

Provisoire

Réservé aux participants

9 juin 2011

Original: français

Commission du droit international
Soixante-troisième session (Première partie)

Compte rendu analytique provisoire de la 3096^e séance

Tenue au Palais des Nations, à Genève, le mercredi 1^{er} juin 2011, à 10 heures

Sommaire

Questions diverses (*suite*)

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également incorporées à un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, *deux semaines au plus tard à compter de la date du présent document*, à la Section de correction d'épreuves et d'édition des publications, bureau E.4105, Palais des Nations, Genève.

Présents:

Président: M^{me} Jacobsson (Vice-Présidente)

Membres: M. Caflisch
M. Candioti
M. Comissário Afonso
M. Dugard
M^{me} Escobar Hernández
M. Fomba
M. Gaja
M. Galicki
M. Hassouna
M. Hmoud
M. McRae
M. Melescanu
M. Murase
M. Niehaus
M. Nolte
M. Perera
M. Petrič
M. Saboia
M. Singh
M. Valencia-Ospina
M. Vargas Carreño
M. Vasciannie
M. Wako
M. Wisnumurti
Sir Michael Wood

Secrétariat:

M. Mikulka Secrétaire de la Commission

M^{me} Jacobsson (Vice-Présidente) prend la présidence.

La séance est ouverte à 10 h 5.

Questions diverses (point 15 de l'ordre du jour) (*suite*) (A/CN.4/641)

La Présidente invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen du document de travail sur le règlement pacifique des différends (A/CN.4/641).

M. Gaja regrette de n'avoir pas pu assister à la présentation que Sir Michael a faite de son document de travail sur le règlement pacifique des différends à la séance précédente et au débat qui a suivi, mais a eu la possibilité de lire le texte de cette intervention. S'il avait été juge à la Cour d'appel ou à la Chambre des Lords, il aurait pu se contenter de dire qu'il souscrivait à l'opinion de son éminent ami, mais puisqu'il a le privilège d'être membre de la CDI, il ajoutera, conformément à la coutume, quelques mots pour louer cette présentation lucide, qu'il a jugée fort utile pour la suite des travaux de la Commission sur le sujet du règlement pacifique des différends. Sir Michael a fait référence à une proposition que M. Gaja avait faite en 2010, tendant à ce que la Commission traite la question du règlement des différends auxquels sont parties des organisations internationales, et a exposé dans leurs grandes lignes certaines questions que la Commission pourrait examiner à cet égard. M. Gaja aura peut-être quelques observations à faire à propos de ce sous-thème. Le sujet est important et oblige à se demander comment il faudrait l'aborder et s'il ne faudrait pas prendre quelques précautions avant de s'y atteler. Pour traiter de manière complète la question du règlement des différends auxquels sont parties des organisations internationales, il faut nécessairement étudier le point de savoir si l'article 34 du Statut de la Cour internationale de Justice devrait être modifié afin de donner à certaines organisations la possibilité de soumettre un différend à la Cour ou de faire elles-mêmes l'objet d'une requête. Certains auteurs ont proposé que l'article 34 soit interprété de façon à inclure certaines organisations internationales. Des juges – même si c'était en qualité d'universitaires – se sont aussi prononcés en faveur de cette évolution, en particulier le juge Jennings et le juge Ago. Dans son dernier article, publié en 1991 dans l'*American Journal of International Law*, celui-ci écrivait: «Quelle raison peut-il y avoir pour continuer de soumettre le règlement des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application d'un instrument international à des procédures différentes selon que les parties au différend sont deux États ou un État et l'ONU ou l'une des organisations qui font partie du système des Nations Unies? Cette différence de traitement a peut-être eu une raison d'être à l'époque où les organisations internationales ne participaient pas encore activement à la vie internationale en tant que personnes morales distinctes ayant leurs propres intérêts et droits, différents de ceux des États qui les constituent». Le juge Ago a donc lancé un appel pour que l'on envisage d'élargir le champ d'application de l'article 34 afin de tenir compte de ce qu'était devenue la situation des organisations internationales. C'est évidemment une des difficultés du sujet dans la mesure où il faudrait aussi se demander s'il faut proposer une modification des dispositions du Statut de la Cour internationale de Justice.

Un autre système a été élaboré pour permettre à une organisation internationale de demander un avis consultatif sur un différend qu'elle pourrait avoir avec un État, par exemple dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et la Convention de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales. Le système consistant à avoir recours à la fonction consultative de la Cour pour régler un différend entre une organisation internationale et un État devrait aussi faire l'objet d'un examen critique. Ce système n'est pas équilibré car, comme on a pu le voir dans l'affaire *Cumaraswamy*, l'organisation a le dernier mot sur la question importante de savoir comment la requête devrait être formulée et même lorsqu'il y a eu une négociation entre l'État et l'ONU, la formulation retenue n'est certainement pas celle que l'État aurait choisie. En outre, les possibilités d'avoir un débat approfondi sur le

fond et de produire des éléments de preuve sont très limitées dans une procédure consultative.

La question de la Cour internationale de Justice est importante et on ne peut pas la laisser de côté parce que, comme l'a dit M. Ago, il peut y avoir des conventions internationales auxquelles une ou plusieurs organisations internationales sont parties, ce qui complique le système de règlement des différends. D'autres problèmes spécifiques se posent en cas de différend entre une organisation internationale et ses États membres, lequel peut faire l'objet d'une requête auprès d'autres instances juridiques internationales. Il s'agit notamment de voir comment la relation entre l'organisation internationale et ses membres peut donner lieu à des solutions différentes de celles qui s'appliquent généralement. La Commission a examiné cette question et a révisé certains de ses projets d'article, en particulier en ce qui concerne les contre-mesures, mais les règles de l'organisation internationale pourraient jouer un rôle dans ce contexte et il faudrait poursuivre la réflexion.

Quant au résultat envisageable, M. Gaja estime que le sujet ne se prête guère à l'élaboration d'un ensemble de projets d'article. La Commission pourrait examiner comment sont réglés les différends auxquels sont parties des organisations internationales et proposer quelques recommandations, dont certaines pourraient avoir une large portée, en particulier si elles concernent l'article 34 du Statut de la Cour internationale de Justice. Il serait souhaitable de vérifier l'avis des États et des organisations internationales quant à l'utilité de cette nouvelle entreprise avant d'inscrire le sujet du règlement des différends concernant des organisations internationales au programme de travail à long terme de la CDI. Si l'on adopte la proposition faite par Sir Michael, on pourrait formuler une question appropriée dans le chapitre III du rapport annuel de la CDI afin de susciter des réactions de la part des États dans le cadre de la Sixième Commission, mais on pourrait aussi interroger les organisations internationales, car il importe qu'elles participent activement et positivement à l'examen de la façon dont leurs différends sont réglés. Lorsque la Convention sur le droit des traités entre États et organisations internationales a été négociée, la plupart des organisations internationales, comme le montrent les comptes rendus analytiques de l'époque, s'accommodaient fort bien de l'absence de règles et préféraient qu'il n'y en ait aucune. Certaines ont changé d'avis et ont finalement déposé des instruments de confirmation formelle, en nombre supérieur à celui nécessaire pour l'entrée en vigueur de la Convention – qui n'a pas encore eu lieu parce que certains États hésitent encore à ratifier l'instrument. On sait aussi quelle est l'attitude de nombre d'organisations internationales à l'égard de la question de leur responsabilité: la situation actuelle leur convient tout à fait et elles considèrent les règles du droit international essentiellement comme des entraves à l'exercice de leurs fonctions. Les organisations internationales souhaitent-elles que la Commission s'engage plus avant dans l'examen de la question de leur immunité, comme le prévoit le programme de travail à long terme, ou envisagent-elles favorablement l'examen de la manière dont leurs différends sont réglés? Probablement pas. Cela étant, en les sollicitant dès le début, on aurait de meilleures chances d'obtenir leur coopération, d'où la proposition d'insérer une question à cette fin dans le chapitre III du rapport annuel de la Commission avant de poursuivre les travaux dans ce domaine.

M. Hmoud est favorable à ce que la Commission continue à examiner le sujet du règlement pacifique des différends dans le cadre d'un groupe de travail afin de procéder à une étude approfondie de tous ses aspects. La Commission pourrait ainsi contribuer à l'élaboration de règles dans ce domaine. Ces dernières années, les États ont eu de plus en plus souvent recours à des moyens pacifiques pour régler leurs différends mais un grand vide subsiste, ce qui tend à limiter les possibilités de diffusion du droit international et son application dans les relations internationales. Ainsi, certains pays continuent d'avoir des réserves quant à l'usage des mécanismes de règlement pacifique des différends prévus par les conventions et accords internationaux auxquels ils sont parties, et ne sont pas disposés à

accepter la compétence facultative de la Cour internationale de Justice. Ils recourent de plus en plus souvent à des mécanismes de règlement politiques. Quant aux organisations internationales et à leur attachement aux mécanismes de règlement des différends, il apparaît, comme l'ont indiqué beaucoup de membres, qu'elles ont tendance, pour plusieurs raisons, à rechercher des solutions politiques plutôt que juridiques pour régler leurs différends soit avec des pays, soit avec d'autres organisations internationales. En effet, leur acte constitutif ou les accords passés avec des pays, notamment les accords de siège et les accords sur les privilèges et immunités, tendent à régir leurs relations avec les États. En outre, de façon générale, il existe un consensus non déclaré qui conduit à ne pas recourir à des moyens pacifiques pour régler un différend auquel une organisation internationale est partie. À ce sujet, M. Hmoud souscrit aux observations faites par M. Gaja et, à la séance précédente, par Sir Michael. Le non-recours aux mécanismes de règlement juridiques pacifiques est dû à plusieurs raisons, notamment le manque de volonté politique d'employer des solutions qui obligerait directement ou indirectement une entité juridique internationale à suivre une voie particulière pour régler des différends ou à se conformer à la solution issue de cette voie, mais aussi à un manque de compréhension ou de connaissance des différents aspects de cette question – et c'est là une difficulté que la Commission peut contribuer à résoudre en examinant la question du règlement pacifique des différends mais aussi en tirant des conclusions utiles de ses travaux. La Commission pourrait élaborer une déclaration type que les États pourraient utiliser pour accepter la compétence facultative de la Cour internationale de Justice, préciser quelle devrait être la teneur de chaque déclaration et définir les obligations juridiques qui en découleraient pour l'État. Cela pourrait contribuer à ce que les États acceptent plus facilement cette compétence facultative, dans la mesure où leur hésitation s'explique en partie par leur ignorance des conséquences qu'elle pourrait entraîner. Il faudrait également débattre des mécanismes auxquels les États et les organisations internationales pourraient avoir recours pour le règlement juridique des différends – notamment les questions d'arbitrage et d'action en justice, toutes les questions qui touchent à l'immunité des organisations internationales, et les questions de juridiction des États et de juridiction obligatoire des organisations internationales. La Commission pourrait aussi contribuer au règlement pacifique des différends en élaborant des règles types qui pourraient trouver leur place dans un projet d'articles et dans des accords et conventions internationaux. Ces règles ne seraient que des exemples de solutions, car il est très difficile de formuler des règles types qui conviendraient à toutes les formes de différends, sans compter que les traités et conventions se distinguent par leur contenu, leur nature et leurs parties et que les textes des instruments internationaux en matière de règlement des différends peuvent parfois être remplacés par une autre solution et parfois être liés à tout ou partie de l'objet de l'instrument. La Commission pourrait proposer plusieurs solutions en matière de mécanismes de règlement, de sorte que les parties négociantes puissent utiliser l'une d'entre elles en tout ou en partie. Si elle approuvait cette proposition, elle pourrait, si nécessaire, charger un rapporteur spécial ou un groupe de travail de l'examiner.

M. Fomba juge essentiel que la Commission contribue au débat actuel sur la nécessité de promouvoir l'état de droit au niveau national et international. À cet égard, il est pertinent d'inscrire la question du règlement pacifique des différends au programme de travail de la Commission, et la liste des sujets proposés au paragraphe 20 du document de travail établi par Sir Michael (A/CN.4/641) semble globalement acceptable.

M. Fomba estime que les arguments avancés par Sir Michael tendant à accorder la priorité au sujet mentionné à l'alinéa *b* du paragraphe 20, à savoir l'amélioration des procédures de règlement des différends mettant en cause une institution internationale, sont convaincants. Le canevas général proposé à cet égard paraît intéressant et mériterait d'être examiné de près.

M. Fomba remercie M. Gaja pour ses observations très intéressantes et pertinentes au sujet du résultat final des travaux de la Commission et de la démarche à suivre. Il serait judicieux, en effet, de ne pas élaborer un projet d'articles mais plutôt quelques recommandations, sous réserve de connaître la réaction des États et des organisations internationales avant d'inscrire le sujet au programme de travail à long terme de la Commission. Sans préjuger de la décision finale qui sera prise à cet égard, M. Fomba propose le renvoi du sujet au Groupe de travail sur le programme de travail à long terme de la Commission.

M. Nolte félicite Sir Michael pour son document de travail, qui fournit une excellente base au débat de la Commission. Il se bornera à exprimer son opinion sur les sujets évoqués au paragraphe 20 de ce document.

M. Nolte n'est pas convaincu de l'utilité d'élaborer les clauses types relatives au règlement des différends évoquées aux alinéas *a* et *e* du paragraphe 20. Les États disposent en effet d'une grande variété de clauses possibles, et il n'est pas certain que la Commission puisse donner un avis approprié quant au meilleur choix d'un point de vue politique ou même technique. Les États opteront vraisemblablement pour une clause ou une autre en fonction du type de différend, de leurs intérêts ou du droit substantiel en cause. Comme Sir Michael l'a rappelé au paragraphe 15 e) de son document de travail, l'ONU a déjà publié en 1992 le *Manuel sur le règlement pacifique des différends entre États*, qui recense les diverses clauses relatives au règlement des différends utilisées par les États et qui pourrait être actualisé.

En revanche, la suggestion faite à l'alinéa *b* du paragraphe 20 du document de travail est prometteuse. En effet, les procédures de règlement des différends mettant en cause une institution internationale ont été reléguées au second plan, alors même que la question est importante et le deviendra vraisemblablement plus encore après l'adoption par la Commission du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales. Le sujet tel qu'il est énoncé à l'alinéa *b* pourrait être élargi et inclure certains aspects du sujet proposé à l'alinéa *c*. La question de l'accessibilité et des procédures des divers mécanismes de règlement des différends, abordée à l'alinéa *c*, pourrait être particulièrement pertinente pour les différends auxquels sont parties des organisations internationales, et devrait donc être examinée plus avant.

M. Nolte nourrit certaines réserves à propos du sujet évoqué à l'alinéa *d*, touchant notamment la fragmentation éventuelle des procédures du droit international. La Commission avait décidé de ne pas inclure ce sujet dans son étude initiale sur la fragmentation du droit international. M. Nolte se demande en outre si le débat autour de la question est suffisamment avancé pour que la commission propose autre chose qu'un cadre de référence général.

M. McRae félicite Sir Michael pour son document de travail. Il constate que le sujet proposé à l'alinéa *b* du paragraphe 20 bénéficie d'un large soutien des membres de la Commission, et approuve l'idée de M. Nolte tendant à l'élargir en intégrant une partie des éléments mentionnés à l'alinéa *c*.

Il convient de ne pas écarter d'emblée le sujet proposé à l'alinéa *d*. Son examen peut effectivement être quelque peu prématuré, mais il s'agit d'une suite logique aux travaux de la Commission sur la fragmentation du droit international. Si un groupe de travail est créé pour étudier la question du règlement pacifique des différends, il serait utile qu'il se penche sur ce sujet.

Le sujet proposé à l'alinéa *c* est intéressant, notamment en ce qui concerne les organisations internationales, mais la Commission devrait l'aborder de la façon la plus large possible. Il arrive en effet que des organisations internationales fassent l'objet d'actions en justice. Sir Michael a mentionné des affaires portées devant des tribunaux nationaux, ainsi

que les actions engagées par des fonctionnaires contre leur propre organisation. Cette dernière question ne devrait pas être écartée et mérite même un examen plus approfondi. En effet, il peut être intéressant d'étudier les procédures mises en place pour permettre aux fonctionnaires de poursuivre leur organisation en recourant à un mécanisme international et de s'en inspirer pour élaborer des procédures applicables dans le cadre d'autres mécanismes.

Aux exemples relatifs aux circonstances dans lesquelles des organisations sont poursuivies en justice, mentionnés à la séance précédente, il convient d'ajouter le grand nombre d'affaires portées devant l'Organisation mondiale du commerce, dans lesquelles l'Union européenne est à la fois plaignante et défenderesse, et qui constituent une source précieuse de données d'expérience.

En ce qui concerne la marche à suivre, il semble logique de renvoyer la question au Groupe de travail sur le programme de travail à long terme de la Commission. Il faudrait toutefois se préoccuper du calendrier. En effet, compte tenu des controverses suscitées par le projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, il serait utile que la Commission connaisse l'accueil qui lui sera réservé par l'Assemblée générale avant de décider d'examiner la question du règlement des différends auxquels sont parties des organisations internationales.

M^{me} Escobar Hernández félicite Sir Michael pour son document de travail et remercie le Secrétariat pour sa note fort intéressante (A/CN.4/623). Son intervention portera d'une part sur l'importance et l'intérêt de la question du règlement pacifique des différends et d'autre part sur les sujets proposés par Sir Michael.

En ce qui concerne le premier point, M^{me} Escobar Hernández estime elle aussi qu'il s'agit d'un sujet important pour le droit international, non seulement d'un point de vue général, dans le cadre des garanties de l'état de droit au niveau international, mais également sur le plan pratique, où la Commission peut apporter une contribution utile. Le modèle de règlement des différends connaît depuis quelques années des modifications dignes d'intérêt, comme en témoignent notamment l'accroissement du recours au règlement judiciaire et la remise en cause de certains aspects du modèle comme la portée et la signification de la fonction consultative ou les critères de légitimation, ou encore la nécessité de réfléchir à l'interaction des différents modes de règlement pacifique des différends en rapport en particulier avec le modèle judiciaire. M^{me} Escobar Hernández pense notamment à l'arrêt rendu récemment par la Cour internationale de Justice dans l'affaire opposant la Géorgie à la Fédération de Russie, et à d'autres décisions récentes du Tribunal international du droit de la mer concernant la relation entre la négociation préalable et le recours à des instances internationales.

S'agissant du second point, les sujets qui méritent un examen particulier se divisent globalement en deux blocs: d'une part la question des organisations internationales et du règlement des différends et d'autre part la nécessité d'engager une large réflexion sur le phénomène du règlement judiciaire en procédant à une analyse transversale qui ferait référence aux différents sujets proposés et pourrait même en inclure d'autres, comme par exemple les conditions d'exercice de la juridiction internationale.

M^{me} Escobar Hernández nourrit quelques réserves quant à l'élaboration de clauses types relatives au règlement des différends. La proposition est certes intéressante, mais elle appelle une réflexion approfondie de la part de la Commission, car il n'est pas dit que celle-ci ait beaucoup à apporter sur cette question. En conclusion, elle appuie la proposition tendant à renvoyer la question de l'examen du sujet du règlement pacifique des différends au Groupe de travail sur le programme de travail à long terme de la Commission.

M^{me} Jacobsson félicite Sir Michael pour son document de travail. Ayant souligné au cours de la précédente session le lien existant entre la paix et la sécurité internationales,

l'état de droit et le règlement pacifique des différends, elle juge utile que la Commission internationale contribue à la réflexion sur cette question.

Sur les cinq sujets proposés par Sir Michael à l'examen de la Commission, les plus importants sont ceux énoncés aux alinéas *c*, *e* et *b*, dans cet ordre. La proposition relative à l'amélioration des procédures de règlement des différends mettant en cause une institution internationale, évoquée à l'alinéa *b*, pourrait être examinée en tant que sujet distinct, contrairement à l'avis exprimé par M. Dugard à la séance précédente.

L'étude du sujet proposé à l'alinéa *c*, à savoir l'accessibilité et les procédures des divers mécanismes de règlement des différends du point de vue de divers justiciables, représenterait une contribution importante de la Commission, en particulier si elle s'accompagne de propositions concrètes sur la manière d'améliorer les mécanismes et de combler les lacunes.

La proposition énoncée à l'alinéa *e*, concernant les déclarations au titre de la clause facultative, y compris l'élaboration de clauses types à y insérer, vient à point nommé. La question est à présent moins sensible, et semble connaître une évolution nouvelle et positive, et la Commission pourrait tirer parti des travaux effectués par d'autres organes juridiques tels que le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public du Conseil de l'Europe (CAHDI).

M^{me} Jacobsson n'est pas convaincue de l'intérêt que présente l'élaboration de clauses types relatives au règlement des différends à inclure éventuellement dans les projets établis par la Commission, dont il est question à l'alinéa *a*. Il serait préférable selon elle que la Commission intègre systématiquement de telles clauses lorsqu'elle élabore un projet de convention. En effet, il n'existe pas de solution toute faite, et les clauses types doivent être adaptées à chaque cas spécifique.

M^{me} Jacobsson a déclaré, à la session précédente, qu'il était important d'élargir le débat et d'y inclure non seulement de véritables clauses de règlement des différends, mais également d'autres outils et mécanismes, tels que des mécanismes d'établissement des faits. L'établissement des faits peut avoir un caractère juridique, et n'est pas nécessairement politique. Cet aspect n'est pas expressément mentionné dans le document de travail et ne figure pas parmi les sujets proposés. M^{me} Jacobsson se félicite que d'autres membres aient soulevé ces questions au cours du débat, et elle espère qu'elles seront abordées lors des travaux futurs de la Commission sur le sujet, si toutefois celui-ci est inscrit dans le programme de travail à long terme. Il importe par ailleurs de débattre des mécanismes qui n'ont jamais été utilisés, tels que celui de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'organe prévu à l'article 90 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève (connu sous le nom de Commission internationale d'établissement des faits). Il conviendrait également de mentionner les listes d'experts figurant dans différents traités, qui ne sont jamais utilisées.

M^{me} Jacobsson pense qu'il serait utile de présenter à la session en cours un plan d'études au Groupe de travail sur le programme de travail à long terme de la Commission.

Sir Michael Wood propose, compte tenu des appels à la prudence lancés par MM. Gaja et McRae, d'indiquer, au chapitre III du rapport annuel de la Commission, que la Commission envisage d'étudier un nouveau sujet, à savoir le règlement pacifique des différends, en précisant les sous-sujets éventuels proposés, dans un ordre différent que celui qui figure au paragraphe 20 du document de travail à l'examen, et en en ajoutant d'autres le cas échéant. Cette démarche permettrait à la Commission de connaître la réaction des États et des organisations internationales.

Sir Michael Wood suggère par ailleurs qu'un document soit établi à l'intention du Groupe de travail sur le programme de travail à long terme de la Commission. Ce document

pourrait être élaboré à la session en cours, mais il serait sans doute plus sage, compte tenu des interventions qui ont été faites, d'attendre la session suivante. Toute précipitation risquerait en effet de susciter des craintes.

M. Hmoud appuie la proposition de Sir Michael tendant à introduire une mention au chapitre III du rapport de la Commission. En revanche, en ce qui concerne la question de l'inscription du sujet au programme de travail à long terme de la Commission, il se demande si elle ne pourrait pas être examinée, en même temps que d'autres points qui ont été soulevés par des membres de la Commission, au sein du Groupe de travail. Il lui semble en effet préférable, avant d'établir un plan d'études et d'élaborer un document, de déterminer l'approche à adopter et les aspects sur lesquels il convient de se concentrer.

Sir Michael Wood dit que la meilleure solution consisterait peut-être, plutôt que de prendre une décision hâtive, à demander au Bureau élargi de se prononcer en tenant compte du programme de travail prévu pour la deuxième partie de la session en cours et la session suivante.

La séance est levée à 11 h 5 afin de permettre au Groupe de travail sur les méthodes de travail de se réunir.