, est adopté.

ANNEXE I. – Observations des gouvernements concernant le projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités adopté par la CDI à ses trente et unième et trente-deuxième sessions

ANNEXE II. – Observations des gouvernements et des principales organisations internationales concernant les articles 1 à 60 du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, adoptés par la CDI à ses vingt-sixième, vingt-septième, vingt-neuvième, trentième et trente et unième sessions (A/CN.4/L.338)

Les annexes I et II du rapport de la Commission sont adoptées.

CHAPITRE II. – Succession d'Etats dans des matières autres que les traités

A. – Introduction (A/CN.4/L.330)

Paragraphes 1 à 50

Les paragraphes 1 à 50 sont adoptés.

Paragraphe 51

8. M. ALDRICH propose que, dans l'avant-dernière phrase, les mots « si ces articles sont approuvés par l'Assemblée générale, » soient ajoutés après l'expression « En conséquence, ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 51, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 52 à 72

Les paragraphes 52 à 72 sont adoptés.

Paragraphe 73

9. Sir Francis VALLAT formule des réserves quant à l'inclusion dans ce paragraphe de la citation empruntée à l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, cette citation étant incomplète et détachée de son contexte.

10. M. REUTER propose de supprimer le paragraphe et d'ajouter, dans la note 84 de bas de page, une référence aux arrêts rendus par la Cour internationale de Justice en 1974 dans les affaires de la *Compétence en matière de pêcheries*.

Il en est ainsi décidé.

Paragraphe 74

Le paragraphe 74 est adopté.

La section A, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

B. – Recommandation de la Commission (A/CN.4/L.330)

Paragraphe 75

11. M. ALDRICH fait observer que la recommandation de la Commission figurant au paragraphe 75 devrait

tenir compte de la modification apportée au paragraphe 51 et prévoir que, si le projet reçoit un large appui au sein de l'Assemblée générale, il conviendra de lui donner le même statut qu'à la Convention de Vienne. Les mots « si le projet recueille un large appui au sein de l'Assemblée » devraient donc être insérés après les mots « de recommander à l'Assemblée générale ».

12. M. YANKOV note que la formule proposée au paragraphe 75 est celle que la Commission emploie habituellement dans des circonstances analogues. L'Assemblée générale ne convoquera évidemment pas une conférence de plénipotentiaires si elle estime que la situation n'est pas mûre pour que le projet d'articles serve de base à la conclusion d'une convention. Il n'en demeure pas moins que la Commission a accompli la tâche qui lui avait été confiée et qu'elle doit soumettre le résultat de ses travaux à l'Assemblée générale ; il appartient à celle-ci de décider de la suite qu'elle entend donner à la question et la Commission ne peut d'aucune façon préjuger de ce que décidera l'Assemblée générale et des motifs qui détermineront son choix.

13. M. OUCHAKOV propose que la Commission reprenne, dans le cas examiné, la formule de la recommandation qu'elle avait faite à l'issue de la seconde lecture de son projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. Il souligne que l'Assemblée générale est seule habilitée à décider du sort qu'elle réserve au projet, la recommandation de la Commission n'engageant que cette dernière.

14. Sir Francis VALLAT rappelle que l'article 23 du statut de la Commission du droit international prévoit notamment que « la Commission peut recommander à l'Assemblée générale : ... c) De recommander le projet aux Membres en vue de la conclusion d'une convention ; d) De convoquer une conférence pour conclure une convention ». La Commission peut donc se borner à l'un de ces types de recommandations et recommander, par exemple, que l'Assemblée générale étudie le projet en vue de la conclusion éventuelle d'une convention sur le sujet. Recommander la convocation d'une conférence serait aller trop loin, car un certain nombre de membres de la Commission considèrent que l'examen du projet doit se poursuivre encore et qu'il serait prématuré de recommander la convocation d'une conférence de plénipotentiaires.

15. M. NJENGA note que la Commission a terminé la seconde lecture du projet et qu'il est normal pour elle de recommander à ce stade que le texte soit soumis à une conférence diplomatique, l'Assemblée demeurant évidemment libre de décider, si elle le juge opportun, que le texte établi par la Commission doit être étudié plus avant ou qu'il convient de convoquer une conférence ou encore de renvoyer le projet à la Commission.

16. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit qu'il peut accepter sans difficulté le libellé du paragraphe 75 examiné qui se borne à reprendre la formule consacrée par l'usage en pareilles circonstances. La recommandation énoncée ne limite aucunement les possibilités de décision de l'Assemblée générale.

17. Il souhaiterait, toutefois, que dans la version espagnole le mot « celebrar » soit remplacé par un terme plus approprié, peut-être « elaborar » ou « redactar ».

18. M. REUTER propose de dire que la Commission recommande à l'Assemblée générale « d'examiner le projet en vue de réunir une conférence de plénipotentiaires et de conclure une convention sur la question ». Une telle formule, plus nuancée, pourrait être employée à l'avenir dans des circonstances analogues.

19. M. VEROSTA préférerait lui aussi l'adoption d'une formule plus souple, puisque la Commission ignore, à ce stade, quel sort les gouvernements voudront réserver au projet de la Commission.

20. M. CALLE Y CALLE appuie la proposition de M. Reuter. Il note qu'une conférence de plénipotentiaires n'aurait pas pour tâche d'étudier un projet d'articles mais de conclure une convention sur la base d'un projet établi par la Commission, qui lui serait soumis par décision de l'Assemblée générale.

21. M. ŠAHOVIĆ peut accepter sans difficultés ni modifications le texte du paragraphe 75, qui n'outrepasse pas les compétences de la Commission.

22. La proposition d'en changer le libellé révèle que tous les membres de la Commission ne sont pas disposés à considérer que le projet est mûr pour être soumis à une conférence diplomatique en vue de la conclusion d'une convention. De ce point de vue, la suggestion faite par M. Reuter permet la réalisation d'un consensus au sein de la Commission, puisqu'elle ménage la possibilité de critiquer le projet et reflète correctement les vues de tous les membres, avec toutes leurs nuances.

23. Après de longues années de travail sur le sujet, la Commission doit se mettre d'accord sur les moyens de donner sa suite logique au processus engagé, le projet d'articles constituant la seconde partie des travaux de la Commission dans le domaine de la succession d'Etats et la première partie ayant déjà fait l'objet d'une convention internationale. Par esprit de compromis, M. Šahović est prêt à accepter la formule suggérée par M. Reuter.

24. M. OUCHAKOV souhaite que la Commission ne cherche pas de formule évasive, alors qu'il s'agit pour elle de choisir entre recommander la convocation d'une conférence ou ne pas la recommander. Il ne serait pas suffisant de recommander à l'Assemblée générale d'étudier le projet en vue de la convocation d'une conférence. La Commission doit suivre sa pratique antérieure et adopter la même position qu'à la fin de la seconde lecture de la première partie du projet.

25. Prenant la parole à l'invitation du Président, M. ROMANOV (Secrétaire de la Commission) précise que le libellé du paragraphe 75 proposé est conforme à la formule habituellement employée par la Commission pour recommander à l'Assemblée générale la convocation d'une conférence plénipotentiaire.

26. M. DÍAZ GONZÁLEZ souligne que l'article 22 du statut de la Commission lui fait obligation de soumettre tout projet d'articles adopté par elle en seconde lecture à l'Assemblée générale, laquelle est seule habilitée à décider si le texte est en état d'être soumis à une conférence de plénipotentiaires. Un projet adopté en seconde lecture devient un projet de la Commission ; ce projet, accompagné des recommandations prévues à l'article 23 du statut, doit être soumis à l'Assemblée générale pour l'informer des travaux de la Commission.

27. Soulignant l'importance du projet en cause, M. Díaz González déclare qu'il ne voit aucune raison de déroger à la pratique habituelle afin de retarder la soumission du texte à l'Assemblée générale. Le statut ne laisse pas à la Commission d'autre choix que de soumettre le projet d'articles à l'Assemblée générale.

28. Sir Francis VALLAT reconnaît que la formule du paragraphe 75 est habituelle dans l'hypothèse où la Commission souhaite recommander qu'un de ses projets soit soumis à une conférence de plénipotentiaires. Il constate toutefois que plusieurs membres estiment que le projet n'est pas en état d'être soumis à une telle conférence et que la Commission n'est donc pas en mesure d'adopter une recommandation en ce sens. Il reconnaît que le libellé proposé par M. Reuter offre une solution acceptable mais signale qu'il est possible aussi de faire mention dans le rapport de la Commission du désaccord exprimé par certains membres quant à la suite à donner au texte adopté en seconde lecture.

29. M. OUCHAKOV se prononce pour le maintien du libellé du paragraphe 75, car il estime qu'un libellé différent de celui qui a été adopté pour le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités constituerait une discrimination entre les rapporteurs spéciaux.

30. Sir Francis VALLAT dit qu'il n'est pas question de discrimination mais d'une situation de fait. Les projets d'articles n'appartiennent pas aux rapporteurs spéciaux mais à la Commission. S'il devait y avoir discrimination, ce serait une discrimination de la part de la Commission envers elle-même. Quelques membres de la Commission estiment, et ils ont pour cela de bonnes raisons, que le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat n'est pas encore prêt à être renvoyé à une conférence de plénipotentiaires. Pour le cas où la majorité des membres de la Commission insisterait pour que la recommandation formulée dans le paragraphe 75 soit maintenue, sir Francis suggère que la Commission se conforme à sa pratique habituelle et qu'elle complète ce paragraphe par une note de bas de page ainsi conçue : « Certains membres ont réservé leur position sur cette recommandation. »

L'amendement est adopté.

Le paragraphe 75, ainsi modifié, est adopté.

La section B, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

C. – Résolution adoptée par la Commission (A/CN.4/L.330)

Paragraphe 76

31. M. DÍAZ GONZÁLEZ (Président du Comité de rédaction) donne lecture du projet de résolution ci-après, qu'il propose d'insérer dans le paragraphe 76 :

« La Commission du droit international,

« Ayant adopté le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat,

« Tient à exprimer au Rapporteur spécial, M. Mohammed Bedjaoui, sa profonde appréciation pour la contribution exceptionnelle qu'il a apportée à l'élaboration du sujet par son travail savant et sa vaste expérience, qui ont permis à la Commission de mener à bien ses travaux concernant le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat. »

32. M. BARBOZA, M. CALLE Y CALLE et M. TABIBI expriment leur admiration pour l'œuvre accomplie par le Rapporteur spécial.

33. Sir Francis VALLAT s'associe à cet éloge et précise que, si le projet d'articles ne lui paraît pas être tel qu'il devrait être, le Rapporteur spécial n'en est nullement responsable.

Le projet de résolution est adopté par acclamation.

Le paragraphe 76, ainsi complété, est adopté.

La section C, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

D. – Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat (A/CN.4/L.330/Add.1 à 3)

PREMIÈRE PARTIE (Dispositions générales) [A/CN.4/L.330/Add.1]

Commentaire de la première partie

Le commentaire de la première partie est adopté.

Commentaires de l'article 1^{er} (Portée des présents articles), de l'article 2 (Expressions employées) et de l'article 3 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles)

Les commentaires des articles 1^{er} à 3 sont adoptés.

Commentaire de l'article [3 bis] (Application dans le temps des présents articles)

34. Sir Francis VALLAT, se référant à la note 96 de bas de page relative à la première phrase du paragraphe 1 du commentaire et renvoyant au paragraphe 75 du document A/CN.4/L.330, exprime l'espoir qu'il y soit aussi fait mention de la note de bas de page afférente au paragraphe 75, adoptée par la Commission à la présente séance (v. ci-dessus, par. 30).

Le commentaire de l'article [3 bis] est adopté, sous réserve de cette addition.

Commentaire de l'article [3 ter] (Succession dans d'autres matières)

Le commentaire de l'article [3 ter] est adopté.

Commentaire de l'article [3 quater] (Droits et obligations de personnes physiques ou morales)

35. M. ALDRICH fait observer que, à la lecture de ce commentaire, on a l'impression que l'article [3 quater] est uniquement la conséquence de la suppression de l'alinéa b de l'article 16 (1692^e séance, par. 90). Or d'autres raisons militent en faveur de cette disposition. C'est ainsi que l'article 9, auquel M. Aldrich s'est déclaré opposé, pourrait avoir des incidences préjudiciables à la propriété privée. C'est pourquoi il suggère d'ajouter, après la première phrase du commentaire, une phrase ainsi rédigée : « D'autres dispositions, comme celles de l'article 9 [12], pourraient être interprétées à tort comme impliquant que les droits de personnes physiques ou morales peuvent être affectés. »

Le commentaire de l'article [3 quater] est adopté, sous réserve de cette addition.

La première partie, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

DEUXIÈME PARTIE (BIENS D'ETAT) [A/CN.4/L.330/Add.2]

SECTION I (Introduction)

Commentaires de l'article [4] (Portée des articles de la présente partie), de l'article [5] (Biens d'Etat), de l'article [6] (Effets du

passage des biens d'Etat), de l'article [7] (Date du passage des biens d'Etat) et de l'article [8] (Passage des biens d'Etat sans compensation)

Les commentaires des articles [4] à [8] sont adoptés.

Commentaire de l'article [9] (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers)

36. M. ALDRICH demande que le commentaire de l'article [9] soit modifié pour refléter son opposition à l'adoption de cet article, l'article étant, à son avis, inutile.

37. Sir Francis VALLAT dit que le commentaire devrait aussi tenir compte du fait qu'au cours des discussions de la Commission il s'est lui aussi déclaré opposé à l'adoption de l'article [9].

38. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, le commentaire de l'article [9] sera modifié pour refléter le fait que certains membres de la Commission ont jugé inutile l'article [9].

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article [9], ainsi modifié, est adopté.

La section 1, ainsi modifiée, est adoptée.

SECTION 2 (Dispositions relatives à des catégories spécifiques de succession d'Etats) [A/CN.4/L.330/Add.2 et 3]

Commentaire de la section 2 (A/CN.4/L.330/Add.2)

Le commentaire de la section 2 est adopté.

Commentaires de l'article [10] (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat), de l'article [11] (Etat nouvellement indépendant), de l'article [12] (Unification d'Etats) et des articles [13] (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) et [14] (Dissolution d'un Etat) [A/CN.4/L.330/Add.3]

Les commentaires des articles [10] à [14] sont adoptés.

La section 2 est adoptée.

La deuxième partie est adoptée.

QUATRIÈME PARTIE (DETTES D'ETAT) [A/CN.4/L.330/Add.5]

SECTION 1 (Introduction)

Commentaire de l'article [15] (Portée des articles de la présente partie)

Le commentaire de l'article [15] est adopté.

Commentaire de l'article [16] (Dette d'Etat)

39. Sir Francis VALLAT indique que, s'il avait été présent quand la Commission s'est prononcée sur l'alinéa *b* de l'article 16 (1692^e séance), il aurait voté pour le maintien de cet alinéa.

Le commentaire de l'article [16] est adopté.

Commentaires de l'article C (Définition des dettes odieuses), de l'article [17] (Effets du passage des dettes d'Etat), de l'article [17 bis] (Date du passage des dettes d'Etat) et de l'article [18] (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers)

Les commentaires des articles C, [17], [17 bis] et [18] sont adoptés.

La section 1 est adoptée.

La séance est levée à 12 h 50.

1697^e SÉANCE

Vendredi 24 juillet 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Diaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitul, M. Tabibi, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Coopération avec d'autres organismes (*fin**)

[Point 11 de l'ordre du jour]

DÉCLARATION DE L'OBSERVATEUR
DE LA COMMISSION ARABE DU DROIT INTERNATIONAL

1. Le PRÉSIDENT invite M. Treki, observateur de la Commission arabe du droit international, à prendre la parole devant la Commission.

2. M. TREKI (Observateur de la Commission arabe du droit international) dit que la participation de la Commission arabe du droit international à la trente-troisième session de la Commission du droit international renforcera les liens entre les deux organismes, qu'elle contribuera à mettre en lumière les difficultés des pays nouvellement indépendants, qu'il s'agisse du fondement juridique du nouvel ordre économique international, de problèmes écologiques ou de la paix et de la sécurité internationales, et qu'elle ouvrira la voie vers une plus grande collaboration entre la Commission arabe et des institutions telles que le Comité juridique consultatif africano-asiatique.

3. M. Treki espère que, par ses travaux, la Commission du droit international contribuera à faire régner l'égalité entre les membres de la communauté internationale, en tenant dûment compte des droits des peuples qui luttent pour disposer d'eux-mêmes et en veillant à l'harmonie des règles de droit, et qu'elle atteindra son but, qui est de servir les intérêts de l'humanité.

4. Le PRÉSIDENT souligne que la civilisation arabe et le système juridique islamique occupent une place importante dans le monde ; ils sont bien représentés à la Commission. Il exprime l'espoir que la coopération avec la Commission arabe du droit international se renforcera encore à l'avenir.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa trente-troisième session (*fin*)

CHAPITRE II. – *Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (fin)*

D. – *Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat (fin)*

TROISIÈME PARTIE (ARCHIVES D'ETAT) [A.CN.4/L.330/Add.4]

Observations générales

Les observations générales sont adoptées.

* Reprise des débats de la 1689^e séance.

SECTION 1 (Introduction)

Commentaires de l'article [G] (Portée des articles de la présente partie), *de l'article [A]* (Archives d'Etat), *des articles [H]* (Effets du passage des archives d'Etat), *[I]* (Date du passage des archives d'Etat), *[J]* (Passage des archives d'Etat sans compensation) *et [K]* (Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'un Etat tiers), *et de l'article [L]* (Sauvegarde de l'unité des archives d'Etat)

Les commentaires des articles [G], [A] et [H] à [L] sont adoptés.

La section 1 est adoptée.

SECTION 2 (Dispositions relatives à des catégories spécifiques de succession d'Etats)

Commentaires de l'article [B] (Etat nouvellement indépendant), *de l'article [C]* (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat), *de l'article [D]* (Unification d'Etats) *et des articles [E]* (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) *et [F]* (Dissolution d'un Etat)

Les commentaires des articles [B] à [F] sont adoptés.

La section 2 est adoptée.

La troisième partie est adoptée.

QUATRIÈME PARTIE (DETTES D'ETAT) [fin] (A/CN.4/L.330/Add.6)

SECTION 2 (Dispositions relatives à des catégories spécifiques de succession d'Etats)

Commentaire de la section 2

Le commentaire de la section 2 est adopté.

Commentaire de l'article [19] (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)

5. Sir Francis VALLAT appelle l'attention des membres de la Commission sur le fait que l'exemple donné au paragraphe 25 du commentaire de l'article [19] et les exemples donnés à propos d'autres articles du projet portent non seulement sur des dettes entre Etats mais aussi sur des dettes d'Etat envers des particuliers.

6. Comme il n'appartient pas à la Commission de mettre en doute l'existence de règles de droit, sir Francis suggère de supprimer les mots « s'il existe », à la fin du paragraphe 36 du commentaire. Il suggère aussi que la dernière phrase du paragraphe 39, qui n'est ni logique ni exacte, soit mise en harmonie avec le texte de l'article [19].

Il en est ainsi décidé.

Les paragraphes 36 et 39, ainsi modifiés, sont adoptés.

Le commentaire de l'article [19], tel qu'il a été modifié, est adopté.

Commentaires de l'article [20] (Etat nouvellement indépendant), *de l'article [21]* (Unification d'Etats) *et des articles [22]* (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat) *et [23]* (Dissolution d'un Etat)

Les commentaires des articles [20] à [23] sont adoptés.

La section 2, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

La quatrième partie, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

Le chapitre II, tel qu'il a été modifié, est adopté.

CHAPITRE V. — Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international (A/CN.4/L.333)

A. — Introduction

Paragraphes 1 à 3

Les paragraphes 1 à 3 sont adoptés.

La section A est adoptée.

B. — Examen du sujet à la présente session

Paragraphes 4 à 6

Les paragraphes 4 à 6 sont adoptés.

Paragraphe 7

7. M. ALDRICH propose que, dans la version anglaise, les mots « at large », qui figurent dans la troisième phrase du paragraphe 7, soient remplacés par « left open ».

Il en est ainsi décidé.

8. M. VEROSTA, se référant aussi à la troisième phrase, propose d'insérer la négation « n' » entre les mots « qui » et « auraient ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 7, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 8 à 11

Les paragraphes 8 à 11 sont adoptés.

Paragraphe 12

9. Sir Francis VALLAT dit que le Secrétariat pourrait essayer de remanier le libellé du paragraphe 12 et d'autres paragraphes, de manière à mieux distinguer le point de vue du Rapporteur spécial de celui des membres de la Commission.

Sous réserve de ces modifications rédactionnelles, le paragraphe 12 est adopté.

Paragraphes 13 à 30

Les paragraphes 13 à 30 sont adoptés.

Paragraphe 31

10. M. ALDRICH, ayant indiqué que le paragraphe 31 se réfère à une des observations qu'il a formulées au cours des débats de la Commission, suggère que les mots « Ce à quoi on a répondu », par lesquels commence la deuxième phrase, soient remplacés par « Ce à quoi le Rapporteur spécial a répondu », de manière à bien montrer que c'est le Rapporteur spécial qui a considéré « qu'il y avait à cet égard des garanties ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 31, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 32 à 34

Les paragraphes 32 à 34 sont adoptés.

Paragraphe 35

11. Sir Francis VALLAT fait observer que la deuxième phrase du paragraphe 35, qui met l'accent sur la néces-

sité d'une approche pragmatique et empirique, implique qu'il faudra réunir un grand nombre de renseignements sur la pratique des Etats. Si le Rapporteur spécial assistait à la séance en cours, il exprimerait certainement sa gratitude pour l'assistance que le Secrétariat lui a apportée jusqu'à présent et continuera sans aucun doute à lui apporter.

Le paragraphe 35 est adopté.

Paragraphes 36 et 37

Les paragraphes 36 et 37 sont adoptés.

Paragraphe 38

12. M. YANKOV estime que les mots « mais la plupart des membres de la Commission étaient d'avis que le sujet valait d'être étudié et que cette étude devait partir du plus haut degré de généralité », qui figurent dans la première phrase du paragraphe 38, ne traduisent pas exactement le point de vue de la plupart des membres de la Commission, pour qui les théories générales et les raisonnements théoriques seront moins utiles, dans l'immédiat, qu'une étude approfondie de la pratique des Etats. En conséquence, M. Yankov suggère soit de supprimer ce passage, soit de le remplacer par une affirmation moins catégorique, en disant par exemple que, tout en étudiant les aspects généraux du sujet, il faudra surtout tenir compte de ses implications pratiques.

13. Sir Francis VALLAT dit qu'à son avis les mots « du plus haut degré de généralité » visent à la fois le caractère général des règles à énoncer dans le projet d'articles et le caractère général du sujet. Il a l'impression que la Commission estime qu'il faut, du moins au début, formuler des règles générales sur la base d'une étude pragmatique de la pratique des Etats. En conséquence, les mots « et que cette étude devait partir du plus haut degré de généralité » pourraient être remplacés par le membre de phrase « et que, bien que l'étude doive avant tout viser à dégager des règles générales, elle devrait partir d'une étude pragmatique et empirique des sources ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 38, ainsi modifié, est adopté.

La section B, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

Le chapitre V, tel qu'il a été modifié, est adopté.

CHAPITRE VII. – Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (A/CN.4/L.335)

A. – Introduction

Paragraphes 1 et 2

Les paragraphes 1 et 2 sont adoptés.

La section A est adoptée.

B. – Examen du sujet à la présente session

Paragraphes 3 à 9

Les paragraphes 3 à 9 sont adoptés.

Paragraphe 10

14. M. ALDRICH fait observer que les mots « Il a été dit à cet égard », par lesquels commence le paragraphe 10, peuvent donner l'impression que l'assertion qui suit émane du Rapporteur spécial ou qu'elle traduit le sentiment général de la Commission.

15. M. YANKOV (Rapporteur spécial) précise que l'opinion consignée dans ce paragraphe a été exprimée par plusieurs membres de la Commission. Il conviendrait donc d'employer la formule « Il a été dit par plusieurs membres de la Commission ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 10, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 11 à 20

Les paragraphes 11 à 20 sont adoptés.

Paragraphe 21

16. M. YANKOV (Rapporteur spécial) dit que, puisqu'il a été suggéré d'adopter une méthode plus pragmatique et afin d'assurer la continuité des travaux de la Commission en la matière, il propose de rédiger le paragraphe 21 comme suit :

« Enfin, sur la suggestion du Rapporteur spécial, la Commission a prié le Secrétariat :

« a) De mettre à jour la compilation des dispositions pertinentes des traités multilatéraux et bilatéraux du domaine du droit diplomatique et consulaire préparée précédemment à l'intention du Rapporteur spécial ;

« b) De demander aux Etats des informations sur les lois, règlements, procédures et pratiques en vigueur au plan national, ainsi que sur les décisions judiciaires, les sentences arbitrales et la correspondance diplomatique concernant le traitement du courrier diplomatique et de la valise diplomatique. »

A la demande du Rapporteur spécial, le Secrétariat a déjà rédigé une étude très utile sur ces questions, mais cette étude doit être mise à jour car elle ne couvre pas la période postérieure à 1975 environ. Il est entendu que le Secrétariat continuera d'établir le résumé thématique des débats de la Sixième Commission et de se renseigner sur la pratique suivie par les organisations du système des Nations Unies en ce qui concerne l'emploi du courrier et de la valise.

Le paragraphe 21, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 22

17. En réponse à une question de sir Francis Vallat, M. YANKOV (Rapporteur spécial) précise que la seconde phrase du paragraphe 22 a été rédigée avant que la Commission décide d'indiquer, dans le chapitre I^{er} de son rapport, quel a été le sort des articles renvoyés au Comité de rédaction. En conséquence, cette phrase pourrait être supprimée.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 22, ainsi modifié, est adopté.

La section B, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

Le chapitre VII, tel qu'il a été modifié, est adopté.

CHAPITRE VIII. – Autres décisions et conclusions (fin)[A/CN.4/
L.336/Add.2]

**A. – Relations entre les Etats et les organisations internationales
(deuxième partie du sujet)**

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté.

La section A est adoptée.

D. – Coopération avec d'autres organismes (fin)

4. COMMISSION ARABE DU DROIT INTERNATIONAL

La subdivision 4 est adoptée.

La section D est adoptée.

Le chapitre VIII, tel qu'il a été modifié, est adopté.

18. Le PRÉSIDENT met aux voix l'ensemble du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa trente-troisième session.

L'ensemble du projet de rapport, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Clôture de la session

19. Après un échange de félicitations et de remerciements, le PRÉSIDENT déclare close la trente-troisième session de la Commission du droit international.

La séance est levée à midi.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
