ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL 1977

Volume I

Comptes rendus analytiques de la vingt-neuvième session

9 mai-29 juillet 1977

NATIONS UNIES



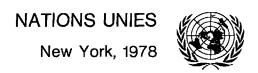
ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

1977

Volume I

Comptes rendus analytiques de la vingt-neuvième session

9 mai-29 juillet 1977



AVERTISSEMENT

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 documents 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... 1970) s'entend de l'Annuaire de la Commission du droit international.

Les rapports des rapporteurs spéciaux qui ont été examinés au cours de la session ainsi que certains autres documents sont publiés dans la 1^{re} partie du volume II du présent *Annuaire*, tandis que le rapport de la Commission à l'Assemblée générale fait l'objet de la 2^e partie. Les références et les citations renvoient toujours à la version qui figure dans ledit volume.

A/CN.4/SER.A/1977

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente: F.78.V.1

Prix: 16 dollars des Etats-Unis (ou l'équivalent en monnaie du pays)

TABLE DES MATIÈRES

	Pages		Pages
Membres de la Commission	x	Article S (Effets du transfert de dettes à l'égard d'un	_
Bureau	x	Etat tiers créancier),	
Ordre du jour	xi	Article T (Effets à l'égard d'un Etat tiers créancier d'une	
Liste des abréviations	xii	déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur), et	
1414° séance		Article U (Expression et effets du consentement de l'Etat	
Lundi 9 mai 1977, à 15 h 15		tiers créancier)	32
Ouverture de la session	1		
Hommage à la mémoire de M. Edvard Hambro	1	1422° séance	
Déclaration du Président sortant	1	Mercredi 18 mai 1977, à 15 h 10	
Election du Bureau	2	Succession d'Etats dans les matières autres que les traités	
Adoption de l'ordre du jour	3	(suite)	
		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)	
1415° séance		Article R (Obligations de l'Etat successeur pour les	
Mardi 10 mai 1977, à 12 h 10		dettes d'Etat qui lui passent),	
Communications d'anciens membres de la Commission	3	Article S (Effets du transfert de dettes à l'égard d'un Etat	
Organisation des travaux	3	tiers créancier),	
1410-1		Article T (Effets à l'égard d'un Etat tiers créancier d'une	
1416° séance		déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer	
Mercredi 11 mai 1977, à 10 h 10		les dettes de l'Etat prédécesseur), et	
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités	Ï	Article U (Expression et effets du consentement de l'Etat	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial		tiers créancier) [suite]	34
Article O (Définition de la dette d'Etat)	4	, - -	
Organisation des travaux	9	1423e séance	
1417° séance		Jeudi 19 mai 1977, à 11 heures	
Jeudi 12 mai 1977, à 10 h 10		Nomination à des sièges devenus vacants (article 11 du statut)	40
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités		Souhaits de bienvenue à M. Tabibi	41
(suite)		Succession d'Etats dans les matières autres que les traités	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		(suite)	
Article O (Définition de la dette d'Etat) [suite]	9	Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)	
1 = 1010 0 (2 0 minor 20 m = 0110 2 minor (1111)		Article R (Obligations de l'Etat successeur pour les	
1418° séance		dettes d'Etat qui lui passent),	
Vendredi 13 mai 1977, à 10 h 35		Article S (Effets du transfert de dettes à l'égard d'un	
Organisation des travaux (suite)	15	Etat tiers créancier),	
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités		Article T (Effets à l'égard d'un Etat tiers créancier d'une	:
(suite)		déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		les dettes de l'Etat prédécesseur), et	
Article O (Définition de la dette d'Etat) [suite]	15	Article U (Expression et effets du consentement de l'Etat	
4.4400 /		tiers créancier) [suite]	41
1419° séance			
Lundi 16 mai 1977, à 15 h 10	20	1424 ^e séance	
Hommage à la mémoire de M. Edvard Hambro	20	Vendredi 20 mai 1977, à 10 h 10	
1420° séance		Succession d'Etats dans les matières autres que les traités	
Lundi 16 mai 1977, à 17 h 30		(suite)	
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)	
(suite)		Article R (Obligations de l'Etat successeur pour les	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		dettes d'Etat qui lui passent),	
Article O (Définition de la dette d'Etat) [suite]	25	Article S (Effets du transfert de dettes à l'égard d'un	
		Etat tiers créancier),	
1421° séance		Article T (Effets à l'égard d'un Etat tiers créancier d'une	;
Mardi 17 mai 1977, à 10 h 10		déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer	
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités		les dettes de l'Etat prédécesseur), et	
(suite)		Article U (Expression et effets du consentement de l'Etat	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		tiers créancier) [suite]	
Article O (Définition de la dette d'Etat) [fin]	27	Constitution d'un comité de rédaction	
Article R (Obligations de l'Etat successeur pour les		Constitution d'un comité de la Conférence commémorative	
dettes d'Etat qui lui passent),		Gilberto Amado	49

	Pages		Pages
1425° séance	_	Article 20 (Acceptation des réserves et objections aux	
Lundi 23 mai 1977, à 15 h 5		réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs	
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités		organisations internationales) [suite]	74
(suite)		Constitution d'un groupe de planification	78
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		Organisation des travaux (suite)	79
Article R (Obligations de l'Etat successeur pour les		1431° séance	
dettes d'Etat qui lui passent), Article S (Effets du transfert de dettes à l'égard d'un		Mercredi 1et juin 1977, à 10 h 5	
Etat tiers créancier),		Question des traités conclus entre Etats et organisations	
Article T (Effets à l'égard d'un Etat tiers créancier d'une		internationales ou entre deux ou plusieurs organisations	
déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer		internationales (suite)	
les dettes de l'Etat prédécesseur), et		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)	
Article U (Expression et effets du consentement de l'Etat		Article 19 (Formulation des réserves dans le cas des	
tiers créancier) [fin]	50	traités conclus entre plusieurs organisations interna-	
Article C (Définition des dettes odieuses) et		tionales) [suite],	
Article D (Intransmissibilité des dettes odieuses)	54	Article 19 bis (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations in-	
Propositions concernant l'élaboration d'un protocole relatif		ternationales),	
au statut du courrier diplomatique et de la valise diplo-		Article 20 (Acceptation des réserves et objections aux	
matique non accompagnée par un courrier diplomatique	1	réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs	
(par. 4 de la résolution 31/76 de l'Assemblée générale).	56	organisations internationales) [suite], et	
1426° séance		Article 20 bis (Acceptation des réserves et objections	
Mardi 24 mai 1977, à 10 h 5		aux réserves dans le cas des traités conclus entre des	
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités	1	Etats et des organisations internationales)	79
(suite)		1432° séance	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		Jeudi 2 juin 1977, à 11 h 5	
Article C (Définition des dettes odieuses) et		Question des traités conclus entre Etats et organisations in-	_
Article D (Intransmissibilité des dettes odieuses) [suite]		ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations	
Organisation des travaux	61	internationales (suite)	
1427° séance		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)	
Mercredi 25 mai 1977, à 10 h 10		Article 19 (Formulation des réserves dans le cas des trai-	
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités		tés conclus entre plusieurs organisations internatio-	
(suite)		nales),	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		Article 19 bis (Formulation des réserves dans le cas des	
Article C (Définition des dettes odieuses) et		traités conclus entre des Etats et des organisations in-	
Article D (Intransmissibilité des dettes odieuses) [fin]	62	ternationales),	
Article Z/B (Transfert d'une partie du territoire d'un		Article 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs	
Etat)	64	organisations internationales), et	1
1428° séance		Article 20 bis (Acceptation des réserves et objections aux	:
Jeudi 26 mai 1977, à 10 h 5		réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats	
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités	,	et des organisations internationales) [suite]	
(suite)		, .	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		1433° séance	
Article Z/B (Transfert d'une partie du territoire d'un		Vendredi 3 juin 1977, à 10 heures Treizième session du Séminaire de droit international	92
Etat) [fin]	68	Question des traités conclus entre Etats et organisations in-	
1429° séance		ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations	
Vendredi 27 mai 1977, à 11 h 5		internationales (suite)	•
Question des traités conclus entre Etats et organisations in-	,	Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite))
ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations	i	Article 19 (Formulation des réserves dans le cas des trai-	
internationales		tés conclus entre plusieurs organisations internatio	•
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial		nales),	
Article 19 (Formulation des réserves dans le cas des		Article 19 bis (Formulation des réserves dans le cas des	
traités conclus entre plusieurs organisations interna-	•	traités conclus entre des Etats et des organisations in	-
tionales) et		ternationales),	
Article 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs		Article 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs	
organisations internationales)		organisations internationales), et	•
,	,,	Article 20 bis (Acceptation des réserves et objections aux	ζ.
1430° séance		réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats	
Mardi 31 mai 1977, à 15 h 5		et des organisations internationales) [fin]	. 92
Question des traités conclus entre Etats et organisations in		44949 - 1	
ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations	6	1434° séance	
internationales (suite)	1	Lundi 6 juin 1977, à 15 heures Question des traités conclus entre Etats et organisations in	_
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite, Article 19 (Formulation des réserves dans le cas des		ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations	
traités conclus entre plusieurs organisations interna-		internationales (suite)	-
tionales) et		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite))

	Pages		Pages
Article 21 (Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves)	98	Article 34 (Règle générale concernant les Etats ou les organisations internationales non parties) [fin]	126
Article 22 (Retrait des réserves et des objections aux		Article 35 (Traités prévoyant des obligations pour des	120
réserves)	101	Etats ou des organisations internationales non parties)	129
Article 23 (Procédure relative aux réserves)	101 103	1440° séance	
Conference commonitorative Chock to Amigae	103	Mardi 14 juin 1977, à 10 h 5	
1435° séance	1	Question des traités conclus entre Etats et organisations in-	
Mardi 7 Juin 1977, à 10 h 5 Question des traités conclus entre Etats et organisations in-		ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations	
ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations		internationales (suite) Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)	
internationales (suite)		Article 35 (Traités prévoyant des obligations pour des	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		Etats ou des organisations internationales non par-	
Article 22 (Retrait des réserves et des objections aux ré- serves) [fin]	104	ties) [fin]	131
Article 24 (Entrée en vigueur) et	101	Article 36 (Traités prévoyant des droits pour des Etats ou des organisations internationales non parties)	132
Article 25 (Application à titre provisoire)	104	Article 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation	152
Article 26 (Pacta sunt servanda)	107	internationale est partie à l'égard des Etats membres	
Article 27 (Droit interne d'un Etat, règles d'une organi- sation internationale et respect des traités)	107	de cette organisation)	135
•		1441e séance	
1436° séance Mercredi 8 juin 1977, à 10 h 5		Mercredi 15 juin 1977, à 10 heures	
Question des traités conclus entre Etats et organisations in-		Question des traités conclus entre Etats et organisations in-	
ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations	l	ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite)	
internationales (suite)		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite) Article 27 (Droit interne d'un Etat, règles d'une organi-		Article 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation	
sation internationale et respect des traités) [fin]	110	internationale est partie à l'égard des Etats membres de cette organisation) [suite]	137
Article 28 (Non-rétroactivité des traités)	115	de cette organisation) [suite]	137
1437° séance		1442 ^e séance	
Jeudi 9 juin 1977, à 10 h 10		Jeudi 16 juin 1977, à 10 h 5 Question des traités conclus entre Etats et organisations in-	
Coopération avec d'autres organismes		ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations	
Déclaration de l'observateur du Comité juridique inter- américain		internationales (suite)	
Question des traités conclus entre Etats et organisations in-		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (fin)	
ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations		Article 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats membres	
internationales (suite) Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		de cette organisation) [fin]	143
Article 28 (Non-rétroactivité des traités) [fin]	118	Article 37 (Révocation ou modification d'obligations ou	
Article 29 (Application territoriale des traités)	118	de droits d'Etats ou d'organisations internationales non parties)	144
Article 30 (Application de traités successifs portant sur la même matière)		Article 38 (Règles d'un traité devenant obligatoires pour	144
ia meme matiere)	120	des Etats ou des organisations internationales non	
1438 ^e séance		parties par la formation d'une coutume internatio-	146
Vendredi 10 juin 1977, à 10 h 5		nale)	140
Question des traités conclus entre Etats et organisations in- ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations			
internationales (suite)		1443° séance	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		Lundi 20 juin 1977, à 15 h 5 Succession d'Etats dans les matières autres que les traités	
Article 30 (Application de traités successifs portant sur la même matière) [fin]		(suite)	
Amendement proposé à l'alinéa a du paragraphe 1 de		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)	
l'article 2	_	Nouvel article (Etats nouvellement indépendants)	148
Article 31 (Règle générale d'interprétation),		1444 ^e séance	
Article 32 (Moyens complémentaires d'interprétation), et		Mardi 21 juin 1977, à 10 h 5	
Article 33 (Interprétation de traités authentifiés en deux		Succession d'Etats dans les matières autres que les traités	
ou plusieurs langues)		(suite)	
Article 34 (Règle générale concernant les Etats ou les organisations internationales non parties)	125	Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite) Nouvel article (Etats nouvellement indépendants) [suite]	153
organisations internationales non parties,	123	- 10-10- (- 10-10-10-10-10-10-10-10-10-10-10-10-10-1	-55
1439° séance		1445° séance	
Lundi 13 juin 1977, à 15 h 5 Question des traités conclus entre Etats et organisations in-		Mercredi 22 juin 1977, à 10 h 10 Succession d'Etats dans les matières autres que les traités	
ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations		(suite)	
internationales (suite)		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (fin)	2
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		Nouvel article (Etats nouvellement indépendants) [fin]	161

	I uges	-	
1446° séance		Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction (fin)	100
Vendredi 24 juin 1977, à 10 h 10 Question des traités conclus entre Etats et organisations in-	ĺ	Article 22 (Etats nouvellement indépendants) [fin] Article 20 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard	190
ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations	1	des créanciers) [fin]	191
internationales (suite)		Question des traités conclus entre Etats et organisations in-	
Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction		ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations	
Article 19 (Formulation des réserves dans le cas des trai-	į	internationales (suite)	
tés entre plusieurs organisations internationales),	[Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction	
Article 19 bis (Formulation des réserves par des Etats et	1	(suite)	
des organisations internationales dans le cas des trai-	ĺ	Article 20 (Acceptation des réserves dans le cas des trai- tés entre plusieurs organisations internationales) et	
tés entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internatio-	•	Article 20 bis (Acceptation des réserves dans le cas des	
nales et un ou plusieurs Etats),		traités entre des Etats et une ou plusieurs organisa-	
Article 19 ter (Objection aux réserves),		tions internationales ou entre des organisations in-	
Article 20 (Acceptation des réserves dans le cas des trai-		ternationales et un ou plusieurs Etats) [suite]	194
tés entre plusieurs organisations internationales), et	1		
Article 20 bis (Acceptation des réserves dans le cas des	1	1451° séance	
traités entre des Etats et une ou plusieurs organisa-		Vendredi 1et juillet 1977, à 10 h 10	
tions internationales ou entre des organisations inter-	1.07	Question des traités conclus entre Etats et organisations in-	
nationales et un ou plusieurs Etats)	167	ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations	
1447° séance		internationales (suite)	
Lundi 27 juin 1977, à 15 h 30		Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction	
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités		(suite)	
(suite)		Article 20 (Acceptation des réserves dans le cas des trai-	
Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction	172	tés entre plusieurs organisations internationales) et Article 20 bis (Acceptation des réserves dans le cas des	
Article 17 (Portée des articles de la présente partie)	174	traités entre des Etats et une ou plusieurs organisa-	
Article 18 (Dette d'Etat)	174	tions internationales ou entre des organisations inter-	
Article 19 (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent)	176	nationales et un ou plusieurs Etats) [fin]	196
Article 20 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard	170	Article 21 (Effets juridiques des réserves et des objections	
des créanciers)	176	aux réserves),	
·		Article 22 (Retrait des réserves et des objections aux ré-	
1448° séance		serves), Article 23 (Procédure relative aux réserves dans les trai-	
Mardi 28 juin 1977, à 10 h 5		tés entre plusieurs organisations internationales), et	
Question des traités conclus entre Etats et organisations in- ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations		Article 23 <i>bis</i> (Procédure relative aux réserves dans les	
internationales (suite)		traités entre des Etats et une ou plusieurs organisa-	
Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction		tions internationales ou entre des organisations inter-	
(suite)		nationales et un ou plusieurs Etats)	198
Article 19 (Formulation des réserves dans le cas des trai-		Article 24 (Entrée en vigueur des traités entre des organi-	100
tés entre plusieurs organisations internationales),		sations internationales)	199
Article 19 bis (Formulation des réserves par des Etats et		plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations in-	
des organisations internationales dans le cas des trai- tés entre des Etats et une ou plusieurs organisations		ternationales)	199
internationales ou entre des organisations internatio-		Article 25 (Application à titre provisoire des traités entre	
nales et un ou plusieurs Etats), et		des organisations internationales) et	
Article 19 ter (Objection aux réserves) [fin]	179	Article 25 bis (Application à titre provisoire des traités	
Article 20 (Acceptation des réserves dans le cas des trai-		entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs orga-	000
tés entre plusieurs organisations internationales) et		nisations internationales)	202 202
Article 20 bis (Acceptation des réserves dans le cas des		Article 20 (Facia suni servanaa)	
traités entre des Etats et une ou plusieurs organisa-		THEOLOGY	202
tions internationales ou entre des organisations inter- nationales et un ou plusieurs Etats) [suite]	183	14500 - 1	
nationales of an out presidents Littley [same]	103	1452° séance Lundi 4 juillet 1977, à 15 h 10	
1449° séance		Programme de travail à long terme et	
Mercredi 29 juin 1977, à 10 h 10		Organisation des travaux futurs	
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités		Rapport préliminaire sur la deuxième partie du sujet des	
(suite) Projets d'articles présentés par la Comité de rédection		relations entre les Etats et les organisations internatio-	
Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction (suite)		nales	204
Article 21 (Transfert d'une partie du territoire d'un			
Etat)	184	1453° séance	
Article 22 (Etats nouvellement indépendants)		Mardi 5 juillet 1977, à 10 h 10	
4.4500 /		Programme de travail à long terme et	
1450° séance		Organisation des travaux futurs (suite)	
Jeudi 30 juin 1977, à 10 h 5 Succession d'Etats dans les matières autres que les traités		Rapport préliminaire sur la deuxième partie du sujet des	
(fin)		relations entre les Etats et les organisations internationales (suita)	
1977		nales (suite)	411

	ages		Pages
1454° séance		Article 2 (Expressions employées), par. 1, alinéa j	-
Mercredi 6 juillet 1977, à 10 h 10		(« règles de l'organisation ») et	
Programme de travail à long terme et		Article 27 (Droit interne de l'Etat et règles de l'organisation internationale et respect des traités)	241
Organisation des travaux futurs (fin) Rapport préliminaire sur la deuxième partie du sujet des	1	tion internationale et respect des traites)	241
relations entre les Etats et les organisations internatio-	ŀ	1460° séance	
nales (fin)	217	Jeudi 14 juillet 1977, à 10 h 10	
Responsabilité des Etats	1	Responsabilité des Etats (suite)	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite) Article 21 (Violation d'une obligation internationale re-	
Article 20 (Violation d'une obligation internationale re-		quérant de l'Etat l'obtention d'un résultat) [suite]	244
quérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spé- cifiquement déterminé)	218	querant de l'Etat l'obtention d'un lesuitaty [sane].	244
cinquement determine)	216	1461° séance	
1455° séance		Vendredi 15 juillet 1977, à 10 h 10	
Jeudi 7 juillet 1977, à 10 h 5	ļ	Responsabilité des Etats (suite)	
Responsabilité des Etats (suite)		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite) Article 21 (Violation d'une obligation internationale re-	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		quérant de l'Etat l'obtention d'un résultat) [fin]	249
Article 20 (Violation d'une obligation internationale re-			,
quérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spé- cifiquement déterminé) [suite]	222	1462° séance	
chiquement determine) [sune]	222	Lundi 18 juillet 1977, à 15 h 10	
1456e séance		Propositions concernant l'élaboration d'un protocole relatif au statut du courrier diplomatique et de la valise diploma-	
Vendredi 8 juillet 1977, à 10 h 10		tique non accompagnée par un courrier diplomatique	
Responsabilité des Etats (suite)		(par. 4 de la résolution 31/76 de l'Assemblée générale)	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		[fin]	
Article 20 (Violation d'une obligation internationale re-		Rapport du Groupe de travail	252
quérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spé- cifiquement déterminé) [fin]	227	Responsabilité des Etats (suite)	
Article 21 (Violation d'une obligation internationale re-	221	Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction	
quérant de l'Etat l'obtention d'un résultat)	231	Article 20 (Violation d'une obligation internationale	
•		requérant d'un Etat une action ou une omission spé- cifiquement déterminée)	253
1457° séance		Cinquentiti determinety	233
Lundi 11 juillet 1977, à 15 h 30	222	1463° séance	
Déclaration du Président	233	Mardi 19 juillet 1977, à 10 h 5	
Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)		Responsabilité des Etats (suite) Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)	
Article 21 (Violation d'une obligation internationale re-		Article 22 (Epuisement des recours internes)	254
quérant de l'Etat l'obtention d'un résultat) [suite]	233	,	234
		1464° séance	
1458° séance		Mercredi 20 juillet 1977, à 10 h 5	
Mardi 12 juillet 1977, à 12 h 10 Question des traités conclus entre Etats et organisations in-		Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-neuvième session	
ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations		Chapitre IV. — Question des traités conclus entre Etats et	
internationales (suite)		organisations internationales ou entre deux ou plusieurs	
Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction		organisations internationales	259
(suite)	237	A. Introduction	259
Article 28 (Non-rétroactivité des traités) et		B. Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et	
Article 29 (Application territoriale des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations		organisations internationales ou entre organisations internationales	260
internationales)	238	Texte des articles 19, 19 bis, 19 ter, 20, 20 bis, 21 à 23,	200
Article 31 (Règle générale d'interprétation),		23 bis, 24, 24 bis, 25, 25 bis, 26 à 34, et de l'alinéa j	
Article 32 (Moyens complémentaires d'interprétation),		du paragraphe 1 de l'article 2, et commentaires y	
et		relatifs, adoptés par la Commission à sa vingt-	
Article 33 (Interprétation de traités authentifiés en deux		neuvième session	260
ou plusieurs langues)	238	Articles 19 à 26	260
Article 34 (Règle générale concernant les Etats tiers ou les organisations internationales tierces)	238	réserves dans le cas des traités entre plusieurs	
Article 30 (Application de traités successifs portant sur		organisations internationales)	260
la même matière)		Commentaire de l'article 19 bis (Formulation	
Clause de la nation la plus favorisée	240	des réserves par des Etats et des organisations	
		internationales dans le cas des traités entre des	
1459° séance		Etats et une ou plusieurs organisations inter-	
Mercredi 13 juillet 1977, à 10 h 10		nationales ou entre des organisations interna-	
Question des traités conclus entre Etats et organisations in- ternationales ou entre deux ou plusieurs organisations		tionales et un ou plusieurs Etats) Commentaire de l'article 19 ter (Objection aux	
internationales (fin)		réserves)	
Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction (fin)		Commentaire de l'article 20 (Acceptation des	
Article 30 (Application de traités successifs portant sur		réserves dans le cas des traités entre plusieurs	
la même matière) [fin]		organisations internationales)	261

	Pages		Pages
Commentaire de l'article 20 bis (Acceptation		Commentaire général de la section 3 : Interpré-	
des réserves dans le cas des traités entre des		tation des traités (articles 31 à 33)	263
Etats et une ou plusieurs organisations inter-		Commentaire de l'article 34 (Règle générale	
nationales ou entre des organisations interna-		concernant les Etats tiers ou les organisations	
tionales et un ou plusieurs Etats)	261	internationales tierces)	263
Commentaire de l'article 21 (Effets juridiques		Responsabilité des Etats (suite)	
des réserves et des objections aux réserves).	261	Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)	
Commentaire de l'article 22 (Retrait des réser-	_01	Article 22 (Epuisement des recours internes) [suite]	264
ves et des objections aux réserves)	261	Article 22 (Epuisement des recours internes) [suite]	204
Commentaire de l'article 23 (Procédure relative	201	1466° séance	
·		Jeudi 21 juillet 1977, à 10 h 5	
aux réserves dans les traités entre plusieurs or-			
ganisations internationales)	261	Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa	
Commentaire de l'article 23 bis (Procédure re-	Ì	vingt-neuvième session (suite)	
lative aux réserves dans les traités entre des		Chapitre IV. — Question des traités conclus entre Etats et	
Etats et une ou plusieurs organisations inter-		organisations internationales ou entre deux ou plusieurs	
nationales ou entre des organisations interna-		organisations internationales (fin)	267
tionales et un ou plusieurs Etats)	261	 B. Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et 	
Commentaire de l'article 24 (Entrée en vigueur		organisations internationales ou entre organisations	
des traités entre des organisations internatio-		internationales (fin)	267
nales)	261	Texte des articles 19, 19 bis, 19 ter, 20, 20 bis, 21 à 23,	
Commentaire de l'article 24 bis (Entrée en vi-	201	23 bis, 24, 24 bis, 25, 25 bis, 26 à 34, et de l'alinéa j	
		du paragraphe 1 de l'article 2, et commentaires y	
gueur des traités entre un ou plusieurs Etats		relatifs, adoptés par la Commission à sa vingt-	
et une ou plusieurs organisations internatio-	2.4		267
nales)	261	neuvième session (fin)	267
Commentaire de l'article 25 (Application à titre		Articles 19 à 26 (fin)	267
provisoire des traités entre des organisations		Commentaire de l'article 19 bis (Formulation	
internationales)	261	des réserves par des Etats et des organisations	
Commentaire de l'article 25 bis (Application à		internationales dans le cas des traités entre	
titre provisoire des traités entre un ou plu-		des Etats et une ou plusieurs organisations in-	
sieurs Etats et une ou plusieurs organisations		ternationales ou entre des organisations inter-	
internationales)	261	nationales et un ou plusieurs Etats) [fin]	267
Commentaire de l'article 26 (Pacta sunt ser-		Responsabilité des Etats (suite)	
vanda)	261	Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)	
Alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2 et article 27	261	Article 22 (Epuisement des recours internes) [suite]	267
	201	7 It tiolo 22 (2-paileditent des recours internes) (5-11-1)	
Commentaire de l'alinéa j du paragraphe 1 de	261	1467° séance	
l'article 2 (Expressions employées)	261		
Commentaire de l'article 27 (Droit interne d'un		Jeudi 21 juillet 1977, à 15 h 10	
Etat et règles d'une organisation internatio-		Responsabilité des Etats (suite)	
nale et respect des traités)	262	Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)	
4.46%0. !		Article 22 (Epuisement des recours internes) [suite]	272
1465° séance			
Mercredi 20 juillet 1977, à 16 heures		1468° séance	
Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa		Vendredi 22 juillet 1977, à 10 h 5	
vingt-neuvième session (suite)		Responsabilité des Etats (suite)	
Chapitre IV. — Question des traités conclus entre Etats et		Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (fin)	
organisations internationales ou entre deux ou plusieurs		Article 22 (Epuisement des recours internes) [fin]	279
organisations internationales (suite)	263	12 11010 12 (2p 1100 1100 1100 1110 1110 1110) [[] []	
B. Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et		1469° séance	
organisations internationales ou entre organisations		Mardi 26 juillet 1977, à 10 h 5	
internationales (suite)	263	Responsabilité des Etats (fin)	
Texte des articles 19, 19 bis, 19 ter, 20, 20 bis, 21 à 23,	203	Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction (fin)	283
23 bis, 24, 24 bis, 25, 25 bis, 26 à 34, et de l'alinéa j		· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	203
		Article 20 (Violation d'une obligation internationale re-	
du paragraphe 1 de l'article 2, et commentaires y		quérant d'adopter un comportement spécifiquement	204
relatifs, adoptés par la Commission à sa vingt-	0.00	déterminé)	284
neuvième session (suite)	263	Article 21 (Violation d'une obligation internationale re-	
Alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2 et article 27		quérant d'assurer un résultat déterminé)	284
(fin)	263	Article 22 (Epuisement des recours internes)	284
Commentaire de l'article 27 (Droit interne d'un			
Etat et règles d'une organisation internatio-		1470° séance	
nale et respect des traités) [fin]	263	Mercredi 27 juillet 1977, à 10 h 10	
Articles 28 à 34	263	Coopération avec d'autres organismes (fin)	288
Commentaire de l'article 28 (Non-rétroactivité		Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa	
des traités)	263	vingt-neuvième session (suite)	
Commentaire de l'article 29 (Application terri-		Chapitre Ier. — Organisation de la session	289
toriale des traités entre un ou plusieurs Etats		Chapitre V. — Autres décisions et conclusions de la	
et une ou plusieurs organisations internatio-		Commission	290
nales)	263	A. Clause de la nation la plus favorisée	290
Commentaire de l'article 30 (Application de	203	B. Droit relatif aux utilisations des voies d'eau interna-	
	262	tionales à des fins autres que la navigation	290
traités successifs portant sur la même matière)	263	monaice a des mus autres due la mavigation	270

	Pages		Pages
C. Statut du courrier diplomatique et de la valise diplo-		1472° séance	
matique non accompagnée par un courrier diploma-		Jeudi 28 juillet 1977, à 15 h 10	
tique	290	Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa	
D. Deuxième partie du sujet des relations entre les Etats	290	vingt-neuvième session (suite)	
et les organisations internationales	290 290	Chapitre III. — Succession d'Etats dans les matières autres	
G. Date et lieu de la trentième session		que les traités (fin)	297
H. Représentation à la trente-deuxième session de l'As-		B. Projet d'articles sur la succession d'Etats dans les	
semblée générale	290 290	matières autres que les traités (fin)	297
I. Conférence commémorative Gilberto Amado		2. Texte des articles 17 à 22 et des commentaires y	
J. Séminaire de droit international		relatifs adoptés par la Commission à sa vingt-	297
•		neuvième session (fin)	
que les traités	_	indépendants) [fin]	297
B. Projet d'articles sur la succession d'Etats dans les		Chapitre II. — Responsabilité des Etats	299
matières autres que les traités		A. Introduction	299
1. Texte de tous les articles du projet adoptés jus-		B. Projet d'articles sur la responsabilité des Etats	300
qu'ici par la Commission		1. Texte de tous les articles du projet adoptés jus-	300
2. Texte des articles 17 à 22 et des commentaires y		qu'ici par la Commission	300
relatifs adoptés par la Commission à sa vingt-		2. Texte des articles 20 à 22 et des commentaires y	300
neuvième session		relatifs adoptés par la Commission à sa vingt-	
Commentaire de l'article 17 (Portée des articles		neuvième session	300
de la présente partie) et de l'article 18 (Dette		Commentaire de l'article 20 (Violation d'une	500
d'Etat)		obligation internationale requérant d'adopter	
a Diaty	271	un comportement spécifiquement déterminé).	300
1471° séance		Commentaire de l'article 21 (Violation d'une	
Jeudi 28 juillet 1977, à 10 h 5		obligation internationale requérant d'assurer	
Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa		un résultat déterminé)	300
vingt-neuvième session (suite)		Chapitre V. — Autres décisions et conclusions de la	•
Chapitre III. — Succession d'Etats dans les matières autres		Commission (suite)	300
que les traités (suite)	292	E. Programme et méthodes de travail de la Commission	300
B. Projet d'articles sur la succession d'Etats dans les		· · · · · · · · · · · · · · · · · ·	
matières autres que les traités (suite)		1473° séance	
2. Texte des articles 17 à 22 et des commentaires y		Vendredi 29 juillet 1977, à 10 h 5	
relatifs adoptés par la Commission à sa vingt-		Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa	
neuvième session (suite)	292	vingt-neuvième session (fin)	
Commentaire de l'article 19 (Obligations de	:	Chapitre II. — Responsabilité des Etats (fin)	302
l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui		B. Projet d'articles sur la responsabilité des Etats	
passent)		(fin)	302
Commentaire de l'article 20 (Effets du passage de	;	2. Texte des articles 20 à 22 et des commentaires y	
dettes d'Etat à l'égard des créanciers)	293	relatifs adoptés par la Commission à sa vingt-	
Commentaire d'introduction à la section 2 (Dis-		neuvième session (fin)	302
positions particulières à chaque type de succes-		Commentaire de l'article 22 (Epuisement des re-	
sion d'Etats)	293	cours internes)	302
Commentaire de l'article 21 (Transfert d'une par-		Chapitre V. — Autres décisions et conclusions de la	
tie du territoire d'un Etat)		Commission (fin)	302
Commentaire de l'article 22 (Etats nouvellement		F. Coopération avec d'autres organismes	302
indépendants)	293	Clôture de la session	302

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

M. Roberto Ago	Italie	M. Paul REUTER	France
M. Mohammed Bedjaoui	Algérie	M. Willem RIPHAGEN	Pays-Bas
M. Juan José Calle y Calle	Pérou	M. Milan Šahović	Yougoslavie
M. Jorge Castañeda	Mexique	M. Stephen M. SCHWEBEL	Etats-Unis d'Amérique
M. Emmanuel Kodjoe DADZIE	Ghana	M. José Sette Câmara	Brésil
M. Leonardo Díaz González	Venezuela	M. Sompong Sucharitkul	Thaïlande
M. Abdullah El-Erian	Egypte	M. Abdul Hakim Tabibi	Afghanistan
M. Laurel B. Francis	Jamaïque	M. Doudou Тніам	Sénégal
M. S. P. JAGOTA	Inde	M. Senjin Tsuruoka	Japon
M. Frank X. J. C. NJENGA	Kenya	Sir Francis VALLAT	Royaume-Uni de Grande-
M. Nikolaï Ouchakov	Union des Républiques socialistes soviétiques		Bretagne et d'Irlande du Nord
M. C. W. PINTO	Sri Lanka	M. Stephan Verosta	Autriche
M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER	Nouvelle-Zélande	M. Alexander YANKOV	Bulgarie

BUREAU

Président: sir Francis Vallat
Premier Vice-Président: M. José Sette Câmara
Second Vice-Président: M. Alexander Yankov
Président du Comité de rédaction: M. Senjin Tsuruoka
Rapporteur: M. Mohammed Bedjaoui

M. Yuri M. Rybakov, directeur de la Division de la codification du Service juridique, a représenté le Secrétaire général et a rempli les fonctions de secrétaire de la Commission.

ORDRE DU JOUR

A sa 1414° séance, le 9 mai 1977, la Commission a adopté l'ordre du jour suivant :

- 1. Nomination à des sièges devenus vacants (article 11 du statut).
- 2. Responsabilité des Etats.
- 3. Succession d'Etats dans les matières autres que les traités.
- 4. Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.
- 5. Propositions concernant l'élaboration d'un protocole relatif au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (par. 4 de la résolution 31/76 de l'Assemblée générale).
- 6. Clause de la nation la plus favorisée.
- 7. Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.
- 8. Programme de travail à long terme.
- 9. Organisation des travaux futurs.
- 10. Coopération avec d'autres organismes.
- 11. Date et lieu de la trentième session.
- 12. Questions diverses.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AELE Association européenne de libre-échange
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

BIT Bureau international du Travail
CAEM Conseil d'aide économique mutuelle
CDI Commission du droit international
CEE Communauté économique européenne

CEPAL Commission économique pour l'Amérique latine

CESAP Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique

CIJ Cour internationale de Justice

C.I.J. Mémoires CIJ, Mémoires, plaidoiries et documents

C.I.J. Recueil CIJ, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances

CNUCED Conférence des Nations Unies sur le commerce et le dévelop-

pement

CPJI Cour permanente de justice internationale

C.P.J.I., série B CPJI, Recueil des avis consultatifs

Euratom Communauté européenne de l'énergie atomique

Eurochemic Société européenne pour le traitement chimique des combustibles

irradiés

FAO Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agri-

culture

FMI Fonds monétaire international

GATT Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

OEA Organisation des Etats américains
OIT Organisation internationale du Travail
OMM Organisation météorologique mondiale
OMS Organisation mondiale de la santé
ONU Organisation des Nations Unies

OPEP Organisation des pays exportateurs de pétrole
OTAN Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OTASE Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est

OUA Organisation de l'unité africaine

PNUD Programme des Nations Unies pour le développement

SDN Société des Nations

UIT Union internationale des télécommunications

UNESCO Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la

culture

UPU Union postale universelle

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

COMPTES RENDUS ANALYTIQUES DE LA VINGT-NEUVIÈME SESSION

Tenue à Genève du 9 mai au 29 juillet 1977

1414° SÉANCE

Lundi 9 mai 1977, à 15 h 15 Président : M. Abdullah EL-ERIAN puis : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Ouverture de la session

1. Le PRÉSIDENT déclare ouverte la vingt-neuvième session de la Commission du droit international, et souhaite la bienvenue aux nouveaux membres de la Commission.

Hommage à la mémoire de M. Edvard Hambro

- 2. Le PRÉSIDENT dit que, malheureusement, la séance ne pourra qu'être empreinte de la tristesse que cause à tous la perte de leur estimé collègue et ami, Edvard Hambro, qui a été l'un des membres les plus éminents de la Commission. Au nom de la CDI, il avait envoyé un télégramme au Ministre des affaires étrangères de Norvège pour lui dire combien la Commission ressentait cette perte et le prier de transmettre ses condoléances au Gouvernement norvégien et à Mme Hambro. Il a reçu une réponse lui disant que le Ministre et Mme Hambro avaient été très sensibles au message de la Commission. La CDI voudra sans doute, comme elle l'a toujours fait dans des cas semblables, tenir une séance spéciale pour rendre hommage à la mémoire d'Edvard Hambro¹.
- 3. Le Président donne la parole au représentant du Secrétaire général, qui voudrait dire quelques mots.
- 4. M. SUY (Conseiller juridique, représentant du Secrétaire général) sait que M. Hambro, qui était bien connu pour ses mérites, n'aimait pas les éloges. Il respectera donc ce qui aurait certainement été sa volonté, et se bornera à citer la phrase sublime de saint Augustin: « La mort n'est pas un mal, surtout quand elle a été précédée d'une vie pleine de bonté. »

Sur l'invitation du Président, les membres de la Commission observent une minute de silence.

5. Le PRÉSIDENT dit que, le représentant permanent de la Norvège auprès de l'Office des Nations Unies assistant

- à la séance, il lui demandera aussi de transmettre les condoléances de la Commission au Gouvernement norvégien et à Mme Hambro.
- 6. La Commission a reçu un message du Président du Comité juridique interaméricain, indiquant que ce dernier avait adopté une résolution dans laquelle il exprime l'émotion que lui cause la perte de M. Hambro et présente ses sincères condoléances à la Commission.
- 7. Le représentant du Secrétaire général de l'ONU a demandé spécialement que le nom de M. Hambro reste sur son pupitre jusqu'à ce qu'un nouveau membre ait été élu au poste vacant.

Déclaration du Président sortant

- 8. Le PRÉSIDENT ne fera qu'une très brève déclaration, puisque le rapport de la Sixième Commission² donne un compte rendu clair et complet des débats qu'elle a consacrés au rapport de la CDI sur sa vingt-huitième session, qu'il lui a personnellement présenté. Il a la satisfaction de pouvoir dire que les débats ont été utiles et constructifs. Les membres de la Sixième Commission se sont généralement accordés à reconnaître le niveau élevé des travaux de la CDI, ont apprécié le caractère spécialement documenté de ses commentaires et estimé ses méthodes de travail. Toutefois, comme il fallait s'y attendre, des critiques ont été formulées quant à la longueur des commentaires, au volume du rapport et au retard apporté à sa publication.
- 9. La Sixième Commission a généralement approuvé la méthode adoptée par la Commission pour l'étude des trois principaux thèmes examinés à sa vingt-huitième session, à savoir la clause de la nation la plus favorisée, la responsabilité des Etats et la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Sans vouloir entrer dans les détails, le Président signale que l'article 19 du projet sur la responsabilité des Etats a soulevé une discussion très vive, et que les différentes écoles de pensée qui se sont manifestées sont indiquées dans le rapport de la Sixième Commission 3. Cette dernière s'est en outre félicitée des progrès accomplis dans l'étude du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, et a formulé l'espoir que les Etats répondraient au questionnaire de la Commission aussi complètement que possible.
- 10. Dans le projet de résolution qu'elle a adopté , la Sixième Commission a approuvé l'ordre de priorité fixé par la CDI, mais la question des rapports entre le Bureau

^{*} Documents officiels de l'Assemblée générale, trente et unième session, Annexes, point 106 de l'ordre du jour, doc. A/31/370.

¹ Voir ibid., par. 124 et suiv.

[·] Ibid., par. 251.

¹ J419º séance.

élargi et le Groupe de planification a abouti à la même divergence d'opinions qu'à la CDI. Cependant, le Président a assuré la Sixième Commission que la CDI examinerait attentivement la question.

- 11. Au sujet des activités de caractère éducatif de la Commission, telles que la Conférence commémorative Gilberto Amado et le Séminaire de droit international, le Président a exprimé l'espoir que les gouvernements seraient plus nombreux à accorder des bourses pour y participer. La session du Séminaire de droit international pour l'année en cours sera dédiée à Edyard Hambro.
- 12. A propos de la longueur des commentaires et du volume du rapport, le Président a souligné l'utilité des commentaires. Le fait qu'ils soient inclus dans les rapports des rapporteurs spéciaux ne signifie pas qu'ils ne doivent pas figurer aussi dans les rapports de la Commission, puisque les premiers font l'objet d'une distribution restreinte, tandis que c'est sur les seconds que se fondent les gouvernements pour définir leur position. Il était donc indispensable que le plus grand nombre possible de documents sur lesquels la Commission avait fondé ses conclusions figure dans ses rapports.
- 13. En réponse aux critiques qui ont été formulées au sujet de références exagérément longues à des résolutions de l'Assemblée générale, il a fait valoir que le droit international était en pleine expansion et que, la Commission souhaitant indiquer les tendances qui la guident dans la formulation de règles nouvelles, force lui était de mentionner ses sources pour préciser quelle voie suivait sa pensée. Pour la codification, en revanche, la pratique des Etats était bien définie, de sorte que des références constantes aux sources étaient superflues.
- 14. Enfin, le Président a recu une lettre du représentant permanent par intérim de l'Indonésie auprès de l'ONU - agissant en qualité de président du groupe asiatique pour le mois de février 1977 — dans laquelle il souligne que le Groupe occupe actuellement à la Commission quatre des cinq sièges qui lui sont attribués en vertu du « gentlemen's agreement »5 et demande à la CDI d'examiner la situation. Cette lettre a déjà dû être distribuée aux membres de la Commission. Il vient de recevoir une autre lettre, de l'ambassadeur du Japon à Berne, dans laquelle ce dernier déclare avoir reçu un télégramme du représentant permanent du Japon auprès de l'ONU - agissant en qualité de président du groupe asiatique pour le mois de mai 1977qui réaffirme la position du Groupe asiatique telle qu'elle a déjà été exprimée. Le Président serait reconnaissant au Secrétariat de faire distribuer aussi cette lettre aux membres de la Commission.

Election du Bureau

- 15. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à présenter des candidatures aux fonctions de président.
- 16. M. AGO tient d'abord à féliciter le Président sortant d'avoir si efficacement dirigé les travaux de la CDI et défendu les intérêts de la Commission devant l'Assemblée générale. Il y a lieu de le féliciter tout particulièrement de

- la manière dont il a répondu aux membres de la Sixième Commission qui se sont étonnés de la longueur du dernier rapport de la CDI. A ce propos, M. Ago tient à dissiper un malentendu : si la CDI estime nécessaire de fournir de longues explications à l'appui de ses propositions, c'est parce qu'elle est convaincue qu'elle assume une immense responsabilité dans son œuvre de codification du droit international. Avant de fixer dans une formule écrite une règle jusqu'alors coutumière, avant de proposer son développement progressif si tel est le cas, la CDI se doit de donner des explications détaillées des motifs aux Etats et aux membres de la Sixième Commission, qui sont certainement des juristes expérimentés, mais à qui on ne peut demander de connaître dans tous les détails les différents sujets qu'étudie la CDI.
- 17. Pour les fonctions de président, M. Ago propose la candidature de sir Francis Vallat, éminent juriste européen, qui s'est rendu célèbre aussi bien dans son pays qu'à l'étranger et s'est distingué à la CDI en tant que rapporteur spécial.
- 18. M. BEDJAOUI, M. OUCHAKOV et M. TSU-RUOKA, après avoir félicité le Président sortant, appuient cette candidature.

A l'unanimité, sir Francis Vallat est élu président. Il prend la présidence.

- 19. Le PRÉSIDENT remercie la Commission de l'avoir élu aux fonctions de président, et dit qu'il s'efforcera de suivre l'exemple de ceux qui l'ont précédé. Si la dernière session a été une réussite exceptionnelle, c'est grâce à la facon dont le Président sortant a conduit les débats de la Commission et l'a guidée dans les moments difficiles. Il souhaite, à son tour, remercier le Président sortant de l'efficacité avec laquelle il a défendu les intérêts de la Commission à l'Assemblée générale. Il remercie tous ceux qui ont proposé sa candidature ou l'ont appuyée de leurs paroles aimables. Il tient, en particulier, à assurer M. Ago que, quel que soit le moyen auquel il pourrait être recouru pour réduire le volume des rapports de la Commission ou les rendre plus maniables, il ne devra pas nuire à la qualité des travaux absolument essentiels accomplis par M. Ago et les autres rapporteurs spéciaux.
- 20. Le Président invite les membres de la Commission à présenter des candidatures aux fonctions de premier vice-président.
- 21. M. CALLE Y CALLE propose la candidature de M. Sette Câmara.
- 22. M. ŠAHOVIĆ et M. EL-ERIAN appuient cette candidature.
- A l'unanimité, M. Sette Câmara est élu premier viceprésident.
- 23. M. SETTE CÂMARA remercie les membres de la Commission de l'avoir élu.
- 24. Le PRÉSIDENT invite la Commission à présenter des candidatures aux fonctions de deuxième vice-président.
- 25. M. OUCHAKOV propose la candidature de M. Yankov, juriste, diplomate et homme politique éminent, qui a représenté pendant de nombreuses années son pays à l'Assemblée générale de l'ONU et qui a présidé la Troisième Commission de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

Voir ibid., point 23 de l'ordre du jour, doc. A/31/134, par. 4.

26. M. REUTER, M. CASTAÑEDA et M. FRANCIS appuient cette candidature. Ils s'associent aux félicitations adressées au Président et au premier Vice-Président, ainsi qu'à l'hommage rendu au Président sortant pour la maîtrise avec laquelle il a dirigé les travaux de la Commission à sa vingt-huitième session et pour la manière dont il l'a représentée à la trente et unième session de l'Assemblée générale.

A l'unanimité, M. Yankov est élu deuxième vice-président.

- 27. M. YANKOV remercie la Commission de l'avoir élu.
- 28. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à proposer des candidatures aux fonctions de président du Comité de rédaction.
- 29. M. ŠAHOVIĆ propose la candidature de M. Tsuruoka.
- 30. M. OUCHAKOV et M. AGO appuient cette candidature.

A l'unanimité, M. Tsuruoka est élu président du Comité de rédaction.

- 31. M. TSURUOKA remercie les membres de la Commission de l'avoir élu.
- 32. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à proposer des candidatures aux fonctions de rapporteur.
- 33. M. EL-ERIAN propose la candidature de M. Bedjaoui.
- 34. M. PINTO appuie cette candidature.

A l'unanimité, M. Bedjaoui est élu rapporteur.

35. M. BEDJAOUI remercie la Commission de l'avoir élu, et félicite les autres membres du Bureau de leur élection.

Adoption de l'ordre du jour (A/CN.4/297/Rev.1)

A l'unanimité, l'ordre du jour provisoire (A/CN.4/297/ Rev.1) est adopté.

La séance est levée à 17 h 25.

1415° SÉANCE

Mardi 10 mai 1977, à 12 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Communications d'anciens membres de la Commission

1. Le PRÉSIDENT dit que, avant de discuter de l'organisation des travaux de la session, il voudrait donner lecture du texte d'un télégramme de M. Martínez Moreno et d'une lettre de M. Ramangasoavina, qui adressent leurs meilleurs vœux à la Commission et, en particulier, leurs félicitations

aux membres nouvellement élus. Il ne manquera naturellement pas de répondre à MM. Martínez Moreno et Ramangasoavina au nom de la Commission dans son ensemble.

Organisation des travaux

2. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a recommandé que la Commission chôme le lundi de Pentecôte, le 30 mai 1977, jour férié en Suisse, mais travaille le jour de l'Ascension, le 19 mai 1977, qui est également férié. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte cette recommandation.

Il en est ainsi décidé.

3. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a recommandé que la Commission consacre trois semaines à l'examen de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités (point 3 de l'ordre du jour), puis quatre semaines à la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (point 4), et trois semaines à la responsabilité des Etats (point 2). S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte cette recommandation.

Il en est ainsi décidé.

4. Le PRÉSIDENT dit que, en ce qui concerne le point 5 de l'ordre du jour (Propositions concernant l'élaboration d'un protocole relatif au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique [par. 4 de la résolution 31/76 de l'Assemblée générale]), le Bureau élargi a recommandé que la Commission constitue un groupe de cinq membres, qui commencerait à examiner la question et préparerait plusieurs projets d'articles. Cela n'empêcherait nullement de nommer ultérieurement un rapporteur spécial, mais c'est une question qui pourrait être examinée une fois que le groupe aurait fait rapport à la Commission. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte cette recommandation.

Il en est ainsi décidé.

- 5. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a recommandé que M. Ouchakov soit nommé rapporteur spécial pour la question de la clause de la nation la plus favorisée, en remplacement de M. Ustor.
- 6. M. OUCHAKOV accepte avec grand plaisir, et dit qu'il fera tout pour que la Commission accomplisse la tâche qu'elle s'est fixée.
- 7. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de nommer M. Ouchakov rapporteur spécial pour la question de la clause de la nation la plus favorisée.

Il en est ainsi décidé.

- 8. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a recommandé que M. Schwebel soit nommé rapporteur spécial pour la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, en remplacement de M. Kearney.
- 9. M. SCHWEBEL dit qu'il accepte volontiers, à condition que la Commission lui laisse tout le temps nécessaire il est convaincu qu'il en sera ainsi.
- 10. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de nommer

M. Schwebel rapporteur spécial pour la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.

Il en est ainsi décidé.

11. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a examiné la question des relations entre les Etats et les organisations internationales. La Commission a demandé à M. El-Erian, rapporteur spécial, de préparer un rapport préliminaire¹, qui devrait sortir sous peu. Il serait possible de consacrer deux ou trois séances à ce sujet, probablement à l'occasion de l'examen du point 9 (Organisation des travaux futurs). S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission accepte cette procédure.

Il en est ainsi décidé.

- 12. Le PRÉSIDENT dit que la séance qui doit être spécialement consacrée à rendre hommage à la mémoire de M. Edvard Hambro sera probablement celle du lundi 16 mai 1977. L'ambassadeur de Norvège cherche à joindre la veuve de M. Hambro, le Bureau élargi ayant estimé qu'elle devrait pouvoir assister à la séance si elle le désire.
- 13. Le Bureau élargi a été d'avis qu'il serait inopportun de procéder à l'élection au siège devenu vacant par le décès de M. Hambro avant que la réunion spéciale ait eu lieu. Tous les renseignements pertinents, c'est-à-dire les lettres du groupe asiatique, toutes communications de gouvernements indiquant leur choix, ainsi que les notices biographiques des personnes intéressées et un exemplaire du « gentlemen's agreement », seront distribués aux membres de la Commission. Il n'est pas dans les habitudes de la Commission de se livrer à une bataille publique autour du choix d'un candidat pour pourvoir un siège devenu vacant après élection, comme c'est le cas ici, et le Président espère sincèrement que la pratique de la Commission à cet égard continuera d'être suivie et que la question pourra être réglée dans le courant de la semaine suivante. Le mieux serait que le Bureau élargi décide de la date à laquelle la Commission devrait procéder à l'élection.

Il en est ainsi décidé.

14. En réponse à une question de M. CASTAÑEDA, le PRÉSIDENT dit que, l'ordre du jour de la Commission étant très chargé, il est probable qu'une partie seulement d'une séance pourra être consacrée à la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, essentiellement pour porter à l'attention de M. Schwebel, le nouveau Rapporteur spécial, tous points que la Commission pourrait juger utiles.

La séance est levée à 12 h 50.

1416° SÉANCE

Mercredi 11 mai 1977, à 10 h 10 Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto,

M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (A/CN.4/301 et Add.1)

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE O (Définition de la dette d'Etat)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son neuvième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités (A/CN.4/301 et Add.1), et plus particulièrement le chapitre I^{er} de ce rapport et l'article O, qui est ainsi libellé :

Article O. - Définition de la dette d'Etat

Aux fins des présents articles, la dette d'Etat s'entend d'une obligation financière contractée par le gouvernement central de l'Etat et grevant les finances de cet Etat.

- M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que, en abordant le rapport à l'examen, la Commission abandonne l'étude des biens d'Etat pour passer à celle des dettes d'Etat. Il rappelle que l'examen des projets d'articles relatifs aux biens d'Etat n'a été que provisoire, d'autant plus que la Commission a mis entre crochets certains articles et quelques expressions contenues dans des articles. La question des dettes d'Etat constitue le troisième volet de la succession d'Etats, les deux autres étant les traités et les biens d'Etat. Dans un projet d'articles qu'a examiné une conférence de plénipotentiaires réunie à Vienne du 4 avril au 6 mai 1977, la Commission a déjà traité la question de la succession d'Etats en matière de traités. Quant à la succession en matière de biens d'Etat, elle a fait l'objet d'articles précédemment présentés par le Rapporteur spécial². Il importe que la Commission se limite à ces trois principaux aspects de la succession d'Etats.
- 3. Le rapport à l'examen, que le Rapporteur spécial a tenu à présenter à la Commission dans les délais convenus, malgré de graves ennuis de santé qui en ont rendu la préparation particulièrement difficile, comprend cinq chapitres. Le chapitre I délimite la portée du sujet à étudier; le chapitre II traite du problème de l'Etat tiers et le chapitre III de l'intransmissibilité des « dettes odieuses ». Enfin, dans les chapitres IV, V et VI, la succession aux dettes d'Etat est étudiée dans les différents cas de succession que la Commission a déjà eu l'occasion de distinguer. Deux chapitres devront y être ajoutés par la suite : l'un sur la dissolution d'unions d'Etats, l'autre sur la séparation d'une ou de plusieurs parties d'un Etat.
- 4. Si les avant-projets d'articles présentés dans le neuvième rapport ne sont pas numérotés mais identifiés par

¹ Voir Annuaire... 1976, vol. II (2° partie), p. 150, doc. A/31/10, par. 173.

¹ Voir Annuaire... 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 178 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

⁹ Pour les articles adoptés jusqu'ici par la Commission, voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 117 et 118, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, sous-sect. 1.

des lettres qui ne correspondent même pas à l'ordre alphabétique, c'est que le Rapporteur spécial a tenu à souligner le caractère provisoire de ses conclusions et à montrer qu'il n'était encore fixé ni sur la séquence définitive des articles, ni même sur la nécessité de certains d'entre eux.

- 5. Comme les membres de la Commission pourront exprimer leurs vues sur la question générale des dettes d'Etat en formulant des observations sur le chapitre I^{er}, il paraît inutile d'engager un débat sur l'ensemble du rapport. En effet, ce chapitre porte sur l'objet de l'étude des dettes d'Etat et sur la définition de la dette d'Etat. M. Bedjaoui a d'emblée écarté les dettes non étatiques et les dettes contractées par un Etat autre que l'Etat prédécesseur, avant de proposer une définition de la dette d'Etat et de signaler certains problèmes que pose la succession d'Etats dans ce domaine.
- 6. L'objet du rapport à l'examen est d'étudier les dettes contractées par l'Etat prédécesseur et le sort de ces dettes en cas de succession d'Etats, ainsi que les garanties que l'Etat prédécesseur peut fournir pour une dette qui n'est pas la sienne, et le sort de ces garanties. Il convient donc d'écarter les dettes n'ayant pas un caractère étatique, à savoir celles qui sont contractées par des collectivités territoriales (provinces, départements, régions, comtés, cantons, villes et municipalités), par des entreprises privées, et même par des entreprises publiques ayant une personnalité juridique et une autonomie financière par rapport à l'Etat. L'étude ne porte donc pas du tout sur les dettes privées et, parmi les dettes publiques, elle ne porte que sur celles de l'Etat.
- 7. Pour mieux cerner la notion de dette d'Etat, et pour présenter les distinctions traditionnellement opérées par la doctrine, le Rapporteur spécial a opposé successivement, dans son rapport, les dettes d'Etat à celles des collectivités locales, les dettes générales aux dettes spéciales ou localisées, les dettes d'Etat à celles des entreprises publiques, les dettes publiques aux dettes privées, les dettes financières aux dettes administratives, les dettes politiques aux dettes commerciales, la dette extérieure à la dette intérieure, les dettes contractuelles aux dettes délictuelles ou quasi délictuelles, les dettes gagées à celles qui ne le sont pas, les dettes garanties à celles qui ne le sont pas et, finalement, les dettes d'Etat aux dettes de régime qualifiées d' « odieuses ». Chacune de ces comparaisons permet de se rapprocher de la définition de la dette d'Etat. Comme la terminologie est assez flottante dans ce domaine, il importait aussi que la Commission puisse adopter des dénominations en connaissance de cause.
- 8. Compte tenu de la comparaison entre les dettes d'Etat et les dettes des collectivités locales, la dette d'Etat pourrait se définir comme une dette contractée par un Etat, par opposition à une collectivité locale dont l'assise territoriale est nécessairement moins étendue que celle de l'Etat. Pour contracter une dette, la collectivité locale doit obligatoirement jouir d'une certaine autonomie financière. On pourrait donc définir les dettes locales comme les dettes contractées par une collectivité ayant cette faculté. Les dettes locales pourraient aussi être qualifiées de dettes propres à la collectivité territoriale qui les a contractées, ou de dettes propres au territoire transféré si la collectivité en question fait l'objet du transfert territorial donnant lieu

- à la succession d'Etats. Les dettes de ce type, ou dettes propres au territoire transféré, ne ressortissent pas au sujet à l'étude. On peut même dire qu'elles ne ressortissent pas à la succession d'Etats au sens strict puisqu'elles sont à la charge du territoire détaché ou transféré, aussi bien avant qu'après la succession. N'ayant jamais été assumées par l'Etat prédécesseur, elles ne peuvent l'être par l'Etat successeur; elles ne concernent pas l'ordre juridique étatique, et la survenance d'une succession d'Etats ne saurait modifier cette situation.
- 9. Il importe cependant de distinguer ces dettes de celles qui sont contractées par l'Etat mais qui ont une incidence locale. A ce propos, le Rapporteur spécial signale que l'Etat peut contracter des dettes soit pour le bien général de la collectivité nationale tout entière, soit pour le bénéfice d'une partie seulement de son territoire, qui peut ensuite faire l'objet d'un transfert et donner lieu à une succession d'Etats. C'est ainsi qu'on oppose les dettes générales de l'Etat aux dettes spéciales, spécialisées ou encore localisées.
- 10. Selon la terminologie employée par le Rapporteur spécial, une dette locale est une dette contractée par une collectivité locale et non par un Etat. Une dette localisée est une dette contractée par un Etat au bénéfice d'une certaine partie de son territoire. Ce qui est déterminant, pour distinguer les dettes d'Etat, c'est l'intervention de l'Etat et l'engagement qu'il prend au moment de la naissance de la dette. Peu importe que la dette profite à tout ou partie du territoire.
- 11. Il est parfois difficile d'établir si l'on se trouve en présence d'une dette plutôt locale ou plutôt étatique. Aux paragraphes 16 à 23 du rapport à l'examen, M. Bedjaoui a indiqué les critères qui devraient permettre de faire la distinction entre les dettes d'Etat localisées et les dettes locales. Ces critères, dont la fiabilité n'est pas absolue, sont les suivants : le degré d'autonomie financière de la collectivité locale, la destination de l'emploi de la dette, l'existence d'une sûreté particulière se trouvant dans le territoire transféré, enfin et surtout la personnalité du débiteur collectivité locale ou gouvernement central.
- 12. Le critère de l'autonomie financière n'est qu'en partie fiable; il permet généralement d'imputer à une collectivité locale une dette qu'elle a contractée grâce à son autonomie financière. Mais il est arrivé que, malgré cette autonomie financière, certaines dépenses de souveraineté couvertes par un emprunt aient été inscrites d'autorité par un gouvernement central au budget de colonies. Pareil procédé ne saurait dissimuler le caractère étatique de telles dettes. C'est pourquoi, au paragraphe 28 de son rapport, M. Bedjaoui a considéré comme dette locale une dette contractée par une collectivité territoriale inférieure à l'Etat, en vue d'être utilisée par cette collectivité sur son propre territoire, jequel jouit d'une certaine autonomie financière grâce à jaquelle la dette est identifiable.
- 13. Avant de passer à la question de la définition de la dette d'Etat, le Rapporteur spécial tient à préciser de quels Etats doit s'occuper la Commission. En fait, une succession d'Etats ne concerne que les dettes de l'Etat prédécesseur. Il n'y a pas lieu d'envisager les dettes dues à l'Etat prédécesseur par l'Etat successeur, ni les dettes d'un Etat tiers.
- 14. Un Etat tiers peut contracter des dettes à l'égard d'un autre Etat tiers, de l'Etat successeur ou de l'Etat prédéces-

seur. Dans le premier cas, il est évident que ses dettes ne concernent pas la succession. Dans le deuxième, le sort de ses dettes ne dépend évidemment pas du fait que l'Etat qui en est le créancier devient Etat successeur. Le fait que la succession a pour effet de modifier, en accroissant, l'assise territoriale de l'Etat successeur est et doit demeurer sans influence sur les dettes contractées à son égard par un Etat tiers. Et si l'Etat successeur ne possédait pas la qualité d'Etat au moment où l'Etat tiers a contracté une dette auprès de lui, il est manifeste que ce n'est pas l'acquisition de cette qualité d'Etat qui ferait perdre à l'Etat successeur sa créance envers l'Etat tiers. Quant au troisième cas, celui où l'Etat tiers contracte une dette envers l'Etat prédécesseur, il concerne en réalité une créance de l'Etat prédécesseur sur l'Etat tiers. Cette créance est un bien d'Etat, et la Commission a déjà examiné cette hypothèse dans le cadre de la succession en matière de biens d'Etat.

- 15. Il faut aussi exclure du sujet à l'étude les dettes de l'Etat successeur à l'égard d'un Etat tiers ou de l'Etat prédécesseur. Lorsqu'un Etat successeur contracte une dette à l'égard d'un Etat tiers alors qu'il a déjà la qualité de successeur, sa dette est étrangère à la succession d'Etats et ne saurait être rattachée au sujet à l'examen. Seule serait à considérer la dette résultant du fait même de la succession d'Etats, qui n'est pas à proprement parler une dette contractée directement par l'Etat successeur lui-même, mais une dette qui lui est transmise obliquement par l'effet de la succession d'Etats.
- 16. Les dettes que l'Etat successeur peut assumer à l'égard de l'Etat prédécesseur peuvent être étrangères à la succession ou résulter du fait de la succession. Les premières n'entrent évidemment pas dans le cadre du sujet à l'étude, pas plus que les secondes, puisqu'elles se situent après la succession.
- 17. Ce sont donc seules les dettes de l'Etat prédécesseur qui relèvent du sujet à l'étude. C'est la mutation territoriale affectant l'Etat prédécesseur qui déclenche le phénomène de la succession d'Etats, lequel se traduit par une modification de l'assise territoriale de l'Etat débiteur. Tout le problème de la succession d'Etats en matière de dettes consiste à savoir si cette modification a des effets sur les dettes qu'il a contractées, et quels sont ces effets. Ces dettes peuvent avoir été contractées envers un Etat tiers ou envers l'Etat qui va devenir successeur. Dans ce dernier cas, il est clair que la dette ne saurait être transmise, puisque la transmettre reviendrait à l'éteindre.
- 18. Avant de proposer sa définition de la dette d'Etat, le Rapporteur spécial indique que, dans son rapport, il a été amené à mettre en question les définitions de certains auteurs et de l'International Law Association. A son avis, une définition simple doit mettre l'accent sur le fait que la dette est contractée par le gouvernement central, qu'elle est assumée par lui, et que la nature de son utilisation importe peu, puisqu'elle peut profiter à tout ou partie du territoire national. La définition qu'il propose à l'article O devra s'assortir par la suite de définitions de la dette générale et de la dette spéciale ou localisée. Dans sa définition, le Rapporteur spécial a cherché à éviter les difficultés auxquelles la Commission s'était heurtée lorsque, pour définir les biens d'Etat, elle avait eu uniquement à l'esprit les biens de l'Etat prédécesseur; comme il peut arriver qu'il faille

- se référer aux biens d'autres Etats, elle avait été amenée à utiliser des formules telles que « biens d'un Etat tiers » et « biens d'Etat de l'Etat prédécesseur », si bien qu'elle devra revenir l'année suivante sur sa définition des biens d'Etat.
- 19. En ce qui concerne les garanties que l'Etat prédécesseur peut donner pour une dette qui n'est pas la sienne, le Rapporteur spécial fait observer que le sujet à l'étude ne concerne pas que les dettes contractées par l'Etat prédécesseur, mais aussi d'autres obligations financières pesant sur lui du fait d'engagements juridiques ayant pris la forme de garanties. Toutefois, M. Bedjaoui n'a pas cru utile de donner une définition de la garantie fournie par l'Etat à une dette qui ne lui appartient pas.
- Pour ce qui est des problèmes posés par la succession en matière de dettes d'Etat, le Rapporteur spécial s'est conformé, pour les étudier, à la typologie successorale que la Commission a retenue pour les biens d'Etat. Ces problèmes sont très complexes, en raison des difficultés mêmes de la matière, mais aussi de la diversité des opinions doctrinales. Certaines théories sont favorables à la transmission des dettes d'Etat, et recourent à des principes ou conceptions juridiques tels que le respect des droits acquis, la théorie du bénéfice (la dette a-t-elle réellement profité au territoire?), les notions de justice et d'équité, le sens commun, l'adage res transit cum suo onere, et la théorie de l'enrichissement sans cause. D'autres, hostiles à la transmission des dettes d'Etat, se fondent notamment sur un argument tiré de la souveraineté de l'Etat : l'Etat successeur n'entre pas en possession des droits souverains de l'Etat prédécesseur; il y a plutôt substitution d'une souveraineté à une autre dans un territoire. Elles se fondent aussi sur la nature de la dette, en mettant l'accent sur la relation personnelle entre le débiteur et le tiers créancier, lequel peut être non seulement un Etat, mais aussi une organisation internationale ou un particulier. Ces théories, hostiles à la transmission de la dette, ont été consacrées par la sentence arbitrale rendue le 18 avril 1925 par Eugène Borel dans l'Affaire de la dette publique ottomane3.
- 21. La diversité des précédents historiques s'explique par des différences relatives 1) à la reconnaissance, contenue dans la solution adoptée, d'une règle de droit, 2) à l'époque considérée, 3) aux circonstances politiques ayant entouré le changement territorial, 4) aux rapports de force, 5) à la solvabilité des différentes parties, 6) aux intérêts en cause, ainsi qu'au caractère et à la nature des dettes. Ces précédents historiques seront étudiés pour chaque type de succession.
- 22. Dans son rapport, M. Bedjaoui a considéré que l'absence d'un traité stipulant une succession aux dettes publiques devait s'interpréter comme un refus de l'Etat successeur d'assumer ces dettes. Toutefois, l'inverse n'est pas forcément vrai : l'acceptation « spontanée et volontaire » ou « à titre gracieux » d'une dette dans un traité ne signifie pas que ce traité confirme une règle de succession. Le Rapporteur spécial n'en veut pour preuve que les traités conclus entre l'Espagne et les républiques latino-américaines devenues indépendantes au xixe siècle et cer-

³ Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 76 et 195. Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 529.

tains traités exprimant des considérations d'opportunité ou des devoirs moraux, comme les traités de Versailles, de Neuilly-sur-Seine, de Trianon et de Saint-Germain-en-Laye.

- 23. Le problème de l'ancienneté des précédents historiques doit aussi être pris en considération. Le changement d'une pratique éclipse-t-il toujours la pratique antérieure? Faut-il, parce que l'annexion et la colonisation ne sont plus admises, écarter complètement la pratique relative au sort des dettes dans ces deux hypothèses? Bien que ces cas de succession soient en contradiction flagrante avec les principes du droit international contemporain, les solutions qu'ils ont fournies — et qui se ramènent à un rejet des dettes d'Etat — peuvent être jugées convenables par certains. Par ailleurs, les circonstances historiques et les rapports de force jouent un rôle important. Lorsqu'un changement territorial a lieu pacifiquement, la succession aux dettes suit parfois d'autres règles que lorsqu'il a lieu dans la violence. Si l'influence des rapports de force sur les solutions retenues est certaine, celle des « rapports de faiblesse » résultant de l'insolvabilité d'un Etat est tout aussi certaine. Sur un tout autre plan, même lorsque le sort des dettes d'Etat est réglé par des traités, il se peut que ceux-ci ne soient pas respectés ou exécutés. Le Rapporteur spécial évoque aussi la question du libre consentement de l'Etat successeur, qui ne doit pas avoir été fictif.
- 24. La situation se complique du fait que les intérêts en présence sont variés. L'Etat amoindri veut faire rejeter les dettes sur l'Etat successeur, mais il n'a pas intérêt à perdre son crédit sur le plan international. Les contribuables du territoire détaché ne sont pas responsables de dettes dont ils n'ont pas profité, et il en va de même des contribuables de l'Etat successeur autres que ceux qui habitent le territoire transféré — mais, dans ce cas non plus, l'Etat successeur n'a pas intérêt à perdre son crédit. En ce qui concerne l'Etat tiers créancier, M. Bedjaoui met l'accent sur l'équation personnelle qui existait entre cet Etat et l'Etat débiteur, équation qui disparaît en cas de changement de débiteur. Inversement, il se peut que l'Etat créancier gagne au changement de débiteur si l'Etat successeur est plus riche ou mieux disposé que le premier débiteur à s'acquitter de sa dette. Il faut aussi tenir compte de l'intérêt de la communauté internationale, tel que peut l'exprimer, par exemple, la Banque mondiale. Toutefois, l'ordre juridique international veut que les dettes soient payées par ceux qui les ont contractées. Mais la communauté internationale n'a pas intérêt à détruire un Etat parce qu'il doit s'acquitter de ses dettes. On a tenu compte de ce facteur dans l'affaire de la dette publique ottomane après la première guerre mondiale. Une des finalités du droit international est en effet de concilier tous les intérêts en présence.
- 25. Telles sont les considérations dont le Rapporteur spécial a tenu compte pour définir la dette d'Etat.
- 26. Le PRÉSIDENT dit qu'il se fait sans doute l'interprète de tous les membres de la Commission en félicitant le Rapporteur spécial de sa magistrale présentation du chapitre I^{er} de son rapport.
- 27. M. VEROSTA félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport et se déclare prêt à suivre la terminologie qu'il propose. Il se demande toutefois, à propos de la section B, sous-section 2, du chapitre I^{er}, intitulée « Dettes

- générales et dettes spéciales ou localisées », si le mot « ou » est approprié, car il y a des dettes générales et des dettes spéciales qui ne sont pas localisées, et il y a aussi, parmi les dettes spéciales, des dettes localisées.
- 28. M. REUTER félicite à son tour le Rapporteur spécial de s'être brillamment attaqué à un sujet extrêmement difficile. Tout en acceptant les lignes générales proposées dans son rapport, il tient à appeler l'attention sur une question qui lui paraît fondamentale : parmi les facteurs à prendre en considération, faut-il faire état du caractère juridique de la source de la dette? En effet, comme le Rapporteur spécial l'a dit dans son rapport, une dette d'Etat peut résulter d'un engagement juridique contracté à l'égard non seulement d'un Etat étranger, mais aussi d'une organisation internationale — dans le cas, par exemple, de la BIRD ou d'un particulier. Ces engagements peuvent être régis par le droit international : certains peuvent être des traités, d'autres, sans constituer des traités à proprement parler, peuvent être également régis par le droit international, car ils ne sont pas soumis aux règles d'un droit interne déterminé — c'est le cas notamment des accords conclus avec une banque internationale.
- 29. On peut donc se demander s'il faut tenir compte de la source juridique de la dette. Peut-on poser le problème de la dette lorsqu'elle découle d'un traité indépendamment de la succession d'Etats à ce traité, ou faut-il considérer que la situation de la dette est déterminée par la réponse donnée au problème de la succession d'Etats en matière de traités? Il ne faut pas oublier, dans la seconde hypothèse, que la succession d'Etats en matière de traités ne vise que les traités au sens strict du terme — c'est-à-dire les accords conventionnels entre Etats qui sont régis par le droit international public —, et qu'elle ne vise pas les accords régis par le droit international public qui sont conclus avec des organisations internationales, et encore moins les accords transnationaux, qui, sans être régis par un droit national particulier, ne tombent pas sous le coup du droit international public général.
- 30. M. Reuter estime, en conclusion, qu'il convient de poser cette question avant d'aborder l'examen des projets d'articles, car il s'agit là d'une question fondamentale qui obligera les membres de la Commission à réserver leur position sur les solutions envisagées.
- 31. M. PINTO félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport, qui traite d'un sujet extrêmement complexe. Il n'entrait pas dans ses intentions de prendre la parole si tôt dans le débat, mais lui aussi éprouve certains des doutes exprimés par M. Reuter quant à une distinction possible entre la dette et la source de la dette, en ce qui concerne non seulement les traités (pour lesquels un régime est en voie d'élaboration par ailleurs régime auquel la Commission devra sans doute se conformer dans ses travaux), mais aussi les cas dans lesquels la dette ou l'obligation est inscrite dans des documents d'autres sortes. A la session précédente, la Commission a adopté l'article 12⁴, qui se réfère aux biens d'Etat immeubles et aux biens d'Etat meubles. Les titres, par exemple, peuvent être régis par la

⁴ Pour texte, voir Annuaire... 1976, vol. II (2^e partie), p. 118, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B.

législation interne et, dans de nombreux systèmes juridiques, sont considérés comme des biens meubles. M. Pinto se demande si le régime qui sera mis au point pour les biens meubles des Etats concordera avec le régime que la Commission propose maintenant pour les dettes.

- 32. M. OUCHAKOV se joint aux félicitations adressées au Rapporteur spécial pour son rapport clair et succinct. Il tient à préciser la position de l'Union soviétique en ce qui concerne les « dettes de régime », dont il est question dans le rapport (A/CN.4/301 et Add.1, par. 46). L'URSS n'a pas purement et simplement « rejeté les dettes tsaristes » en tant que telles, comme il est dit dans le rapport. Pour ce qui est des dettes militaires, elle aurait été prête à reconnaître les prétentions de certains créanciers si ces créanciers avaient eux-mêmes reconnu ses prétentions concernant leurs propres dettes, qui consistaient à réparer les préjudices causés par l'intervention militaire de certains pays sur le territoire soviétique. En ce qui concerne les autres dettes, l'URSS était également prête à négocier, et certaines de ces dettes ont été réglées par accord mutuel avec d'autres pays. Il n'est donc pas juste de dire que l'Union soviétique a rejeté les dettes tsaristes.
- 33. M. SUCHARITKUL se demande s'il faut limiter la « dette d'Etat » à une obligation strictement financière, comme le fait le Rapporteur spécial dans la définition qu'il propose à l'article O. Si par dette d'Etat on entend une obligation exclusivement financière, la Commission étudiera-t-elle aussi la succession d'Etats en matière d'obligations non financières? Si ce n'est pas le cas, il faudrait peut-être élargir la définition de la dette d'Etat.
- 34. M. ŠAHOVIĆ voudrait savoir si le Rapporteur spécial a vraiment l'intention de terminer son projet d'articles avec la question de la succession aux dettes d'Etat, comme il l'a dit en présentant son rapport. Il est en effet indiqué dans le rapport de la CDI sur sa vingt-huitième session que la Commission envisage d'examiner d'autres questions, comme la question des archives et celle du règlement pacifique des différends⁵. Il serait donc utile d'avoir des précisions sur les intentions du Rapporteur spécial en ce qui concerne les limites de son étude.
- 35. M. DADZIE félicite le Président et les membres du Bureau de la Commission de leur élection, ainsi que le Rapporteur spécial pour la façon brillante dont il a présenté un rapport très fourni.
- 36. La Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités s'est tenue tout dernièrement, et la CDI s'occupe maintenant de l'aspect inverse de la question, à savoir la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. De nombreuses dettes d'Etat naissent d'obligations découlant de traités, et si la Commission est tentée de se lancer dans l'examen de ces dettes, elle s'aventurera dans un domaine qui dépasse le cadre du présent sujet. Peut-être le Rapporteur spécial pourrait-il dire si la CDI doit aborder ces questions, et aider ainsi ses membres à formuler leurs idées sur un thème qui est assez peu connu. M. Dadzie participera volontiers à la discussion lorsque le champ d'action de la Commission aura été délimité avec précision.

- 37. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, relève que, dans son rapport, le Rapporteur spécial parle souvent de l'Etat prédécesseur comme d'un Etat diminué. Le projet d'article O veut être un article général, applicable à tous les types de succession d'Etats. Or, on ne peut guère qualifier l'Etat prédécesseur d'Etat diminué dans le cas d'une unification d'Etats, où l'Etat prédécesseur peut se retrouver non pas diminué mais au contraire agrandi.
- 38. D'autre part, la définition contenue dans le projet d'article O spécifie que la dette d'Etat s'entend « d'une obligation financière contractée par le gouvernement central de l'Etat et grevant les finances de cet Etat ». Dans les pays de type fédéral, comme le Brésil, les dettes financières sont très souvent contractées par un Etat de la fédération l'équivalent d'une province dans d'autres pays et garanties par le Trésor public. Peut-être serait-il donc préférable de parler d'une obligation financière « contractée par le gouvernement central de l'Etat ou grevant les finances de cet Etat ».
- 39. M. NJENGA félicite le Président et les membres du Bureau de la Commission de leur élection, et rend hommage au Rapporteur spécial pour avoir rédigé un rapport d'une si grande tenue dans des circonstances difficiles pour lui.
- 40. La distinction entre les dettes locales et les dettes localisées le préoccupe quelque peu. Une dette locale contractée par une municipalité, ou une division organisée de la collectivité jouissant d'une autonomie locale, serait, si elle est garantie par le gouvernement central, pratiquement une dette d'Etat. En fait, dans la plupart des cas, le créancier n'accordera pas le prêt ou le crédit en l'absence d'une telle garantie. Il s'ensuit que la portée des articles serait excessivement limitée si les dettes locales garanties par l'Etat étaient exclues de la question à l'examen. De plus, une dette localisée, c'est-à-dire une dette contractée par le gouvernement central pour une partie déterminée du territoire, revient presque au même qu'une dette d'une collectivité ou d'une entité locale garantie par l'Etat. En d'autres termes, l'autonomie financière, qui sert de fondement à la distinction entre la dette locale et la dette localisée, est une question de degré, car elle est toujours plus ou moins subordonnée aux limitations imposées par le gouvernement central. La différence entre une dette locale et une dette localisée, quand de telles dettes sont garanties par le gouvernement central, tend donc à s'estomper.
- 41. Le même argument s'applique aux dettes d'entreprises publiques qui sont garanties par l'Etat. Certains arrangements constitutionnels laissent parfois une autonomie totale aux entreprises publiques, mais, plus fréquemment, l'entreprise publique n'est qu'un élément de l'administration centrale — son autonomie financière est limitée, elle est généralement indirectement responsable vis-à-vis de cette administration, qui en surveille constamment les activités. Peut-être le Rapporteur spécial pourrait-il donner son avis sur ces points, de manière qu'on puisse trouver le moyen d'incorporer cet élément de garantie du gouvernement central dans la définition et élargir ainsi la portée des articles.
- 42. M. VEROSTA estime que la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat pose une question de principe. Le projet d'articles ne doit pas, théoriquement, toucher aux

⁵ Ibid., p. 116 et 117, doc. A/31/10, par. 103.

questions de succession d'Etats en matière de traités, qui font l'objet d'un autre projet de convention. Mais les dettes d'Etat ne sont pas toujours fondées sur des traités régis par le droit international : elles peuvent également reposer sur des contrats — conclus, par exemple, avec des consortiums bancaires — qui ne sont pas régis par le droit international. Ainsi, après la dissolution de la monarchie danubienne, les problèmes financiers et économiques de l'Autriche et de la Hongrie ont été réglés par des traités — le Protocole de Genève de 1922 et le Protocole de Lausanne de 1931 régis par le droit international, alors que les problèmes financiers et économiques de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie ont été réglés par des emprunts plus ou moins privés, accordés par un consortium de banques et garantis par l'Etat, qui n'étaient pas régis par ce droit.

Organisation des travaux

- 43. M. QUENTIN-BAXTER tient tout d'abord à féliciter le Président et les membres du Bureau de la Commission de leur élection.
- Le contraste est frappant entre la situation actuelle et celle qui existait six ans auparavant lorsque la CDI s'était engagée dans un débat de fond sur son programme à long terme, ses conditions de travail et les obligations qui lui restaient à remplir. La présence d'un grand nombre de membres de la Commission à la prochaine conférence sur le droit de la mer ne pourra, certes, que profiter à la CDI elle-même et enrichir l'expérience des membres en question. Il n'en résulte pas moins que, pendant la session en cours, il sera parfois difficile de réunir un nombre suffisant de membres pour que la Commission travaille normalement. Il est clair par ailleurs que, celle-ci ayant depuis longtemps l'habitude d'examiner les questions délicates et fondamentales de la responsabilité des Etats en début de session, le fait de devoir traiter cette matière en fin de session ajoutera encore à ses difficultés. Comme l'expérience a montré que les projets d'articles sur ce sujet exigent généralement un examen prolongé, les membres du Bureau de la Commission devront faire face à un problème qui ne se pose pas en temps normal.
- 45. La CDI ne doit jamais perdre de vue ses rapports avec l'Assemblée générale. La question du volume des rapports de la Commission — dont M. Ago a parlé à la 1414e séance — n'est qu'un des exemples montrant qu'elle doit toujours s'efforcer de rester en parfaite intelligence avec l'Assemblée générale. Ces dernières années, les membres de la Sixième Commission ont loué tout particulièrement les efforts faits par la CDI pour revoir ses méthodes de travail; quelles que soient les contraintes de la présente session, la Commission ne doit donc pas perdre de vue la nécessité de se pencher sur cette question. Il faut manifestement reprendre l'idée de M. Kearney, qui préconisait la création d'un comité de planification 6. M. Quentin-Baxter espère que, grâce à la présence d'un plus grand nombre de membres à la fin de la session en cours, il sera possible de consacrer un peu de temps à l'examen du

programme à long terme, du rôle de la Commission et de la façon dont l'Assemblée générale considère ses travaux.

- 46. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il partage les préoccupations de M. Quentin-Baxter. L'Assemblée générale a beaucoup apprécié le travail du groupe de planification officieux: presque tous les membres de la Sixième Commission se sont déclarés satisfaits de la façon dont la CDI s'efforce d'améliorer ses procédures et d'organiser ses travaux futurs. La question d'un groupe ou comité de planification officieux sera presque certainement posée à la prochaine réunion du Bureau élargi.
- M. EL-ERIAN rappelle qu'à la Sixième Commission un certain nombre de représentants ont demandé s'il ne serait pas possible de publier le rapport de la CDI en deux parties⁷. Il exprime l'espoir que cela pourra se faire, car les gouvernements et les délégations disposeront ainsi de plus de temps pour l'étudier.
- 48. M. RYBAKOV (Secrétaire de la Commission) dit qu'il n'est pas impossible de publier le rapport de la CDI en deux parties si cela doit en faciliter l'étude aux délégations à la Sixième Commission. Il faudrait pour cela qu'après l'examen d'une question les projets d'articles et les commentaires y relatifs du Rapporteur spécial puissent être prêts à être approuvés vers le milieu de la session.

La séance est levée à 12 h 55.

1417° SÉANCE

Jeudi 12 mai 1977, à 10 h 10 Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE O (Définition de la dette d'Etat)¹ [suite]

1. M. FRANCIS félicite le Rapporteur spécial de la très haute qualité de son neuvième rapport (A/CN.4/301 et Add.1) et de son exposé liminaire. La présentation du rapport en chapitres aidera beaucoup à la compréhension d'un sujet complexe.

Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trente et unième session, Annexes, point 106 de l'ordre du jour, doc. A/31/370,

º Voir Annuaire... 1976, vol. I, p. 304, 1413° séance, par. 19; et A/CN.4/L.252.

¹ Pour texte, voir 1416° séance, par. 1.

- 2. En cherchant à délimiter la notion de dette d'Etat, le Rapporteur spécial a souligné ce qu'il jugeait en être les éléments essentiels et indiqué aussi certains éléments qui, à son avis, devraient en être exclus. A cet égard et pour ce qui est de la définition de la dette d'Etat proposée dans l'article O, M. Francis serait reconnaissant au Rapporteur spécial de bien vouloir dire s'il peut y avoir des raisons particulières pour qu'une dette d'Etat soit imputable à une institution plutôt qu'à l'ensemble des ressources nationales d'un pays, comme c'est généralement le cas.
- 3. M. SUCHARITKUL rappelle que M. Reuter a évoqué² la possibilité d'un accord conclu par l'Etat avec une organisation internationale — par exemple, le FMI, la BIRD ou la Banque asiatique de développement. Il faut, en effet, envisager aussi la possibilité de la succession aux dettes d'Etat contractées à l'égard d'une organisation internationale. Or, les organisations internationales se composent d'Etats membres et les fonds de ces organisations proviennent des contributions des Etats membres, c'està-dire de fonds étatiques. Toutefois, les créanciers peuvent aussi être des établissements financiers privés ou des ressortissants nationaux ou étrangers. Dans ce cas, l'obligation financière de l'Etat est une obligation strictement interne, qui n'entre pas dans le cadre du droit international — ou ne peut y entrer qu'après épuisement des recours internes. M. Sucharitkul estime donc qu'il faut laisser de côté, pour le moment, cette catégorie de dettes d'Etat contractées à l'égard d'un tiers privé, qui relève du domaine de la responsabilité des Etats.
- 4. M. CALLE Y CALLE dit que le dernier rapport du Rapporteur spécial est aussi clair et documenté que les précédents. C'est un résultat d'autant plus remarquable que la Commission entre maintenant dans un domaine où il n'existe pas de règles universelles de droit international: il n'y a pas de règle absolue qui détermine la succession aux dettes, qu'il s'agisse de dettes nationales, de dettes publiques, de dettes de régime ou d'autres dettes.
- 5. S'il est important de déterminer la source d'une dette d'Etat, il est indispensable de définir qui doit la payer. En d'autres termes il faut déterminer si une dette continue d'être liée à l'entité qui l'a contractée ou si, dans des circonstances précises et parce que de bonnes raisons justifient un tel changement, le débiteur initial peut être remplacé par un autre débiteur. Dans son rapport, le Rapporteur spécial a fait allusion à ce qu'il a appelé la prise en charge « volontaire et spontanée » des dettes d'Etat espagnoles par les républiques de l'ancienne Amérique espagnole, lors de leur accession à l'indépendance (A/CN.4/301 et Add.1, par. 281 à 294). Dans le cas du Pérou, du moins, l'acceptation de la dette espagnole a été moins volontaire qu'il y paraît, car c'était une condition imposée par l'Espagne pour reconnaître l'indépendance.
- 6. M. Calle y Calle approuve la définition de la dette d'Etat proposée par le Rapporteur spécial dans le projet d'article O, qui pourrait servir de base à l'élaboration de règles spécifiques concernant les différents types de dettes d'Etat examinés plus loin dans le rapport.
- 7. M. OUCHAKOV partage entièrement le point de vue que le Rapporteur spécial a adopté au chapitre Ier de son

- rapport en décidant de limiter son étude aux dettes de l'Etat prédécesseur, à l'exclusion de toute autre catégorie de dettes. Il estime, en effet, que la Commission ne doit se préoccuper que des dettes d'Etat. Mais que faut-il entendre par « dette d'Etat »? M. Ouchakov estime qu'une « dette d'Etat » est une « dette de l'Etat », selon la définition qu'en a donnée Alexandre Sack. Cette définition, que le Rapporteur spécial a citée au paragraphe 60 de son rapport et dont il a critiqué le caractère quasi tautologique, a du moins le mérite d'exclure les dettes de gouvernement et les dettes de régime. On peut se demander, d'ailleurs, s'il convient de parler de « dettes de gouvernement ». En effet, le gouvernement, en tant qu'organe, ne possède rien et, lorsqu'il contracte un emprunt, c'est au nom de l'Etat qu'il agit. Il est tout aussi difficile de parler de « dettes de régime », car ce n'est pas le régime en tant que tel, mais l'Etat, qui possède la fortune. Il est donc juste de définir les « dettes d'Etat » comme les « dettes de l'Etat ». C'est là un point très important, car la Commission ne doit se préoccuper que des relations entre sujets de droit international qui sont régies par le droit international public. Par conséquent, seules les dettes contractées par un sujet de droit international à l'égard d'un autre sujet international et, partant, régies par le droit international public, doivent retenir son attention. Le Rapporteur spécial a donc eu raison de limiter son étude aux dettes d'Etat et d'écarter les autres catégories de dettes, car ces dernières ne sont pas régies par le droit international public, mais par le droit international privé, qui correspond à tel ou tel système de droit interne.
- On pourrait se contenter de dire que la dette d'Etat s'entend d'une obligation internationale, car, une obligation de droit international ne pouvant naître qu'entre des sujets de droit international, on limiterait ainsi l'étude aux dettes contractées par un sujet de droit international à l'égard d'un autre sujet de droit international. Mais on pourrait également préciser qu'il s'agit des dettes de l'Etat prédécesseur, comme le Rapporteur spécial le propose dans son rapport.
- 9. M. Ouchakov pense que le Rapporteur spécial a eu raison de préciser, dans la définition qu'il propose à l'article O, que « la dette d'Etat s'entend d'une obligation financière », car une dette est toujours une obligation financière. Mais il ne s'agit pas toujours d'une obligation financière assumée par un Etat à l'égard d'un autre Etat ou de plusieurs Etats, considérés en groupe ou séparément. Il peut s'agir également d'une obligation financière assumée par un Etat à l'égard de sujets de droit international autres que des Etats — par exemple à l'égard d'une organisation internationale. Il faudrait donc préciser qu'une dette d'Etat est une obligation financière assumée par un Etat à l'égard d'autres Etats ou à l'égard d'autres sujets de droit international.
- 10. Il faudrait peut-être préciser également qu'il s'agit d'une dette d'Etat licite selon le droit international. Cependant, M. Ouchakov pense qu'il n'est pas vraiment nécessaire de l'indiquer expressément dans le projet d'articles, car il y a là une présomption qu'il suffit de mettre en évidence dans le commentaire. Dans le cas du projet sur la succession d'Etats en matière de traités, la Commission a également présumé que la succession d'Etats était limitée aux traités valables et n'a pas posé la question de la validité

² 1416° séance, par. 28.

ou de la légitimité des traités, estimant que cette question relevait de la Convention de Vienne sur le droit des traités^{3, 4}. La Commission doit donc partir de l'hypothèse que le projet d'articles ne vise que les dettes licites en vertu du droit international, mais elle n'a pas à s'interroger sur les règles qui déterminent la légitimité des dettes, puisqu'elle ne s'occupe pas des dettes en tant que telles, mais de la succession d'Etats à celles-ci.

- 11. La Commission ne doit pas non plus se préoccuper de la manière dont l'Etat a contracté une obligation financière à l'égard d'un autre sujet de droit international. Que l'obligation ait été contractée par l'intermédiaire du gouvernement central ou par l'intermédiaire d'une personne privée autorisée importe peu : il suffit qu'il y ait une obligation financière.
- 12. La source de l'obligation n'entre pas non plus en ligne de compte. Peu importe qu'une obligation soit conventionnelle ou non : ce qui importe, c'est qu'il y ait une obligation financière licite. La manière dont cette obligation est née est sans objet. M. Ouchakov se demande, à cet égard, s'il convient d'employer le mot « contractée », car l'obligation ne naît pas forcément d'un contrat.
- 13. La succession d'Etats en matière de dettes d'Etat pose plusieurs questions importantes. Comme l'a dit M. Sette Câmara 5, dans certains Etats comme le Brésil, les différents Etats qui composent la fédération peuvent assumer leur propre part de certaines obligations financières; ils peuvent donc avoir des dettes. C'est le cas, notamment, des républiques soviétiques et aussi des cantons suisses. On peut donc se demander, dans le cas d'un Etat fédéral ou d'une union d'Etats, si seules les dettes du gouvernement central doivent être prises en considération ou s'il faut également tenir compte des dettes contractées par les parties composantes de l'Etat. M. Ouchakov estime, pour sa part, qu'on peut prendre en considération les dettes des parties composantes si ces parties sont sujets de droit international. Il rappelle que le même problème s'est posé à propos de la succession d'Etats en matière de traités, car les parties composantes d'une union d'Etats peuvent conclure des traités lorsqu'elles sont sujets de droit international. Il est vrai que la Commission a écarté cette question dans le cas de la succession d'Etats en matière de traités. Elle pourrait donc faire de même dans le cas présent.
- 14. Un problème se pose également dans le cas des anciens territoires dépendants. Il se peut, en effet, que l'Etat métropolitain ou la puissance administrante ait assumé certaines obligations financières envers le territoire placé sous son administration. Mais il s'agit alors d'une dette contractée par l'Etat prédécesseur à l'égard de l'Etat successeur.
- 15. M. Ouchakov estime que la question des gages et des garanties n'entre pas dans le cadre du projet; elle relève d'un autre domaine du droit international.
- ³ Voir Annuaire... 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 186, doc. A/9610/ Rev.1, chap. II, sect. D, commentaire de l'article 6.

- 16. La question des « dettes localisées » se pose en cas de transfert d'une partie de territoire d'un Etat à un autre ou en cas de séparation d'Etats ou d'union d'Etats. Mais on peut se demander si c'est vraiment la dette proprement dite qui est localisée, ou si ce n'est pas plutôt les biens ou les fonds qui sont à l'origine de la dette et qui sont utilisés au profit du territoire. Cette question est peut-être la plus délicate de toutes et la plus difficile à régler.
- 17. M. QUENTIN-BAXTER dit que le dernier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/301 et Add.1) représente un travail d'une grande érudition. Le fait que celui-ci se soit concentré, dans son rapport, sur la question des dettes d'Etat n'implique pas de sa part M. Quentin-Baxter en est certain l'intention de passer sous silence la question très importante des archives dans ce qui sera finalement la série complète des projets d'articles.
- 18. Le Rapporteur spécial a dit que la tâche très difficile qui attendait la Commission sur la question des dettes d'Etat pouvait être considérée comme le pendant de ce qui avait déjà été fait sur la question des biens d'Etat. Il serait très dangereux de partir du principe que les règles applicables aux biens d'Etat le sont nécessairement à n'importe quel autre sujet, mais l'idée que les articles déjà adoptés par la CDI sur ce thème peuvent servir de modèle pour l'étude de la question des dettes d'Etat peut être prise comme hypothèse de travail. Lorsque la Commission a examiné la question des biens d'Etat, il est apparu clairement que la pratique était très diverse et que les auteurs n'étaient jamais réellement parvenus à se mettre d'accord sur les limites du sujet de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. La leçon à en tirer est que l'étude de la succession d'Etats devrait se limiter aux effets immédiats du changement de souveraineté, laissant de côté des questions telles que les relations de l'Etat successeur avec des particuliers ou des Etats tiers, qui relèvent du domaine des règles primaires régissant la responsabilité des Etats à l'égard des étrangers, etc. L'essentiel de la question est exprimé à l'article 46, et réside dans les rapports entre le changement de personnalité internationale et le droit interne de l'Etat prédécesseur.
- 19. Pour M. Quentin-Baxter, c'est là une notion qui doit être appliquée aussi à l'étude de la succession aux éléments négatifs des biens d'Etat : les obligations. Ceci étant, son opinion est très proche de ce que d'autres membres de la Commission ont dit de la portée de ces obligations. Pour ce qui est de la question des garanties soulevée par M. Njenga⁷, par exemple, il estime qu'en principe une dette garantie par un Etat constitue une obligation financière éventuelle de cet Etat, et qu'en tant que telle elle rentre dans le cadre de la définition de la dette d'Etat actuellement proposée. On peut rappeler aussi, à propos de la question posée par M. Verosta à la précédente séance sur le point de savoir si les obligations d'Etat sont nécessairement financières, que la CPJI avait défini le cas des colons allemands en Pologne comme une question de succession de la Pologne à des obligations — à l'égard des personnes vivant sur son territoire — qui avaient été

^{&#}x27; 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. Ci-après dénommée « Convention de Vienne ».

 ^{1416°} séance, par. 38.

[•] Voir ci-dessus 1416° séance, note 2.

^{1416°} séance, par. 40 et 41.

antérieurement celles de l'Allemagne⁸. M. Quentin-Baxter pense donc que la Commission pourrait appliquer, à l'égard de la succession aux obligations, des principes aussi généraux que ceux qu'elle a retenus pour l'étude de la succession aux biens.

- 20. A ce propos, il appelle l'attention sur le problème de l'Etat tiers, qui est examiné au chapitre II du rapport du Rapporteur spécial. La distinction fondamentale entre la succession en matière de traités et la succession dans les matières autres que les traités réside dans le fait que la première forme de succession implique nécessairement la substitution d'un sujet de droit international à un autre sujet de droit international dans des relations avec un ou plusieurs sujets de droit international, tandis que la seconde met essentiellement en présence deux parties seulement, à savoir l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. C'est précisément la raison pour laquelle la CDI a décidé de limiter son attention à la succession aux biens et aux dettes d'Etat, étant donné que les biens et les obligations qui sont au nom d'une entité autre que l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur ne seront pas automatiquement concernés par la succession en tant que telle. Si cette limitation est maintenue, la Commission devra examiner une fois de plus si les articles qu'elle s'apprête à rédiger doivent être exactement le pendant des articles relatifs à la succession aux biens d'Etat ou si elle doit voir la question sous un angle plus restreint. M. Quentin-Baxter n'est pas certain que cette dernière solution soit la bonne, bien qu'il sache très bien que l'application aux dettes ou aux autres obligations d'Etat des catégories utilisées à propos des biens d'Etat soulèvera maints problèmes — y compris peut-être celui de devoir tenir compte du rapport entre les droits positifs et les dettes et obligations qui sont associées d'une manière quelconque à ces droits. Il songe à ce propos à la maxime de droit privé selon laquelle on ne peut à la fois approuver et réprouver, idée qu'il faudra peut-être incorporer dans le projet d'articles à un endroit ou à un autre.
- 21. Enfin, la CDI voudra peut-être d'abord adopter une notion de l'obligation d'Etat plus large que celle qu'implique la mention, au projet d'article O, d'un lien avec les finances de l'Etat. Toutes les obligations que la Commission aura à examiner ne présentent pas ce lien.
- 22. M. EL-ERIAN félicite le Rapporteur spécial de son rapport magistral sur une question à propos de laquelle il existe, en jurisprudence et dans la doctrine, des avis très divers. D'une façon générale, il approuve la méthode adoptée par le Rapporteur spécial.
- 23. C'est à juste titre que le Rapporteur spécial a attiré l'attention, dans la section A du chapitre Ier, sur le fait qu'en droit privé la relation entre débiteur et créancier est personnelle, et il a eu raison de se poser la question de savoir s'il en va de même en droit international. Il ne faut établir d'analogies entre le droit privé et le droit international qu'avec la plus grande circonspection, car si le premier est à l'origine du second, le droit international est désormais une science distincte, et les obligations qui en découlent diffèrent des obligations entre particuliers régies

- par le droit privé. La même observation vaut pour la référence faite par M. Quentin-Baxter à l'inclusion possible, dans le projet, d'une disposition précisant que tout avantage doit être accepté avec l'obligation qui l'accompagne. Il en est ainsi à cause des différences existant non seulement entre le droit international et le droit privé, mais aussi entre les systèmes de droit privé eux-mêmes. En droit musulman, par exemple, il ne peut y avoir de succession sans règlement préalable des dettes, de sorte qu'une dette n'est pas transmise au successeur, mais reste attachée au patrimoine de la personne qui l'a contractée.
- 24. Pour ce qui est de la relation entre le sujet à l'examen et la responsabilité des Etats, M. El-Erian souscrit à la déclaration faite par le Rapporteur spécial dans la première phrase du paragraphe 32 de son rapport. Le Rapporteur spécial a manifestement pris grand soin de distinguer les problèmes qui concernent l'étude en cours et les autres problèmes, qui ne sont pas à proprement parler des problèmes de succession d'Etats, mais à propos desquels la responsabilité des Etats peut être engagée. M. El-Erian estime que le Rapporteur spécial a donné une juste définition de ce qu'est la dette d'Etat et a évité, à bon droit, d'employer l'expression « dette publique », qui prête à confusion. Il admet, avec M. Ouchakov, que la dette en question doit être licite et être véritablement la dette d'un Etat.
- 25. Enfin, le Rapporteur spécial a eu raison de souligner, au paragraphe 92 de son rapport, que le paiement des dettes est nécessaire au maintien d'un bon ordre juridique international mais que, d'autre part, des considérations d'équité veulent qu'on permette à l'Etat débiteur de rester une entité viable. Tenir compte de ces deux exigences est l'une des principales difficultés auxquelles la Commission doit faire face.
- 26. M. AGO constate qu'au chapitre I^{ex} de son rapport le Rapporteur spécial s'est attaché à délimiter avec beaucoup de précision la portée du sujet à l'étude. Il a ainsi été conduit à opérer des choix qui, comme toujours en matière de délimitation, comportent nécessairement une part d'arbitraire. La question n'est pas tellement de savoir s'ils sont bons ou mauvais, mais s'ils sont bien dans la ligne des objectifs visés par la Commission.
- La notion d'Etat que retient le Rapporteur spécial 27. aux fins de la définition de la dette d'Etat est celle qui a normalement cours en droit interne. Il exclut les dettes des collectivités territoriales de même que les dettes contractées par une entité non territoriale, comme un établissement public, et propose de ne prendre en considération que les dettes contractées par le « gouvernement central ». A ce propos, M. Ago fait observer qu'il vaudrait peut-être mieux parler d'un organe central de l'appareil étatique, afin de couvrir les dettes que peut contracter, par exemple, la banque centrale de l'Etat. Ce qui préoccupe quelque peu M. Ago, c'est que la notion d'Etat retenue par le Rapporteur spécial est tout à fait différente de celle que la Commission a adoptée en matière de responsabilité des Etats, où l'Etat est considéré comme un sujet de droit international présentant une unité extérieure, quand bien même il se décompose en une pluralité de personnes à l'intérieur. Dans l'étude du sujet de la responsabilité des Etats, il a été clairement établi qu'un fait internationalement illicite est

[•] Avis consultatif du 10 septembre 1923 au sujet de certaines questions touchant les colons d'origine allemande dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne (C.P.J.I., série B, n° 6).

considéré comme un fait de l'Etat, quand bien même il émane, par exemple, d'une municipalité, d'un Etat membre d'un Etat fédéral ou d'un établissement public. Certes, la Commission est libre d'adopter pour un sujet différent une conception différente de l'Etat, mais elle doit être bien consciente des conséquences que pourrait entraîner un tel choix. Si, par exemple, un Etat violait une obligation internationale se rattachant à une dette, et que l'auteur direct de la violation était une collectivité territoriale, la responsabilité de cet Etat serait engagée sur le plan international, mais sa dette ne tomberait pas sous le coup de l'article O proposé par le Rapporteur spécial en matière de succession d'Etats. Au cas où le Rapporteur spécial entendrait exclure les dettes des collectivités territoriales — et surtout celles des établissements publics — non pour de véritables raisons de principe mais seulement pour simplifier l'étude du sujet, il conviendrait peut-être de réfléchir avant d'adopter, comme notion de l'Etat, une notion de droit interne.

28. La question des « dettes odieuses » et des dettes de régime, sur laquelle le Rapporteur spécial a l'intention de revenir ultérieurement, appelle dès à présent quelques observations. Aux paragraphes 45 à 47 de son neuvième rapport, le Rapporteur spécial oppose les dettes d'Etat aux dettes de régime. Il est ainsi nécessairement amené à faire appel à des notions vagues, comme celles de régime et de changement de régime. Le terme « régime » a un sens imprécis; c'est ainsi qu'en France on a parlé de l'Ancien Régime pour désigner non pas un régime transitoire mais toute la période de la monarchie antérieure à la Révolution. Quant à l'expression « changement de régime », elle peut s'appliquer, dans des cas extrêmes, à un changement d'Etat, mais elle vise le plus souvent un changement de gouvernement. La définition des dettes de régime formulée par Charles Rousseau et à laquelle se réfère le Rapporteur spécial n'est guère éclairante. Selon cette définition, ces dettes sont celles que contracte l'Etat

dans l'intérêt momentané d'une certaine forme politique, ce qui comprend, en temps de paix, les dettes d'asservissement, spécialement contractées en vue de la colonisation ou de l'assimilation d'un territoire déterminé, et, en période d'hostilités, les dettes de guerre. Une telle formulation laisse bien des doutes. Est-ce l'intérêt de la forme politique qui est momentané, ou la forme politique elle-même? Il est à noter d'autre part que les dettes de guerre naissent normalement après la fin des hostilités. Comme M. Ouchakov l'a fait observer 10, on peut d'ailleurs poser la question de la licéité de la dette, mais c'est une question fort délicate. Une dette imposée par un Etat agresseur à la suite d'une guerre d'agression serait sans doute considérée comme n'étant pas valable, tandis qu'une dette imposée par la victime victorieuse d'une guerre d'agression ne serait pas à ranger parmi les dettes odieuses.

29. C'est avec raison que le Rapporteur spécial a distingué une catégorie spéciale de dettes, qualifiées de dettes localisées; ce sont des dettes contractées par l'Etat prédécesseur au profit d'une partie déterminée de son territoire, lequel peut s'en séparer par la suite. Toutefois, en cas de séparation d'une partie de territoire, des problèmes de succession aux dettes peuvent se poser même si cette dette

n'a pas été contractée dans l'intérêt exclusif de la partie du territoire en question. Le cas serait simple si, par exemple, le Royaume-Uni contractait une dette en faveur du développement de l'Irlande du Nord et que celle-ci se sépare ensuite du Royaume-Uni; mais que se passerait-il, dans cette hypothèse, si la dette avait été contractée au profit de l'ensemble du territoire du Royaume-Uni? Il importera de tenir compte de tels cas.

- 30. Enfin, M. Ago, se référant à une question soulevée par M. Reuter 11 et reprise par M. Ouchakov 12 l'origine de la dette —, fait observer qu'il n'est pas impropre, en français, de parler d'une dette « contractée » par l'Etat prédécesseur, le terme « contracté » ne renfermant pas l'idée de contrat. Il tient cependant à souligner que, si la dette résulte d'un fait illicite, on peut se retrouver devant les difficultés tenant au fait que la notion d'Etat n'est pas la même dans l'article à l'examen et dans le projet d'articles relatifs à la responsabilité des Etats.
- 31. Compte tenu des considérations qui précèdent, M. Ago invite la Commission à réfléchir encore avant d'adopter la définition proposée de la dette d'Etat.
- 32. M. CASTAÑEDA dit que le Rapporteur spécial a fait un remarquable effort de systématisation dans un domaine très délicat et extrêmement mouvant, qui englobe nombre de notions imprécises et où les éléments de droit privé eux-mêmes manquent de clarté. Il est évident que le Rapporteur spécial a été obligé de faire un choix parmi des notions mal identifiées, et un choix de ce genre comporte nécessairement une part d'arbitraire.
- 33. Pour l'essentiel, M. Castañeda souscrit au choix fait par le Rapporteur spécial du domaine à étudier et approuve pleinement la méthode consistant à éliminer progressivement un certain nombre d'entités liées à l'Etat, de façon à concentrer l'étude sur la dette de l'Etat prédécesseur, soit à l'égard d'un Etat tiers, soit à l'égard de l'Etat successeur. En fait, l'étude porte essentiellement sur la dette de l'Etat prédécesseur. Le Rapporteur spécial semble même donner à entendre que le rapport concerne uniquement la dette de l'Etat prédécesseur à l'égard d'un Etat tiers, puisque — comme il le souligne fort justement au paragraphe 57 décider de transmettre la dette de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur reviendrait à l'annuler ou l'éteindre. Cette observation pertinente élimine, pratiquement, la dette de l'Etat prédécesseur à l'égard de l'Etat successeur, et c'est bien là, selon M. Castañeda, la façon dont il convient de circonscrire le problème, qui se trouve dès lors axé sur la dette de l'Etat prédécesseur à l'égard d'un Etat tiers.
- 34. Il reste toutefois quelques points à élucider. Il semble bien que la question de l'origine de la dette soit réglée au paragraphe 61 du rapport, selon lequel, bien que le Rapporteur spécial raisonne lui-même sur des cas d'emprunts d'Etat, il est entendu que la dette d'Etat peut être une dette commerciale, administrative ou autre. C'est précisément à cet égard que le Rapporteur spécial a été obligé de faire un choix quelque peu arbitraire, mais néanmoins juste. La Commission ne devrait envisager que les dettes patrimoniales, autrement dit ayant un caractère pécuniaire, encore

[•] Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 47.

¹⁰ Voir ci-dessus par. 10.

^{11 1416°} séance, par. 28.

¹⁸ Ci-dessus par. 12.

que la notion de dette — il convient de le relever — ne soit pas nettement définie en droit international. Même en droit privé, la plupart des législations définissent simplement les notions de débiteur et de créditeur, mais pas celle de « dette » proprement dite. Par contre, la notion plus large d'obligation — celle-ci devant éventuellement être exécutée ou non exécutée dans un contexte qui n'est pas nécessairement financier — existe effectivement en droit privé. M. Quentin-Baxter a parlé 13 d'obligations contractuelles des Etats à l'égard de ressortissants d'un autre pays : le sujet est incontestablement lié à la succession d'Etats, mais il s'agit d'une question distincte, que la Commission devra examiner en temps utile.

- 35. M. Castañeda estime que les observations de M. Ouchakov et de M. Ago au sujet des dettes « licites » et « illicites » sont justes, mais lui-même ira jusqu'à affirmer qu'une dette doit être licite pour pouvoir être considérée comme une obligation au regard du droit, ce qui revient à dire implicitement que l'étude porte uniquement sur les dettes licites.
- 36. Le mot clef « contractée », employé dans le projet d'article O, n'implique pas qu'il s'agisse d'une dette contractuelle, mais d'une dette volontairement assumée par l'Etat. Cet aspect volontaire de la question exclut donc tout acte délictueux ou quasi délictueux pouvant donner naissance à une obligation. M. Castañeda n'est pas entièrement convaincu par les raisons que le Rapporteur spécial avance, au paragraphe 40 de son rapport, pour justifier cette manière de voir. Il est certainement exact que les dettes de nature délictuelle, nées des actes illicites commis par l'Etat prédécesseur, soulèvent des problèmes particuliers de succession, que la solution de ces problèmes est régie avant tout par les principes de la responsabilité internationale de l'Etat, et que l'importance de ces dettes est bien moindre que celle des dettes contractuelles. Toutefois, il existe des cas où les dettes de nature délictuelle pourraient bien avoir une certaine importance, et M. Castañeda ne voit pas pourquoi une catégorie du droit aussi importante que les actes illicites devrait être exclue de l'étude. M. Ago a parlé d'actes d'une collectivité qui engagent la responsabilité de l'Etat, mais, quel que soit l'organe ou l'entité auteur de l'acte, la question qui se pose est de savoir si la Commission doit ou non, d'une manière générale, exclure les obligations résultant d'actes autres que les actes licites volontaires. De l'avis de M. Castañeda, tous actes qui engendrent des obligations internationales devraient être inclus dans l'étude. Peut-être serait-il donc souhaitable de remplacer, dans le projet d'article O, les mots « contractée par le » par « à la charge du », élargissant ainsi le champ d'application de la définition, si le Rapporteur spécial accepte qu'il en soit ainsi.
- 37. La notion de dette contractée par une collectivité locale mais garantie par l'Etat doit être examinée plus avant, car il sera difficile de dire, le cas échéant, s'il s'agit d'une dette locale ou d'une dette d'Etat. Par ailleurs, les dettes localisées posent des problèmes très complexes. A la session précédente, au cours du débat sur la succession aux biens d'Etat en cas de séparation de parties d'un Etat, M. Njenga a donné l'excellent exemple d'un barrage dont

le coût aurait été payé par toutes les parties de l'Etat prédécesseur et qui pourrait être attribué à l'Etat successeur sur le territoire duquel il se trouve 14. Dans le cas d'une dette contractée pour la construction d'un barrage, il sera difficile de faire la part de l'avantage local ou localisé et de l'avantage retiré par le pays en général. La solution adoptée par le Rapporteur spécial est acceptable, mais il faudra alors examiner de très près le type de problèmes auxquels elle pourrait donner lieu.

- 38. Enfin, au sujet des dettes de régime, le Rapporteur spécial a eu raison de faire remarquer, au paragraphe 46 du rapport, que les dettes en question doivent être considérées comme des dettes d'Etat. Par conséquent, le problème d'une succession de gouvernements, par opposition à une succession d'Etats, ne se pose pas pour le moment. Plus tard, au cours de l'examen du chapitre III du rapport, la Commission pourra voir si le phénomène de la succession d'Etats entraîne le transfert des dettes de régime à l'Etat successeur et si les conclusions du Rapporteur spécial à cet égard sont justes.
- 39. M. ŠAHOVIĆ souligne l'utilité du débat général auquel donne lieu l'étude du chapitre Ier du rapport à l'examen. Il importe avant tout de tenir compte de l'orientation que la Commission a donnée jusqu'à présent à son étude de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Cette orientation se fonde sur une analyse empirique, qui devrait combler les lacunes et résoudre les contradictions de la doctrine et de la jurisprudence. Pour formuler des règles modernes et bien adaptées aux besoins actuels, la Commission devrait s'employer tout spécialement à étudier la pratique suivie après la seconde guerre mondiale en matière de succession aux dettes d'Etat, notamment par les banques internationales. Comme il n'existe pas, dans ce domaine, de règles coutumières générales acceptables par tous, il convient de poursuivre le débat général et, conformément à la pratique de la Commission, de laisser l'élaboration des définitions pour la dernière étape de ses travaux.
- 40. Au sujet de la définition de la dette d'Etat contenue dans le projet d'article proposé par le Rapporteur spécial, il importe de souligner les aspects internationaux du problème, sans négliger pour autant l'organisation interne de l'Etat. Dans son rapport, le Rapporteur spécial a commencé par étudier la notion de dette en tant que telle, mais il a bien fait d'envisager ensuite cette notion dans une optique internationale.
- 41. Pour mettre au point une définition de la dette d'Etat, la Commission devrait donc tenir compte de l'aboutissement du présent débat en ce qui concerne l'aspect interne et l'aspect international de la fonction étatique ainsi que de la définition de la succession d'Etats, qui met l'accent sur la notion de territoire. En définitive, mieux vaudrait que la Commission attende d'avoir examiné les autres chapitres du rapport. Il faudrait, en effet, qu'elle règle d'abord la question des rapports entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et les Etats tiers.
- 42. Enfin, M. Šahović souligne que la question de la succession aux dettes d'Etat, qui concerne essentiellement

¹⁸ Ci-dessus par. 19.

¹⁴ Voir Annuaire... 1976, vol. I, p. 233, 1400° séance, par. 6.

le passage des dettes de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, est une question qui met en cause deux souverainetés. Il estime qu'en fin de compte, quels que soient les aspects juridiques du problème, l'Etat successeur doit exprimer sa volonté.

La séance est levée à 13 h 10.

1418° SÉANCE

Vendredi 13 mai 1977, à 10 h 35 Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Organisation des travaux (suite*)

- 1. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a recommandé de tenir la séance spécialement consacrée à rendre hommage à la mémoire de M. Hambro le lundi 16 mai 1977, à 15 heures. Mme Hambro ne pourra malheureusement y assister, mais l'ambassadeur de Norvège sera présent.
- 2. M. QUENTIN-BAXTER suggère que les participants à la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, qui a lieu actuellement à Genève, soient informés de la tenue de cette séance spéciale, à laquelle ils voudront peut-être assister.
- 3. Le PRÉSIDENT indique que les dispositions nécessaires seront prises pour informer le secrétariat de la Conférence. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte la recommandation du Bureau élargi.

Il en est ainsi décidé.

4. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a recommandé aussi que la Commission tienne une séance privée le jeudi 19 mai 1977, à 10 heures, afin de pourvoir au siège devenu vacant par suite du décès de M. Hambro. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte cette recommandation.

Il en est ainsi décidé.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE O (Définition de la dette d'Etat)¹ [suite]

5. M. YANKOV félicite le Rapporteur spécial de son rapport très documenté, qui renferme de nombreuses idées incitant à la réflexion et reflète une grande largeur de vues.

- 6. Il souscrit aux principales conclusions préliminaires et, d'une façon générale, à la définition contenue dans le projet d'article O, qu'il ne considère pas comme le résultat définitif de l'analyse du Rapporteur spécial, mais comme un moyen valable de susciter une discussion plus approfondie. M. Yankov est d'accord avec le Rapporteur spécial quand il pose en principe, au paragraphe 2 de son rapport (A/CN.4/301 et Add.1), qu'une dette peut être considérée comme une obligation juridique pour tel sujet de droit de faire ou de ne pas faire quelque chose au profit de tel bénéficiaire, mais il voit mal comment une notion aussi vaste peut être ramenée, dans la définition proposée, à une obligation financière grevant les finances de l'Etat. Que deviennent alors les autres obligations de faire ou de ne pas faire qui ne découlent pas de traités internationaux et ne sont pas exprimées en termes financiers? La notion de base semble beaucoup plus large que la définition, qui s'en tient à trois éléments : la nature financière de la dette, le fait qu'elle doit être contractée d'une certaine manière, et le fait qu'elle grève les finances de l'Etat. M. Yankov peut accepter pour l'instant la définition restrictive de la dette d'Etat, mais estime qu'il y a encore des points à clarifier. Il est vrai qu'étant nouveau venu à la Commission il ne connaît pas l'historique des débats auxquels le sujet a déjà donné lieu, mais il se demande si le Rapporteur spécial ne devrait pas tenir compte aussi d'autres cas d'obligations de faire ou de ne pas faire quelque chose au profit de tel bénéficiaire qui ne sont pas de nature financière et ne grèvent donc pas les finances de l'Etat.
- 7. D'autres parties du rapport, plus particulièrement le paragraphe 61, où le Rapporteur spécial présente une notion plus large des dettes d'Etat, renforcent M. Yankov dans l'idée qu'il y a un manque de concordance entre le principe posé au paragraphe 2 et la définition proprement dite. Il y a plusieurs solutions possibles: ou bien restreindre le principe général de façon à le rendre conforme à la conclusion du Rapporteur spécial, telle qu'elle est énoncée dans la définition proposée, ou bien demander au Rapporteur de concentrer son attention pour l'instant sur les obligations financières, mais en se ménageant la possibilité d'étudier les obligations plus larges de l'Etat prédécesseur à l'égard de l'Etat successeur ou d'un Etat tiers. Par exemple, quel serait l'effet, sur les droits de pêche ou de transit dont un Etat bénéficie en vertu d'une loi interne de l'Etat prédécesseur applicable à un territoire donné, du transfert de ce territoire à l'Etat successeur du fait d'une succession d'Etats?
- 8. Il est vrai que la Commission s'occupe du domaine du droit international et que, en l'espèce, le sujet de droit doit être l'Etat. Comme M. Ouchakov², M. Yankov ne voit pas bien la différence de situation entre les dettes locales et les dettes localisées. Les arguments avancés par le Rapporteur spécial ont été convaincants, mais il semble qu'il y ait des lacunes, et il serait bon d'apporter plus de lumière sur cet aspect du problème.
- 9. Enfin, il serait peut-être préférable de remplacer, dans la définition, le mot « contractée » par un terme plus général comme « assumée », prenant de ce fait en considération

^{*} Reprise des débats de la 1415° séance, par. 12 et 13.

¹ Pour texte, voir 1416^e séance, par. 1.

^{1417°} séance.

d'autres obligations juridiques justifiées qui ne se fondent pas nécessairement sur un contrat.

- 10. M. RIPHAGEN félicite d'abord le Président et les membres du Burcau de leur élection et le Rapporteur spécial de son excellent rapport.
- 11. Comme M. Sahović³, il serait d'avis qu'il est peutêtre prématuré, au stade actuel, de débattre longuement de la définition des dettes d'Etat, et plus encore de prendre une décision à ce sujet. On ne sait pas encore si oui ou non, et dans quelle mesure, les règles du droit international public général disent quelque chose de très précis sur le sujet à l'examen — ou pourraient le dire au moyen de leur développement progressif. Il est certain que, dans presque tous les cas de succession d'Etats, il se pose la question de savoir si le fait que la juridiction sur le territoire et les biens d'Etat sont transférés de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur doit entraîner aussi un transfert à l'Etat successeur de la charge du gouvernement et, en particulier, de la charge financière. En effet, le transfert de juridiction sur un territoire d'un Etat à un autre suppose généralement la possibilité de percevoir des impôts, qui sont une des sources de recettes les plus importantes de l'Etat. D'ailleurs, certains des biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur sans compensation pourraient être, économiquement parlant, la contrepartie d'une dette contractée par l'Etat prédécesseur. La question se pose donc de savoir si une partie de la charge financière de l'Etat prédécesseur, qui a été dépossédé à juste titre de certains de ses pouvoirs d'imposition et de certains de ses biens d'Etat, ne devrait pas, dans une certaine mesure, être partagée par l'Etat successeur ou lui être transmise. De plus, il se peut que l'Etat prédécesseur disparaisse purement et simplement. Cependant, des cas de ce genre mettent en jeu les droits et les intérêts du créancier plutôt que la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur — la mesure dans laquelle cette question intéresse les règles de droit international public général restant toutefois à débattre.
- 12. Pour l'instant, M. Riphagen doute que les règles du droit international général doivent, ou même puissent, apporter des réponses abstraites aux questions qui se posent à propos des effets de la succession d'Etats sur les dettes d'Etat. Il lui paraît significatif qu'un certain nombre d'articles proposés par le Rapporteur spécial soient libellés en termes négatifs, car ils sont très révélateurs de tout ce que la succession d'Etats n'emporte pas en matière de dettes d'Etat. La négation de règles ou de principes dits injustes, déraisonnables ou inéquitables, qui est parfois le fait des gouvernements ou de la doctrine, est en soi une contribution positive à la tâche entreprise, mais il serait souhaitable d'envisager quelque chose de plus positif encore à supposer que ce soit possible.
- 13. En tout état de cause, M. Riphagen admet aussi, avec M. Šahović, que la Commission doit procéder de façon empirique, en se fondant sur la pratique moderne des Etats, bien que certains points risquent de donner lieu à difficulté parce qu'ils ne sont pas vraiment du domaine de compétence des juristes. C'est ainsi que, dans des cas récents de succession d'Etats, la solution finalement retenue semble

- avoir été fondée moins sur le caractère juridique des dettes d'Etat en cause que sur des considérations intéressant la situation financière générale des Etats concernés et, plus particulièrement, leur capacité de payer. Après tout, la dette d'un Etat A ne représente un actif pour le créancier que dans la mesure où l'Etat A peut payer, mais la capacité de payer dépend souvent de la politique économique, intérieure et extérieure, suivie par l'Etat en question. Les gouvernements, comme les particuliers, déterminent jusqu'à un certain point leur capacité de payer leurs dettes en choisissant la façon de dépenser leurs revenus ou leur capital (ou les deux). Le droit interne résout complètement le problème dans le cas des particuliers, mais la question n'est pas aussi facile au niveau international. Une autre question délicate est celle de l'aspect monétaire, par opposition à l'aspect financier, que peuvent avoir les dettes d'Etat. Il pourrait être reproché à M. Riphagen de voir des problèmes là où il n'y en a pas, mais le fait demeure que la solution adoptée dans des affaires récentes de succession d'Etats a pu être dictée, du moins en partie, par des considérations de politique monétaire.
- 14. A une séance antérieure, M. Ago a mentionné les obligations financières contractées par la banque centrale d'un Etat⁴. Il convient de noter que, dans de nombreux pays, la banque centrale a une position et une fonction très particulières. Ses avoirs et ses dettes ne présentent pas tout à fait le même caractère que les avoirs et les dettes du gouvernement central. Il s'ensuit que le sort de ses avoirs et de ses dettes en cas de succession d'Etats peut appeler un traitement spécial traitement différent de celui qui est applicable, en général, aux biens et aux dettes d'Etat. La définition proposée par le Rapporteur spécial offre cette possibilité, mais c'est une question qu'il y aurait lieu d'étudier plus à fond.
- 15. M. THIAM déclare que les vues exprimées par le Rapporteur spécial dans son neuvième rapport, qui est digne des précédents, concordent pour la plupart avec les siennes. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial étudie la succession aux dettes d'Etat, et il est normal qu'il commence par essayer de définir ce que cette notion recouvre. Au stade actuel de ses travaux, il aboutit à la conclusion logique qu'une dette d'Etat est, au sens propre des termes, la dette d'un Etat, et qu'il convient de se limiter aux dettes de l'Etat prédécesseur. Le Rapporteur spécial a été amené à cette conclusion après avoir procédé à un certain nombre de distinctions visant à déterminer quelles dettes sont des dettes d'Etat. C'est ainsi qu'il passe en revue les dettes locales, localisées, délictuelles, odieuses, etc. Il pourrait être fait observer que ces diverses catégories de dettes sont assez floues et qu'il est souvent difficile de déterminer dans quelle catégorie rentre telle ou telle dette. Ainsi, il est permis de se demander si les dettes locales contractées par des collectivités décentralisées sont vraiment des dettes propres à ces collectivités. Il n'est pas toujours facile d'établir en quelle qualité agit le gouverneur général d'un territoire d'outre-mer, qui remplit à la fois les fonctions de chef de l'exécutif local et celles de représentant du gouvernement central. Lorsqu'il veut contracter un emprunt, il arrive qu'il doive d'abord s'adresser aux autorités du

^{*} Ibid., par. 41.

^{4 1417°} séance, par. 27.

gouvernement central. Une dette ainsi contractée dans l'intérêt d'une collectivité locale mais par le jeu d'une procédure faisant intervenir le gouvernement central peut être considérée par certains comme une dette locale et par d'autres comme une dette d'Etat.

- 16. En ce qui concerne les dettes localisées, M. Thiam fait observer qu'elles se caractérisent en définitive par leur affectation, puisque ce sont des dettes contractées par le gouvernement central dans l'intérêt d'une collectivité locale. Là encore, il est souvent difficile d'établir quelles dettes rentrent dans cette catégorie. D'ailleurs, il vaudrait peutêtre mieux parler de « dettes d'Etat affectées à un intérêt local ».
- Quant aux dettes de nature délictuelle ou quasi délictuelle (qu'il serait plus exact de qualifier de dettes d'origine délictuelle ou quasi délictuelle), elles soulèvent un problème déjà évoqué par M. Ago. En effet, selon les projets d'articles déjà adoptés par la Commission en matière de responsabilité des États 5, le fait internationalement illicite d'une collectivité territoriale est imputable à l'Etat tandis que, d'après le rapport à l'examen, les dettes d'origine délictuelle ou quasi délictuelle ne devraient pas tomber sous le coup des articles relatifs à la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. C'est dans la définition de la dette d'Etat qu'une solution pourra être donnée à ce problème. Celle que propose le Rapporteur spécial devrait être élargie, puisqu'il considère que les dettes délictuelles et quasi délictuelles sont quand même des dettes de l'Etat prédécesseur.
- 18. Dans l'ensemble, en somme, M. Thiam est d'accord avec la démarche prudente adoptée par le Rapporteur spécial, et il ne doute pas que la suite de la discussion permettra d'éclaircir les points encore obscurs.
- 19. M. TSURUOKA s'associe aux éloges adressés au Rapporteur spécial pour son admirable rapport. Il aurait beaucoup à dire sur les nombreux problèmes abordés dans ce document, mais, en tant que président du Comité de rédaction, il aura l'occasion d'exposer ses vues devant ce comité.
- 20. M. SCHWEBEL félicite le Rapporteur spécial de son remarquable rapport, à la fois concis, stimulant et riche en aperçus d'une grande perspicacité.
- 21. Il est dit, au paragraphe 46 du rapport (A/CN.4/301 et Add.1), que les dettes de régime « peuvent être dénoncées ». Il est certainement parfois arrivé que de telles dettes aient été dénoncées, mais le Rapporteur spécial a-t-il voulu dire qu'elles pouvaient l'être légalement? De même, lorsque le Rapporteur spécial affirme, au paragraphe 81, que l'annexion ou la colonisation ne sont plus tolérées par le droit international moderne, s'exprime-t-il en termes normatifs ou en termes de droit positif? Des cas d'annexion se sont produits depuis l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies, et il existe encore des colonies, aussi peu soit-il. Au paragraphe 92 du rapport, le Rapporteur spécial a fort judicieusement mis en balance, d'une part, les considérations d'équité et, d'autre part, le fait qu'un bon ordre juridique international veut que les dettes soient

payées par celui qui en est responsable dans l'exacte mesure où il l'est. Au paragraphe 93, par ailleurs, après avoir constaté que le droit international a créé un ordre juridique dépourvu de moyens d'exécution, le Rapporteur spécial en conclut qu'il est assez difficile de reconnaître un principe de succession aux dettes d'Etat comme une règle de droit. L'absence de moyens d'exécution appropriés constitue, certes, une grave imperfection du droit international, mais il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il n'existe pas de règles de droit.

- 22. Enfin, M. Schwebel a été frappé par la force des observations de M. Riphagen et il se sent, comme lui, préoccupé et mal à l'aise. Peut-être y a-t-il un point qui échappe à la Commission mais, s'agissant d'un domaine qui ne lui est pas familier, il ne saurait dire exactement pour le moment de quoi il s'agit.
- 23. M. DADZIE tient à féliciter une fois de plus le Rapporteur spécial d'avoir réussi, malgré de graves ennuis de santé, à rédiger un rapport digne d'admiration. D'une manière générale, il n'a aucun mal à accepter le rapport tel qu'il est, et ses observations ne sont que le témoignage d'un esprit de fraternité et de coopération et la preuve de l'intérêt qu'il porte à la tâche extrêmement difficile entreprise par le Rapporteur spécial.
- 24. Contrairement à M. Yankov⁶, M. Dadzie ne saurait admettre, comme il est dit au paragraphe 2 du rapport, qu'une dette peut être considérée comme une obligation juridique pour tel ou tel sujet de droit, nommé débiteur, de faire ou de ne pas faire quelque chose, d'exécuter telle prestation au profit de tel bénéficiaire nommé « créancier ». Par contre, il n'a rien à redire à la définition proposée dans le projet d'article O. La notion plus large qui, selon M. Yankov, devrait être incluse dans la définition pour tenir compte des obligations de toutes sortes ne serait pas pertinente puisqu'une dette, du moins au sens anglais du terme, est essentiellement une obligation financière, c'est-àdire une obligation en vertu de laquelle le débiteur est tenu de payer une certaine somme d'argent au créancier. La mention, au paragraphe 2, d'une obligation de faire ou de ne pas faire quelque chose, ou d'exécuter telle prestation, évoque une relation contractuelle qui peut ne pas porter nécessairement sur le paiement d'une dette. M. Dadzie acquiescerait volontiers au point de vue selon lequel une dette découle de telle ou telle prestation effectuée par le créancier au profit du débiteur, lequel a dès lors l'obligation financière de payer le créancier. Peut-être le Rapporteur spécial pourrait-il examiner la question. En fait, la Commission traite de situations de dette, autrement dit de situations dans lesquelles il ne faut rien voir de plus qu'une obligation de dédommager par le versement d'une somme d'argent. Toutes les autres considérations mentionnées précédemment pourraient relever de chapitres différents du droit international, mais la Commission conviendra qu'une dette est nécessairement une obligation financière, et, aux fins de l'étude en cours, une obligation financière de l'Etat. M. Dadzie ne verrait pas d'inconvénient à ce qu'il soit précisé à quel organe de l'Etat incombe le paiement de la dette, encore qu'il appartienne essentiellement à l'Etat lui-même d'en décider.

⁵ Voir Annuaire... 1976, vol. II (2° partie), p. 68 à 70, doc. A/31/10, chap. III, sect. B. sous-sect. 1.

Voir ci-dessus par. 6.

- 25. Ce qui intéresse la Commission, c'est donc la nonexécution d'une obligation, non-exécution qui aura pour conséquence la condamnation de l'Etat en cause, lequel sera tenu de payer une somme d'argent — autrement dit une dette et rien qu'une dette. Elle aurait tort, par conséquent, de surcharger la définition en l'étendant à des situations qui n'impliquent pas une dette. De plus, l'obligation financière doit être chiffrée : on ne connaît que trop bien les problèmes créés par les dettes non liquides. Il est en effet constant que, même dans le cas de créances, des difficultés surgissent si le chiffre de la dette n'est pas exactement déterminé. Les parties doivent convenir de le fixer avant que la dette ne devienne légalement une dette. La dette d'Etat devrait donc être définie comme une obligation financière à la charge d'un Etat, en vertu de laquelle celui-ci est tenu de payer une certaine somme d'argent — qui, de l'avis de M. Dadzie, doit toujours être déterminée. La Commission n'a pas à savoir comment l'Etat a contracté une dette : son point de départ est l'existence d'une dette d'Etat dans le cas d'une succession d'Etats, et le problème est de déterminer si cette dette passe ou non de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.
- 26. Les distinctions faites par le Rapporteur spécial entre différents types de dettes sont utiles, mais elles ne devraient pas figurer dans la définition. Dans le cas d'une dette garantie, la responsabilité de l'Etat n'est engagée que lorsque le débiteur ne s'acquitte pas de son obligation. Il serait inopportun d'analyser la façon dont la dette a été contractée ou de s'occuper des stades intermédiaires, c'est-à-dire de savoir si — ou comment — l'Etat a accepté la responsabilité. Il n'y a rien à redire à la notion de dette locale, car le territoire intéressé continuera, après s'être séparé de l'Etat, d'être responsable de cette dette. Toutefois, dans le cas d'une dette localisée, dont l'utilisation est affectée à une localité déterminée, il faudra, en vertu du critère de l'avantage retiré par la localité intéressée, prouver que l'Etat prédécesseur n'a pas fait de la dette un emploi abusif avant que l'Etat successeur n'en assume la responsabilité — et cela tout particulièrement dans le cas des Etats nouvellement indépendants. Nul n'ignore en effet que l'Etat prédécesseur ou ancien Etat métropolitain cherche à transmettre aux Etats nouvellement indépendants des obligations de toutes sortes. L'Etat nouvellement indépendant devra s'être bien assuré que l'obligation qui devient sienne n'a pas trait à des avantages qui ont également profité à l'Etat métropolitain en général.
- 27. Quant au caractère licite ou illicite des dettes, qui a déjà fait l'objet d'observations de la part de membres de la Commission, il est évident qu'il ne peut exister de relation entre le créancier et le débiteur que si la dette ellemême est licite et son acquittement exigible. Il a aussi été question de la dénonciation des dettes de régime. Là encore, il est bien évident qu'un Etat successeur ne reconnaîtra pas une dette contractée dans des conditions empreintes de malveillance à son égard. En outre, nombreux sont les pays au monde où il arrive qu'un régime soit remplacé par un autre qui, ayant des conceptions et des principes tout à fait différents, prendra naturellement des mesures pour dénoncer certaines dettes. Il faut donc espérer que la Commission examinera plus avant la question extrêmement intéressante des dettes de régime.

- 28. Enfin, M. Dadzie estime que les dettes de nature délictuelle ont leur importance. Si l'Etat est condamné pour un délit et que des dommages-intérêts sont accordés à l'autre Etat, il en résulte une situation de dette, et l'Etat responsable est tenu de payer cette dette. Peut-être le Rapporteur spécial pourrait-il revoir la décision qu'il a prise d'attacher une moindre importance aux dettes de cette nature.
- 29. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que les questions posées au cours du débat portent essentiellement sur le choix du sujet, son étendue et ses limites, et sur la définition de la dette d'Etat.
- En ce qui concerne le choix du sujet, M. Šahović s'est demandé pourquoi le Rapporteur spécial avait abandonné, dans son neuvième rapport, la question des biens d'Etat, dont l'examen n'était pas achevé, et celle des autres biens, dont l'examen n'a pas encore été abordé, pour passer à la question des dettes d'Etat. Il a interrogé le Rapporteur spécial sur ses intentions et ses projets à cet égard, rappelant que, dans son rapport sur sa vingt-huitième session, la Commission envisageait d'examiner également le problème des archives et celui des procédures de règlement des différends?. Le Rapporteur spécial n'a pas oublié ces problèmes, qu'il a déjà abordés dans ses troisième, quatrième, cinquième et sixième rapports, relatifs non seulement aux biens d'Etat, mais aux autres biens publics, et il peut y revenir par la suite si la Commission le désire. Mais il rappelle que la Commission a choisi, en 1973, de limiter son étude aux biens d'Etat⁹ et qu'elle a également décidé, en 1976, comme le Rapporteur spécial le lui proposait dans son huitième rapport, de traiter des biens d'Etat in abstracto et non pas in concreto 10, renonçant ainsi à faire une distinction fondée sur la nature concrète des biens (monnaie, archives, Trésor, etc.) et à consacrer à chacun de ces biens un article distinct. Pour que le projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités soit achevé dans un délai raisonnable et ne soit pas frappé d'obsolescence, il faut que la Commission s'en tienne à la décision qu'elle a prise de limiter son étude aux biens d'Etat, à l'exclusion de toute autre catégorie de biens publics.
- 31. Le Rapporteur spécial a l'intention de revenir plus tard sur le problème des archives d'Etat, et il soumettra probablement l'an prochain un rapport sur ce sujet. Il reviendra aussi sur le problème du règlement des différends, mais il estime qu'il serait plus judicieux d'attendre, pour l'aborder, d'avoir achevé l'examen des dettes d'Etat, afin d'adopter un texte qui puisse s'appliquer aussi bien à la question des biens d'Etat qu'à celle des dettes d'Etat. Il fait observer, par ailleurs, que la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités n'a pas

^{&#}x27; Voir 1416° séance, par. 34.

^a Voir Annuaire... 1970, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/226; Annuaire... 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 167, doc. A/CN.4/247 et Add.1; Annuaire... 1972, vol. II, p. 67, doc. A/CN.4/259; et Annuaire... 1973, vol. II, p. 3, doc. A/CN.4/267.

Voir Annuaire... 1976, vol. II (2^e partie), p. 115, doc. A/31/10, par. 90.

¹⁰ *Ibid.*, p. 120, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, commentaire d'introduction à la section 2 de la première partie du projet, par. 7 du commentaire.

encore examiné le problème du règlement des différends. La Commission pourrait donc attendre que la Conférence ait adopté un article à ce sujet, afin de l'adapter ensuite à son projet actuel. Il n'est donc pas urgent d'aborder le problème du règlement des différends.

- 32. En ce qui concerne les autres matières de la succession d'Etats, au sujet desquelles M. Sahović voudrait connaître les intentions du Rapporteur spécial, M. Bedjaoui rappelle que ses ambitions étaient très vastes à l'origine, comme il ressort de son premier rapport, qui date de 1968¹¹. Il avait, en effet, envisagé la possibilité d'examiner, en plus des biens publics et des dettes publiques — ramenés maintenant aux biens d'Etat et aux dettes d'Etat — le problème de la succession à la législation et aux instances judiciaires de l'Etat prédécesseur, le problème de la nationalité et des droits acquis, ainsi que le problème des régimes territoriaux, évoqué par M. Yankov, qui a été étudié ultérieurement dans le cadre de la succession d'Etats en matière de traités. Cependant, il estime que, si la Commission veut satisfaire aussi rapidement que possible les besoins de la communauté internationale exprimés par l'Assemblée générale, elle doit avoir la sagesse de limiter le nombre des matières successorales aux biens d'Etat et aux dettes d'Etat, qui, avec les traités, forment les trois volets de la succession d'Etats. Le Rapporteur spécial avait d'ailleurs annoncé son intention de passer directement, dans son neuvième rapport, à l'étude de la succession aux dettes publiques, en se limitant très vraisemblablement à la succession aux dettes d'Etat, et il s'est conformé en cela aux directives données par l'Assemblée générale dans sa résolution 3315 (XXIX), comme il est indiqué dans le rapport de la Commission sur sa vingt-huitième session 12.
- 33. M. Njenga a eu raison de souligner 18 l'importance des dettes contractées par des entités comme les établissements publics ou les collectivités locales et de faire observer que ces catégories de dettes sont, en partie, soumises au contrôle de l'Etat. Toutefois, il n'est pas toujours possible d'assimiler ces catégories de dettes à celles de l'Etat luimême, et il n'est pas non plus possible de les écarter complètement. M. Bedjaoui estime que la Commission doit limiter son étude pour ne pas ajouter à la complexité du sujet et que, si elle mêle les dettes de l'Etat proprement dit à celles des collectivités locales ou des entreprises, il lui sera très difficile d'y voir clair. Il y a là un problème qui ne lui a pas échappé, et qu'il a souligné aussi bien dans son rapport que dans son exposé oral.
- 34. M. Njenga a eu raison également d'insister sur le rôle de la garantie fournie par l'Etat pour une dette locale contractée par un organe local. Cette garantie est, en effet, très importante pour le créancier, qui connaissait avant tout le gouvernement central et avait placé sa confiance en lui. M. Njenga a souligné à juste titre que la dette localisée dans une région est très proche, en fait, de la dette locale garantie par l'Etat lui-même. Ses préoccupations rejoignent, à cet égard, celles de M. Sette Câmara, qui a

les dettes contractées par les différents Etats sont garanties par le Trésor de l'Etat fédéral. 35. Le Rapporteur spécial n'a pas l'intention de négliger

fait observer¹⁴ que, dans un Etat fédéral comme le Brésil,

- le rôle de la garantie; il estime au contraire que ce rôle doit être examiné et précisé dans le cadre de la succession d'Etats. Il a d'ailleurs beaucoup insisté sur l'importance de la garantie au chapitre V de son rapport, consacré à la succession aux dettes pour les Etats nouvellement indépendants. Il y a montré que la liberté, pour une colonie, de contracter un emprunt dans le cadre de son autonomie financière était, en fait, très illusoire - comme M. Thiam l'a souligné 15 — car l'aval du gouvernement métropolitain est nécessaire. Il s'agit, en effet, d'emprunts contractés en vertu d'un acte législatif du parlement métropolitain, comme on peut le voir dans le cas des emprunts indonésiens et malgaches cités par le Rapporteur spécial dans son rapport 16. La liberté de la colonie de contracter un emprunt est encore plus illusoire lorsque la puissance administrante offre sa propre garantie aux créanciers, comme dans le cas des prêts consentis à des territoires dépendants par des organismes internationaux tels que la BIRD. Cette garantie est très étendue, puisque les contrats de garantie négociés par la BIRD prévoient que la puissance administrante est tenue à la dette « en qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution » 17. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a proposé un article (article G) selon lequel l'Etat prédécesseur continue à être tenu à la dette du fait de la garantie qu'il a donnée 18.
- 36. M. Njenga a estimé qu'il était peut-être trop radical d'exclure de l'étude les dettes des entreprises publiques, car ces entreprises sont contrôlées par le gouvernement et ne peuvent rien sans son accord. Il est très difficile, en effet, de distinguer entre une dette d'une entreprise et une dette de l'Etat, comme le Rapporteur spécial l'a dit lui-même dans son rapport, car le critère de l'autonomie budgétaire n'est pas toujours d'une fiabilité totale pour distinguer les dettes de l'Etat des dettes locales ou des dettes des entreprises publiques. L'autonomie budgétaire est, en effet, une question de degré et le gouvernement central la limite à sa guise.
- 37. En ce qui concerne le problème posé par la définition de la dette d'Etat, M. Šahović 19 et, après lui, M. Riphagen 20 ont estimé qu'il serait plus judicieux d'attendre, pour définir la dette d'Etat, d'avoir examiné ses différents aspects. D'autres, à l'inverse, ont estimé qu'il fallait aborder immédiatement la question de la définition et, pour cela, régler au préalable les deux problèmes fondamentaux qu'elle pose : le problème de la source ou de l'origine de la dette, soulevé par M. Reuter 21, et le problème de la qualité de l'Etat en tant que sujet de droit international dans ses

¹¹ Voir Annuaire... 1968, vol. II, p. 96, doc. A/CN.4/204.

¹² Voir *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 116, doc. A/31/10, par. 103,

^{18 1416°} séance, par. 40 et 41.

¹⁴ Ibid., par. 38.

¹⁵ Ci-dessus par. 15.

¹⁸ Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 307 à 309, et 312 à 317, respectivement.

¹⁷ Ibid., par. 274.

¹⁸ Ibid., par. 374.

^{19 1417°} séance, par. 41.

²⁰ Ci-dessus par. 11.

^{21 1416°} séance, par. 28.

relations avec d'autres sujets de droit international, évoqué par M. Ouchakov²².

- 38. D'autres membres de la Commission se sont demandés s'il ne fallait voir dans la dette d'Etat qu'une obligation strictement financière. Le Rapporteur spécial estime, comme M. Ouchakov²³, qu'une dette ne peut avoir, par définition, qu'un caractère financier. Il ne faut pas confondre obligation et dette : l'obligation peut être financière ou non financière, alors que la dette est toujours une obligation financière.
- 39. Le problème des obligations non financières a été très largement résolu par la Commission lorsqu'elle a étudié, dans le cadre de la succession d'Etats en matière de traités, certains régimes territoriaux objectifs créés au bénéfice d'un ou de plusieurs Etats. Il s'agit d'obligations non patrimoniales, nées de traités de frontière, de navigation ou autres, qui étaient à la charge de l'Etat prédécesseur et qui peuvent rester à la charge de l'Etat successeur. Ces obligations non financières peuvent être créées par des traités, mais aussi par des coutumes. Il peut s'agir d'obligations passives, imposant un non facere à l'Etat, qui doit s'abstenir d'accomplir certains actes de souveraineté pour respecter les intérêts d'un ou de plusieurs Etats, ou d'obligations positives imposant un facere à l'Etat, qui doit subir des actes d'Etats étrangers sur son propre territoire. Dans son premier rapport²⁴, le Rapporteur spécial se proposait d'étudier ces obligations sous l'angle des régimes territoriaux objectifs en tant que matière successorale au même titre que les dettes. La Commission a, entre-temps, étudié cette question dans le cadre de la succession d'Etats en matière de traités. Mais elle ne l'a abordée que sous l'angle des régimes territoriaux établis par un traité — alors que ces régimes peuvent être également établis par la coutume —, puisqu'il s'agissait de la succession d'Etats en matière de traités. Elle a d'ailleurs dépassé le cadre de la succession d'Etats en matière de traités, car elle ne s'est pas référée seulement aux traités, mais aux régimes frontaliers et autres régimes territoriaux créés par des traités, confondant ainsi les traités en tant que matière susceptible de succession et les traités en tant que moyen de succession. Elle a ainsi traité de la succession aux régimes objectifs établis par un traité.

La séance est levée à 13 heures.

1419° SÉANCE

Lundi 16 mai 1977, à 15 h 10 Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Hommage à la mémoire de M. Edvard Hambro

- 1. Le PRÉSIDENT déclare ouverte la séance que la Commission a décidé de consacrer spécialement à la mémoire de son cher et éminent ami, le regretté Edvard Hambro. Il rappelle aux membres que, sur la proposition du Conseiller juridique de l'ONU, la Commission a observé une minute de silence en hommage à la mémoire d'Edvard Hambro à la première séance de la session en cours. La récente Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités a fait de même. Sur la proposition du juriste hors classe qui est l'animateur du Séminaire de droit international, la treizième session de ce séminaire sera appelée « session Edvard Hambro ».
- 2. Le Président a recu un télégramme de sir Francis Vallat qui exprime son profond regret d'être empêché d'assister à la séance, et, après avoir rappelé les liens étroits qui unissaient Edvard Hambro au Royaume-Uni, dit la tristesse que lui cause sa disparition, ainsi que la conviction que son œuvre en perpétuera le souvenir. Il a reçu également un télégramme de M. Pinto, qui regrette lui aussi de ne pouvoir être présent, rend hommage à l'esprit internationaliste et à la créativité de M. Hambro, à sa pensée claire et incisive ne supportant pas le verbiage ni les détails superflus, à sa chaleur humaine et à sa générosité, ajoutant qu'avec lui disparaît prématurément un juriste éminent, un parfait gentilhomme et un grand Européen, et priant le Président de transmettre ce message de condoléances à Mme Hambro et au représentant permanent de la Norvège auprès de l'Office des Nations Unies.
- Le décès d'Edvard Hambro jette un voile de tristesse sur la première session que tient la Commission dans sa nouvelle composition. C'est au début d'une nouvelle et brillante mission à Paris et d'un nouveau mandat de membre de la Commission, deux tâches chères à son cœur, qu'Edvard Hambro a été enlevé par l'appel irrévocable du destin. S'il y eut jamais vie entièrement consacrée à la cause du droit international et des relations internationales. c'est bien celle d'Edvard Hambro. C'est en effet dès sa naissance qu'il est entré dans la vie internationale, puisque son père était aussi l'un des plus éminents diplomates norvégiens. L'un et l'autre ont présidé des instances internationales suprêmes : M. Hambro père a été Président de l'Assemblée de la Société des Nations et le regretté ami de la Commission Président de la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale des Nations Unies.
- 4. Né à Oslo en 1911, Edvard Hambro a fait ses études de droit à l'université de cette ville, puis les a poursuivies à l'Institut de hautes études internationales de l'université de Genève, où il a obtenu un doctorat ès sciences politiques. Sa carrière allait être si riche et si impressionnante par la suite qu'il est difficile d'en donner même un aperçu. Edvard Hambro a été ambassadeur de Norvège dans de grandes capitales et a été chargé de nombreuses missions diplomatiques et spéciales; il a donné d'innombrables conférences et cours à l'Académie de droit international de La Haye ainsi que dans toutes les universités importantes du monde; il était titulaire de nombreux diplômes honorifiques et il a joué un rôle important dans de multiples affaires d'arbitrage; il est l'auteur de très nombreux ouvrages et articles. Les membres de la Commission connaissent tous bien la carrière d'Edvard Hambro, qui a

^{22 1417°} séance, par. 7.

²³ *Ibid.*, par. 9.

²³ Voir ci-dessus note 11.

été étroitement mêlée à l'histoire de la vie internationale contemporaine, dont elle a incontestablement été un élément important. Il suffira d'en rappeler le début et la fin : à 35 ans, Edvard Hambro a été nommé greffier de la Cour internationale de Justice et a publié le tout premier livre de commentaires sur la Charte des Nations Unies; à son décès, il était président de l'Institut de droit international, la société savante à laquelle il était si profondément attaché.

- 5. Au cours des cinq années pendant lesquelles M. Sette Câmara a eu l'occasion de collaborer avec M. Hambro, il a appris à admirer chez lui des qualités dont il n'est pas fait mention dans les états de service : sa modestie, sa gentillesse, sa constante bonne humeur et sa bonté, derrière lesquelles se cachaient une vaste culture, une intelligence brillante et une grande expérience. Thomas Lynch a écrit que le sage n'a pas la voix dure ni l'air renfrogné, mais qu'il est bienveillant et accessible. Malade, Edvard Hambro n'a jamais donné l'image d'un homme soucieux ou déprimé; il avait toujours le mot pour rire.
- 6. En concluant l'hommage qu'il avait rendu à la mémoire de Milan Bartoš, trois ans auparavant, Edvard Hambro avait cité quelques lignes prémonitoires de Samuel Butler:

Que de rencontres nous attendent, Que d'au-revoirs et de rencontres, Dans les paroles des vivants : C'est là que les morts se rencontrent.

Le siège qu'Edvard Hambro a laissé vacant sera pourvu, mais jamais ne sera comblé le vide qu'il laisse dans le cœur de ses amis, qui avaient appris à goûter sa chaleureuse amitié, à admirer son érudition, et à apprécier ses interventions toujours brèves, mais riches de sagesse et d'expérience.

- 7. M. AGO dit que la disparition d'Edvard Hambro est une perte cruelle pour la Commission aussi bien que pour la communauté internationale. Edvard Hambro était un homme estimé et aimé, qui a donné l'exemple d'une vie entièrement consacrée aux problèmes des relations pacifiques internationales, tant par sa participation directe aux organes politiques et aux délégations de son pays que par son rôle de magistrat dans certaines des plus hautes instances internationales, et par ses activités de professeur et d'homme d'études.
- 8. Se référant au premier aspect, M. Ago rappelle que, pendant la guerre, Edvard Hambro s'est réfugié aux Etats-Unis d'Amérique, puis à Londres, où il a exercé les fonctions de secrétaire du Ministère des affaires étrangères du Gouvernement norvégien. Dès que la paix a été rétablie, il a été membre des premières délégations norvégiennes à San Francisco et à l'Organisation des Nations Unies, et il a pris part aux premières activités de l'ONU en tant que chef de la Section juridique de cette organisation. Il a participé, en tant que membre de la délégation norvégienne, à diverses conférences internationales, et il a été élevé à la présidence de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1970. Il a été, pendant cinq ans, membre du Parlement norvégien, qu'il a fait bénéficier de l'expérience recueillie dans ses activités internationales.
- 9. Sous le deuxième aspect, Edvard Hambro a rempli, pendant des années, des fonctions multiples. Il a été greffier de la Cour internationale de Justice et membre de divers

tribunaux internationaux, commissions de conciliation et autres. M. Ago a eu l'occasion de l'avoir comme collaborateur au tribunal d'arbitrage franco-allemand pour l'application du Traité sur le règlement de la question sarroise, qui a contribué par son existence même à sceller définitivement la paix entre la France et l'Allemagne.

- 10. Pour ce qui est du troisième aspect, Edvard Hambro, diplômé de l'université norvégienne et de l'Institut de hautes études internationales de l'université de Genève, avait une formation internationale très complète. Il a enseigné à Bergen et à Oslo et a été professeur invité dans des universités américaines et anglaises. Il a dirigé le séminaire Dag Hammarskjöld à l'Académie de droit international de La Haye et le curatorium de cette académie l'a chargé d'enseigner à Bangkok. Il avait été élu membre de ce curatorium quinze jours seulement avant de disparaître. L'Institut de droit international, qui l'avait nommé président, l'attendra en vain à sa prochaine session d'Oslo, qu'il avait voulue et pour laquelle il avait tout fait. En ce qui concerne sa contribution à la Commission du droit international, M. Hambro a donné un exemple difficile à égaler. Les membres de la Commission qui l'ont connu et qui ont pu bénéficier de ses interventions pleines de science et de sagesse et s'honorer de son amitié le regretteront toujours et garderont de lui le plus fidèle souvenir.
- 11. M. EL-ERIAN dit que rien n'était banal chez Edvard Hambro: ni son apparence, à la fois imposante et impeccable; ni ses convictions, profondes et intenses; ni son intelligence, puissante et subtile; ni son esprit, riche et vif.
- Pour les organismes des Nations Unies, Edvard Hambro était le greffier de la Cour internationale de Justice, le remarquable Président de l'Assemblée générale, l'éminent représentant permanent de la Norvège à New York et à Genève ainsi que le participant actif à d'innombrables réunions et conférences. Pour les étudiants et les spécialistes du droit international, il était — pour ne mentionner qu'une partie de son œuvre — coauteur de l'ouvrage de base sur la Charte des Nations Unies et auteur de l'ouvrage magistral sur la jurisprudence de la CIJ. Ces ouvrages ont bénéficié, l'un et l'autre, de l'expérience directe qu'il avait acquise, pour le premier grâce à sa participation active à la Conférence de San Francisco, et pour le second grâce aux fonctions de greffier de la CIJ qu'il avait exercées avec dévouement pendant de longues années. Pour ses collègues, Edvard Hambro était l'éminent juriste et le brillant diplomate, le merveilleux conteur au trésor inépuisable d'anecdotes, à l'intarissable humour. Exigeant pour lui-même, il l'était aussi pour les autres; bien connu pour son énergie et son dynamisme, sa précision et sa concision, sa ponctualité et son mordant, il ne supportait ni la médiocrité ni la banalité.
- 13. Pour bien des membres de la Commission, ainsi que pour tous ses amis, Edvard Hambro était un camarade bienveillant, dont la chaleur et l'affection resteront gravées dans les mémoires. M. El-Erian se souvient du jour où il s'était senti obligé, alors que M. Hambro était président de l'Assemblée générale, de faire tenir une intervention complexe dans les dix minutes allouées comme temps de parole pour éviter à M. Hambro d'être pris entre ses sentiments d'amitié, qui l'auraient amené à laisser la parole plus longtemps à M. El-Erian, et son devoir de président, qui

aurait été de le rappeler à l'ordre. Lorsqu'ils en avaient parlé par la suite, M. Hambro lui avait dit qu'il n'y aurait pas eu de dilemme, car, pour lui, c'était l'amitié qui l'aurait emporté.

- 14. Edvard Hambro croyait fermement en un ordre international où le droit primerait la force, où les relations institutionnalisées l'emporteraient sur la politique de puissance et la coopération sur les conflits. Il a consacré inlassablement et résolument sa vie à ses idéaux. Outre ses fonctions officielles d'ambassadeur de Norvège et de membre de la Commission, et outre sa participation active aux conférences internationales, il a joué un rôle important dans la création de la Fondation Dag Hammarskjöld et a été le premier président du séminaire Dag Hammarskjöld. De jeunes juristes originaires de la même région que M. El-Erian qui avaient participé à des séminaires de la Fondation ont exprimé la profonde gratitude qu'ils éprouvaient pour la gentillesse et l'aide que M. Hambro leur avait témoignées. La maladie même ne l'a pas arrêté. C'est pendant la dernière année de son existence qu'il a achevé le septième volume de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice, qui a fait l'objet des plus grands éloges, et il a assisté à la réunion annuelle de l'Académie internationale de la paix, dont il a présidé l'un des comités. Au cours des toutes dernières semaines de son existence. Edvard Hambro a participé activement, en qualité de président, aux préparatifs de la session que l'Institut de droit international allait tenir à Oslo.
- 15. La foi en un ordre international, le dévouement à cette cause et l'action en sa faveur ont animé et inspiré à tout moment la vie d'Edvard Hambro. Puisse cette même flamme animer aussi ses amis et ses étudiants.
- 16. M. TSURUOKA dit qu'avec le décès de M. Hambro il a perdu un maître, un collègue et un ami un maître en droit international, notamment en droit des Nations Unies, un éminent collègue à New York comme à Genève, et un ami fidèle et dévoué. Le Japon a dû attendre 1956 pour être admis à l'Organisation des Nations Unies et, au cours des années d'attente qui ont suivi la fin de la guerre, c'est en partie dans les ouvrages de M. Hambro que les fonctionnaires japonais ont pu étudier la nouvelle organisation mondiale. M. Hambro a ainsi été pour eux un guide inégalé, qui leur a montré le chemin de l'ONU.
- 17. M. Tsuruoka a connu M. Hambro à New York en tant que représentant permanent de la Norvège et a pu ainsi nouer avec lui des liens d'amitié et admirer la manière efficace et courtoise avec laquelle il a présidé l'Assemblée générale de l'ONU en 1970. En tant que membre de la CDI, il a également pu apprécier sa sagesse et sa connaissance profonde du droit international. Enfin, il a eu l'occasion de bénéficier de son hospitalité au cours d'une mission privée à Oslo. Il tient, en terminant, à adresser ses condo-léances à Mme Hambro.
- 18. M. ŠAHOVIĆ dit qu'il a collaboré près de vingt ans avec Edvard Hambro, tant à la Sixième Commission de l'Assemblée générale qu'à la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés et à la Commission du droit international. Il a suivi les efforts d'Edvard Hambro pour contribuer à la paix internationale, à la mise en œuvre des principes de la Charte et à a construction d'un droit international nouveau. Esprit

- concret et actif, Edvard Hambro insistait sur le strict respect du droit positif, mais il ouvrait toujours la voie au développement progressif. Direct et ouvert, il était sévère envers les autres et envers lui-même. Il a contribué non seulement à la pratique mais aussi à la doctrine du droit international, et son œuvre fait autorité pour tous ceux qui s'intéressent à la Charte des Nations Unies et à la Cour internationale de Justice.
- 19. Edvard Hambro était un ami sincère de la Yougoslavie, où il a des amis fidèles. M. Šahović évoque, à ce propos, l'intérêt suscité par la conférence qu'Edvard Hambro a faite sur le Traité sur l'Antarctique et l'ONU lors de sa dernière visite à Belgrade, il y a un peu plus d'un an. Il tient à exprimer ses profonds regrets à Mme Hambro et au Gouvernement norvégien.
- 20. M. DADZIE n'a pas eu l'honneur et le plaisir d'être le collègue de M. Hambro à la Commission, mais il l'était depuis longtemps à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, dont M. Hambro était un des membres marquants. M. Dadzie a fait la connaissance de M. Hambro lors d'un colloque organisé en 1964 par la Dotation Carnegie pour la paix internationale, qui a mené ultérieurement à l'élaboration du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés. Le grand sens de l'humour, l'esprit de coopération remarquable et l'extrême finesse juridique de M. Hambro ont beaucoup contribué au succès du colloque, tout comme ses qualités personnelles rendaient d'autant plus agréables les pauses entre les séances.
- 21. M. Dadzie considère comme un grand privilège d'avoir connu M. Hambro et d'avoir travaillé avec ce grand Norvégien, dont la bienveillance, la cordialité, la compréhension, la modestie et surtout la sagesse resteront à jamais gravées dans sa mémoire. Sa disparition prive ses amis, ses collègues et ses étudiants d'un juriste éminent et d'un grand homme.
- 22. M. CALLE Y CALLE dit que c'est avec le même chagrin que ceux qui l'ont précédé qu'il tient à rendre hommage à un ami et un collègue très proche et très cher, au nom de M. Castañeda, de M. Díaz González et en son nom propre.
- 23. M. Calle y Calle a fait la connaissance de M. Hambro en 1949, lorsque le Pérou et la Colombie ont saisi la Cour internationale de Justice d'une affaire d'asile diplomatique; il avait pu alors admirer sa sérénité, la solidité de sa formation et son bon sens politique. La CIJ a eu en M. Hambro l'un de ses membres les plus éminents. Tous les étudiants en droit ont tiré profit de son vaste recueil de jurisprudence de la Cour et de ses autres œuvres, en particulier de son commentaire de la Charte des Nations Unies. En 1970, M. Calle y Calle a eu le grand plaisir d'assister à la session de l'Assemblée générale de l'ONU présidée par M. Hambro, session qui vit non seulement le vingtcinquième anniversaire de l'Organisation mais aussi l'approbation 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. L'expérience personnelle de M. Calle y Calle, en tant que membre de la Commission, s'est enrichie au contact de M. Hambro, homme bon, sage et exemplaire, dont la vie a été entièrement vouée à la cause du progrès des relations internationales. Sa disparition est une perte

très cruelle pour le monde universitaire et politique et pour la Commission. Tous les membres de la CDI garderont un souvenir impérissable de l'homme et du juriste qu'était M. Hambro, auquel ils rendent aujourd'hui collectivement et individuellement hommage.

- M. BEDJAOUI éprouve un sentiment de profonde tristesse depuis la disparition d'Edvard Hambro, homme attachant à tous égards, et partage la peine de toute sa famille. Juriste éminent, homme d'Etat, professeur, magistrat et diplomate, Edvard Hambro a mené une vie très riche aux facettes multiples, qui avaient pourtant un dénominateur commun : sa contribution au droit international. C'est en effet une contribution à la paix et à une meilleure compréhension entre les peuples qu'il a apportée au monde par ses fonctions, ses missions et ses activités professionnelles ou scientifiques. Dans toute sa démarche quotidienne, il a toujours été guidé par une ouverture d'esprit sur tous les problèmes du monde, qu'il abordait sans parti pris et sans dogmatisme. Il laisse à tous ses amis le souvenir d'une efficacité souriante, non dépourvue d'humour.
- 25. Ambassadeur de Norvège à Paris, M. Hambro faisait partie du même corps diplomatique que M. Bedjaoui, qui a pu ainsi apprécier encore davantage ses qualités humaines, et tout particulièrement son extrême simplicité. Il ne saurait être rendu meilleur hommage à cet esprit sans frontière, ouvert sur le monde et sur le tiers monde, que d'élire à sa place un Asiatique puisque c'est à un Asiatique que le siège à pourvoir semble revenir. Par sa vie bien remplie et exemplaire, Edvard Hambro a laissé un message d'amour fraternel entre les hommes.
- 26. M. OUCHAKOV est profondément bouleversé par la disparition de M. Hambro, personnalité remarquable, grand homme de son pays, mais aussi de l'humanité tout entière car ceux qui œuvrent pour le droit international œuvrent aussi pour la cause de l'humanité, de la paix mondiale et de l'entente entre les nations.
- 27. M. Hambro, dont la vie a été tout entière consacrée au droit international, a commencé sa carrière par la publication, à l'âge de 25 ans, d'un ouvrage sur l'exécution des sentences internationales, édité à Paris en 1936. Ce début exceptionnel a été suivi de quarante années passées au service du droit international et au service de sa patrie en tant que diplomate. M. Hambro compte parmi les fondateurs de l'Organisation des Nations Unies et a publié en 1946 un commentaire sur la Charte des Nations Unies. Il a été président de l'Assemblée générale en 1970 et premier greffier de la Cour internationale de Justice.
- 28. M. Ouchakov prie le représentant permanent de la Norvège de transmettre ses sincères condoléances à la famille de M. Hambro et au Gouvernement norvégien.
- 29. M. QUENTIN-BAXTER dit que, s'il connaissait évidemment de longue date M. Hambro par ses œuvres, il n'avait fait personnellement sa connaissance qu'au début de la dernière session de la Commission, mais n'avait pas tardé à apprécier son amitié. S'il avait décidé de poser de nouveau sa candidature à la Commission, c'était en grande partie parce que M. Hambro l'y avait chaleureusement encouragé. C'est aussi à lui qu'il est redevable de sa connaissance des écrits de Sigrid Undset, et M. Quentin-Baxter

- garde précieusement le volume de ses œuvres dont M. Hambro lui a fait cadeau. Il se souvient aussi comment, quand son intérêt pour la question de l'Antarctique l'avait conduit en Nouvelle-Zélande, M. Hambro avait observé les gens du pays à sa manière bien à lui, et découvert en eux à la fois des choses qui étaient amusantes et une simplicité à laquelle il avait pris plaisir.
- 30. Tous les membres de la Commission se rappelleront de quelle façon M. Hambro commentait des observations faites à la Commission ou relevées dans le journal du jour, en saisissant le bras de son interlocuteur et en tenant des propos sans doute assez catégoriques, inais sur un ton qui laissait deviner qu'il cherchait à se faire confirmer l'exactitude de ses vues. C'est ce mélange de simplicité et de netteté, de méfiance pour la mystification et d'appréciation réelle des vraies valeurs de la vie qui l'aurait fait protester contre des hommages de pure forme; il aurait certainement été profondément ému par la spontanéité de ce qui s'est dit à la séance en cours.
- 31. Il est caractéristique de M. Hambro que, même pendant sa maladie, il ait toujours eu du temps pour d'autres moins heureux que lui. Son amour pour la littérature et sa culture littéraire étaient immenses, et il voulait maîtriser non seulement la forme officielle mais aussi les tournures courantes des langues qu'il parlait; sa personnalité apparaissait aussi dans ses lettres, qui exprimaient en quelques mots l'essentiel d'une question. M. Bedjaoui a été très proche de la vérité en parlant de lui comme d'un esprit sans frontière. M. Hambro a voulu dépouiller le monde de tout ce qui est factice et artificiel, mais il n'a iamais cherché à s'en isoler. Il était légitimement fier de tous ses travaux et de leur succès. Sa contribution a consisté essentiellement à montrer que le droit n'est pas une chose à part, et n'a toute sa valeur que comme instrument au service du monde, entre les mains d'hommes qui appartiennent au monde et qui associent le dévouement au droit à la connaissance de la richesse de la vie humaine. C'est pourquoi M. Hambro laissera de lui le souvenir d'un critique constructif, qui a aimé le monde dans lequel il travaillait et lui a beaucoup apporté.
- 32. M. FRANCIS dit que ses premiers contacts directs avec M. Hambro se situent dans les années 60, au siège de l'Organisation des Nations Unies, où il a vu comment M. Hambro n'avait cessé d'être, comme diplomate et comme juriste, un gentilhomme de grande classe. A la session de l'Assemblée générale présidée par M. Hambro, il avait été personnellement l'objet de la magnanimité caractéristique d'un homme d'une humilité et d'une générosité aussi grandes, à propos d'une déclaration pour laquelle il pensait se faire rappeler à l'ordre, mais dont M. Hambro avait finalement admis le bien-fondé. Son érudition remarquable, sa sincérité profonde et son autorité incontestée manqueront aux membres de la Commission, mais ils regretteront surtout en lui l'ami dévoué et l'honnête homme. M. Francis espère que ce qui a été dit à la séance en cours sera de quelque consolation à la famille de M. Hambro pour la perte qu'elle éprouve. Contrairement au Jules César de Shakespeare, Edvard Hambro ne laisse aucun mal derrière lui; seul le bien survit.
- 33. M. THIAM s'associe à l'hommage rendu à M. Hambro, dont il ne rappellera pas les qualités de diplomate et

de juriste. La Commission a perdu un membre digne d'elle, et chacun de ses membres a perdu un ami. La simplicité, la bonté et la spontanéité d'Edvard Hambro ne pouvaient laisser indifférent, non plus que son sens de l'humour et de l'anecdote. Comme l'a dit M. Bedjaoui, M. Hambro avait l'esprit ouvert et le sens de l'universel. Il abordait les problèmes sans a priori et sans dogmatisme, le plus souvent avec un sens pragmatique qui montrait que sa culture juridique était sous-tendue par une vaste expérience.

- 34. M. Thiam adresse à la famille de M. Hambro et au Gouvernement norvégien l'expression de ses condoléances émues.
- 35. M. SCHWEBEL n'a pas eu le privilège de travailler avec Edvard Hambro à la Commission, mais il est heureux de dire qu'il a été son ami personnel et celui de sa famille. Il a pu constater que, pendant son séjour à New York, Edvard Hambro s'est consacré, avec l'enthousiasme et le talent qui le caractérisaient, à de nombreuses activités, y compris les débats, parfois arides, de l'American Society of International Law. Edvard Hambro était un homme d'une intégrité irréprochable et d'un grand idéalisme, un démocrate et un antinazi passionné et un homme du monde, au sens le plus complet et le meilleur du terme. Il croyait ardemment au droit international, au développement duquel il a si magnifiquement contribué. Il aimait la vie et rayonnait de gaieté, et c'était une joie de se trouver avec lui, au milieu de sa nombreuse famille. Il avait une capacité extraordinaire de donner et d'attirer l'affection. Sa mort est vraiment une perte pour tous ceux qui l'ont connu, particulièrement pour ses amis.
- 36. M. NJENGA dit que la mort a, une fois de plus, privé le monde d'un des plus éminents des juristes contemporains. Bien que l'ayant fort peu connu, il a pu se rendre compte qu'Edvard Hambro était un des esprits les plus fins qu'il ait rencontrés. Il voyait en lui un père, dont il recherchait souvent les conseils, car sa grandeur ne résidait pas seulement dans ses travaux et dans ses exposés concis et lucides dans les instances internationales, mais aussi dans sa bonté et dans sa façon de tenir compte des vues d'autrui. M. Njenga tient à exprimer, par l'intermédiaire du représentant permanent de la Norvège, ses condoléances les plus sincères à la famille de M. Hambro et au Gouvernement norvégien.
- 37. M. SUCHARITKUL partage les sentiments de tristesse et de sympathie exprimés par ceux qui l'ont précédé et présente, à son tour, ses condoléances émues au Gouvernement norvégien et à la famille de M. Hambro. Le Gouvernement et le peuple thaïlandais n'oublieront pas le rôle qu'a joué M. Hambro dans le domaine de la conciliation diplomatique entre les pays de l'Asie du Sud-Est.
- 38. C'est en 1952 que M. Sucharitkul a rencontré M. Hambro, qui donnait à Oxford une conférence sur le fonctionnement de la Cour internationale de Justice, en tant que greffier de cette cour. Il a collaboré avec lui à la Sixième Commission depuis 1960, ainsi qu'à l'Académie de droit international de La Haye, notamment à la session que l'Académie a tenue à Bangkok en janvier 1974. C'est M. Hambro qui, en tant que membre du bureau de l'Institut de droit international, a proposé la participation de M. Sucharitkul à cet institut en 1973.

- 39. M. Hambro laisse derrière lui de nombreux successeurs qu'il a personnellement inspirés et formés. M. Sucharitkul souhaite de tout cœur que l'esprit humanitaire et fraternel dont M. Hambro imprégnait la Commission continue à y régner et à contribuer au développement progressif du droit international.
- 40. M. JAGOTA n'a pas eu le privilège de connaître M. Hambro. Il n'est qu'un simple admirateur d'un grand juriste, spécialiste des relations internationales, dont les ouvrages sur la Cour internationale de Justice et la Charte, qu'il apprécie énormément, ont été les premiers documents de base dont il ait eu connaissance sur ces sujets. L'impression la plus durable qu'il garde de M. Hambro date de la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale, session très importante que M. Hambro a présidée, au cours de laquelle ont été prises plusieurs décisions cruciales sur des sujets qui lui tenaient à cœur, et tout particulièrement l'adoption 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. Les idées que développe la Déclaration sont puisées dans les principes de la Charte, dont M. Hambro a été l'un des principaux auteurs. Le nom de M. Hambro est aussi lié à d'autres décisions extrêmement importantes, concernant des questions telles que la Décennie des Nations Unies pour le développement et le droit de la mer. M. Jagota tient à s'associer à l'hommage rendu à la mémoire du disparu par les membres de la Commission et à exprimer, par l'intermédiaire du Président, ses sincères condoléances à la famille de M. Hambro et au Gouvernement norvégien.
- 41. M. YANKOV tient à son tour à s'associer à l'hommage rendu à la mémoire de celui qui fut un grand juriste, dont la contribution aux aspects multiples du droit international a été remarquable, un érudit qui a consacré les trésors de son expérience à la cause de la primauté du droit et un diplomate qui a si bien servi la communauté internationale et l'Organisation des Nations Unies. L'élection de M. Hambro à la présidence de la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale a été un hommage bien mérité à ses capacités et à la foi qu'il vouait au droit international et à l'institutionnalisation de ce droit au moyen d'une organisation universelle comme celle des Nations Unies. Quand M. Hambro a été élu président de la Sixième Commission, les représentants à cette commission, passant outre à sa décision de renoncer aux félicitations d'usage, ont exprimé avec une conviction profonde leur admiration pour le juriste, le diplomate et l'homme qui était leur président du moment. Et c'est très justement qu'ils ont salué en lui non seulement l'érudit, mais aussi l'homme conscient de ses responsabilités, modeste, généreux et intègre, et qui savait encourager la jeunesse. « Un seul être vous manque et tout est dépeuplé », a dit un grand poète français. Les grands hommes sont irremplaçables parce qu'en un sens la contribution qu'ils apportent au monde est unique. L'humanité continuera, bien sûr, à produire de grands hommes, mais ceux qui s'en sont allés laissent toujours un vide dans le cœur et l'esprit des vivants. Par l'intermédiaire du Président et du représentant permanent de la Norvège, M. Yankov tient à exprimer à la famille du regretté Edvard Hambro ses plus sincères condoléances.

- 42. M. RYBAKOV (Directeur de la Division de la codification du Service juridique, représentant du Secrétaire général) dit qu'à l'annonce du décès de M. Hambro le Secrétaire général a adressé au Gouvernement norvégien une lettre dans laquelle il rendait hommage à la personnalité exceptionnelle de M. Hambro et à l'importance de sa contribution à la codification et au développement progressif du droit international. Le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève et le Conseiller juridique de l'ONU regrettent profondément d'avoir été empêchés d'assister à la séance en cours, mais ils auraient souscrit aux paroles de tous ceux qui ont rendu hommage à la mémoire de cet homme remarquable. Il est difficile d'exprimer en termes plus éloquents ce qu'ont déjà dit les membres de la Commission. Chacun n'a pas toujours été d'accord avec M. Hambro, mais personne n'a jamais pu contester la sincérité de ses convictions et des arguments qu'il invoquait à l'appui des causes qu'il défendait. Les fonctionnaires du Service juridique, et en particulier ceux de la Division de la codification, qui connaissaient M. Hambro de longue date, voyaient en lui non seulement un érudit et un diplomate, mais aussi un grand ami, un ami qui restera toujours vivant dans leur cœur.
- 43. Le PRÉSIDENT dit combien la Commission est sensible à la présence de S. E. M. Johan Cappelen, représentant permanent de la Norvège auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, de M. Humbert, secrétaire général de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, de M. Serup, chef de la délégation danoise à cette conférence, du professeur Seyersted, qui a collaboré de longues années durant avec M. Hambro, et de M. Schreiber, qui a été pendant longtemps le Directeur de la Division des droits de l'homme.
- 44. M. CAPPELEN (Représentant permanent de la Norvège auprès de l'Office des Nations Unies à Genève) remercie, au nom de Mme Hambro et du Gouvernement norvégien, les membres de la Commission de l'hommage qu'ils ont rendu à la mémoire de son compatriote, collègue et ami Edvard Hambro. Mme Hambro a été profondément touchée du message que lui a adressé la Commission, de sa décision de tenir cette séance spéciale et de la délicate attention dont elle a fait preuve à son égard en l'invitant à y assister. Elle serait certainement présente si une grève des transports aériens ne l'avait empêchée de se rendre à Genève. Elle a prié M. Cappelen de dire à la Commission que cette séance spéciale lui est d'un grand réconfort. Personne ne sait mieux qu'elle ce que la Commission représentait pour son mari.
- 45. Le Gouvernement norvégien tenait, lui aussi, Edvard Hambro, brillant enfant de la Norvège, en très haute estime, et il lui a toujours témoigné la plus entière confiance. En tant qu'ami et collègue d'Edvard Hambro, M. Cappelen remercie tous les membres de la Commission de l'hommage qu'ils ont rendu à M. Hambro, qui attendait toujours avec plaisir et impatience les sessions de la Commission, où il pouvait discuter du sujet qui lui était cher, le droit international, en communion avec des interlocuteurs qu'il estimait pour leur compétence et leurs qualités personnelles, et où s'étaient forgées des amitiés par-delà les frontières et les systèmes juridiques. C'est pourquoi il était si oppor-

tun et si émouvant que la Commission ait décidé d'honorer la mémoire de M. Hambro à une de ses séances officielles.

- 46. M. Cappelen tient aussi, en qualité de représentant officiel de son pays, à exprimer la reconnaissance de son gouvernement. Les membres de la Commission sont élus à titre personnel, mais ils n'en sont pas moins des ressortissants de leur pays, que la considération dont ils jouissent honore. Aussi le Gouvernement norvégien est-il extrêmement sensible aux témoignages de profond respect dont la mémoire de M. Hambro a été l'objet de la part des membres de la Commission.
- 47. Le PRÉSIDENT dit que le compte rendu de la séance spéciale sera communiqué à Mme Hambro et au Gouvernement norvégien avec des lettres appropriées.

La séance est levée à 17 h 10.

1420° SÉANCE

Lundi 16 mai 1977, à 17 h 30 Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite*) [A/CN.4/301 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE O (Définition de la dette d'Etat)¹ [suite]

- 1. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) répond à une question que M. Reuter a soulevée et qui a été reprise par plusieurs autres membres de la Commission : celle de la source de la dette d'Etat. Cette question appelle deux mises au point.
- 2. Tout d'abord, M. Bedjaoui rappelle que le sujet pour lequel il a été nommé rapporteur spécial en 1967 était alors intitulé « La succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que les traités », tandis que le sujet parallèle s'intitulait « La succession en matière de traités »³. La succession d'Etats peut s'envisager du point de vue des sources ou du point de vue de la matière. Du point de vue des sources, on peut distinguer la succession conventionnelle et la succession découlant de sources autres que les traités. Du point de vue de la matière succes-

^{*} Reprise des débats de la 1418° séance.

¹ Pour texte, voir 1416^e séance, par. 1.

^{1416°} séance, par. 28.

^a Voir Annuaire... 1976, vol. II (2^e partie), p. 113, doc. A/31/10, par. 79.

sorale, on peut distinguer la succession en matière de traités et la succession aux matières autres que les traités. Or, en 1963, la Commission avait, par mégarde, libellé les deux sujets en se référant pour l'un aux sources de la succession et pour l'autre à la matière successorale. Non seulement l'ensemble du sujet de la succession d'Etats manquait d'homogénéité, mais l'étude confiée à M. Bedjaoui allait se révéler impraticable. C'est ainsi que le sort des biens ou des dettes d'Etat n'aurait pas pu être étudié s'il avait été réglé par un traité. En conséquence, dès son premier rapport, présenté en 1968, le Rapporteur spécial a invité la Commission à appliquer un critère unique pour la délimitation des deux sujets relatifs à la succession d'Etats. Se référant à la matière successorale, la Commission a alors intitulé respectivement les deux sujets « La succession en matière de traités » et « La succession dans les matières autres que les traités » 4. Toutefois, rien n'empêchait l'un et l'autre des rapporteurs spéciaux de se référer aux sources. A cet égard, le sort des biens et des dettes d'Etat, considérés comme une matière successorale, peut être réglé par une norme juridique concernant la succession d'Etats ou par un traité conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. C'est avec raison que M. Pinto a fait un parallèle, à ce propos, avec l'article 12, un des articles relatifs aux biens d'Etat que la Commission a adoptés provisoirement⁵. Une comparaison avec l'article 13 aurait été plus pertinente encore puisque, dans cette disposition, la CDI est allée jusqu'à apprécier la validité des accords de succession, c'est-à-dire la source de l'obligation mise à la charge de l'Etat successeur.

3. La deuxième mise au point qu'appelle la question de la source de la dette d'Etat concerne deux phases, qu'il importe de bien distinguer. Lorsqu'on parle de transmission d'une dette à l'Etat successeur, on a en vue une obligation de succéder à une obligation. L'obligation qui pesait sur l'Etat prédécesseur peut avoir comme source soit un traité soit un quasi-traité, autrement dit un contrat conclu entre un Etat et une société multinationale, ou encore une société ou un particulier étranger. L'obligation de l'Etat prédécesseur a donc sa propre source, tandis que celle de l'Etat successeur peut avoir comme source soit une règle de droit international concernant la succession d'Etats, soit un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Il ne faut pas confondre l'obligation préexistante de l'Etat prédécesseur, considérée comme la dette d'Etat en tant que matière successorale, et l'obligation éventuelle de l'Etat successeur de succéder à cette obligation de l'Etat prédécesseur. Pour la succession aux biens d'Etat, la Commission s'est bornée à tenir pour acquise l'existence d'un droit de l'Etat prédécesseur sur ce bien. Elle ne pouvait pas aller jusqu'à prendre en considération la source de ce droit de propriété et rechercher si cette source était valide et régulière, ce qui l'aurait amenée à remonter dans le temps la chaîne des propriétaires antérieurs. Le droit de propriété de l'Etat étant supposé valide et régulier, les règles relatives à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat doivent donc se borner à déterminer si l'Etat successeur a un droit de succéder à ce droit, de même que la succession aux dettes ne doit porter que sur

- Le problème de la source de la dette de l'Etat prédécesseur présente donc deux aspects : celui de la nature juridique de l'obligation, selon qu'il s'agit d'une dette assumée par traité, par quasi-traité ou contrat, ou encore à la suite d'une décision judiciaire ou arbitrale, et celui de la validité ou du caractère licite de la source de l'obligation. Ce deuxième point est considéré comme résolu. Quant au premier, M. Bedjaoui fait observer que le fait de parler d'une obligation « contractée » par l'Etat, dans la définition de la dette d'Etat, ne signifie pas qu'il entend se référer à la nature conventionnelle ou contractuelle de l'obligation financière qui pesait sur l'Etat prédécesseur. Le verbe « contracter » est employé ici dans son sens commun, sans référence à la nature de la source ni exclusion de certaines sources. De plus, la source est considérée comme licite.
- 5. Le Rapporteur spécial a cependant dû faire deux exceptions. La première concerne les « dettes odieuses », pour lesquelles il a traité plus ou moins allusivement le problème du caractère licite de la dette et de sa source. S'il en a parlé, c'est d'abord parce que la doctrine est prolixe sur ce point et, surtout, pour ne pas donner l'impression, en laissant complètement de côté ce problème, que les dettes odieuses étaient normalement transmissibles. D'ailleurs, les dettes de cette catégorie ne sont pas toutes illicites. Une dette de régime peut être considérée comme odieuse par l'Etat successeur même si elle n'est pas d'origine illicite. D'autre part, une dette de guerre peut être parfaitement licite et valable, s'il s'agit d'une guerre de légitime défense destinée à repousser une agression.
- 6. Au paragraphe 40 de son rapport (A/CN.4/301 et Add.1), M. Bedjaoui a fait une deuxième exception, en ce qui concerne les obligations délictuelles ou quasi délictuelles, qu'il a brièvement opposées aux obligations contractuelles de l'Etat prédécesseur. En faisant cette comparaison (qui est une parmi d'autres comparaisons de catégories de dettes), le Rapporteur spécial a indiqué que la Commission n'avait pas à s'occuper des dettes d'origine délictuelle. Ses comparaisons ont pour seul objet de fixer la terminologie et de montrer la diversité des catégories de dettes. Il aurait sans doute dû être plus précis et moins strict dans ses affirmations. Compte tenu des observations formulées par M. Castañeda⁸, auxquelles il souscrit entièrement, il se propose donc de modifier ce passage de son rapport.

l'éventuelle obligation de l'Etat successeur de succéder à une obligation. Dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, la Commission a aussi posé en principe la présomption de validité du traité et de la régularité de la succession, et elle l'a exprimé dans une disposition, que reprend l'article 2 du projet sur la succession dans les matières autres que les traités, selon laquelle ne sont pris en considération que les 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

⁴ Ibid., par. 83.

^a Voir 1416^e séance, par. 31.

[&]quot; Ibid., note 1.

¹ *Ibid.*, note 2.

^{1417°} séance, par. 36.

7. En résumé, le Rapporteur spécial précise que la succession d'Etats oblige à se référer aux sources, mais seulement à celles qui ont fait naître l'obligation au niveau de l'Etat successeur. Il faut alors se demander s'il s'agit d'une règle coutumière du droit relatif à la succession d'Etats, d'un accord conclu entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, ou d'une décision unilatérale de l'Etat successeur d'accepter l'obligation d'assumer la dette en question. En principe, la Commission n'a pas à s'occuper de la source de la dette, puisque l'obligation financière de l'Etat prédécesseur s'impose, quelle que soit son origine. M. Bedjaoui estime cependant, comme l'a dit aussi M. Castañeda, qu'il ne faut pas exclure en général les obligations résultant de quelque chose d'autre que des actes juridiques volontaires. Mais il ne faut pas pour autant se préoccuper du problème des sources, de leur nature, de leur variété et de leur caractère licite. M. Castañeda a proposé de remplacer l'expression « obligation financière contractée par le gouvernement central de l'Etat » par « obligation financière à la charge du ... » : ceci permettrait de couvrir toutes sortes d'obligations financières, quelle que soit leur origine, mais en tenant pour acquis le caractère licite de cette origine.

La séance est levée à 17 h 50.

1421° SÉANCE

Mardi 17 mai 1977, à 10 h 10 Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE O (Définition de la dette d'Etat)¹ [fin]

1. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), poursuivant son exposé, aborde la question de la qualité des sujets concernés, à un titre ou à un autre, par une succession aux dettes d'Etat. Le Rapporteur spécial a identifié l'Etat débiteur à l'aide de divers éléments contenus dans la définition de la dette d'Etat. La plupart des membres de la Commission se sont déclarés d'accord avec lui, mais certains ont souhaité aller plus loin, d'autres moins loin. C'est ainsi que M. Ouchakov², anticipant sur le cha-

pitre II du rapport relatif à l'Etat tiers créancier, voudrait imposer la qualité de sujet de droit international non seulement au débiteur mais aussi au créancier. Il estime que la succession aux dettes doit être traitée en fonction du droit international public, et non du droit international privé. Il envisage la dette comme une obligation internationale régie par le droit international et mettant en relation exclusivement des sujets de droit international public. Dans un esprit de coopération, il a fait d'ingénieuses propositions en vue d'améliorer la définition contenue dans l'article O. Non seulement ces propositions intéressent vivement le Rapporteur spécial, mais elles seront d'une grande utilité au Comité de rédaction. M. Ouchakov a notamment proposé de définir la dette comme une obligation financière de l'Etat vis-à-vis d'un ou de plusieurs autres Etats ou d'un ou de plusieurs autres sujets de droit international, ou encore comme une obligation financière de l'Etat prédécesseur vis-à-vis d'un ou de plusieurs Etats tiers. Ce faisant, il voudrait préciser qu'aussi bien le débiteur que le créancier doivent être des sujets de droit international.

- 2. Cette qualité de sujet de droit international a aussi été invoquée par M. Sucharitkul³, mais dans un sens contraire. En effet, M. Sucharitkul souhaiterait préciser que la dette peut être contractée à l'égard d'un Etat tiers créancier aussi bien qu'à l'égard d'un créancier privé. Or, le Rapporteur spécial ne s'est attaché pour l'instant qu'à la qualité du débiteur, qui doit être un Etat, laissant pour plus tard le cas du créancier. Quant à M. Calle y Calle, qui partage le point de vue du Rapporteur spécial, il considère que le créancier peut ne pas être un Etat, mais il ajoute qu'en matière de succession d'Etats il importe d'abord d'établir qui est le débiteur⁴.
- 3. M. Ago, de son côté⁵, s'attache à la qualité d'Etat du débiteur, mais il estime que la notion d'Etat choisie par le Rapporteur spécial est une notion de droit interne plutôt que de droit international. Il aurait préféré que fût choisie une notion d'Etat semblable à celle qui a été retenue pour le sujet de la responsabilité des Etats. L'Etat serait apparu de l'extérieur comme une entité unique et indivisible, bien que s'articulant à l'intérieur en une pluralité d'entités distinctes. De même que le fait illicite d'une collectivité territoriale est imputable à l'Etat sur le plan de la responsabilité, les dettes des collectivités territoriales et des entreprises publiques devraient alors être considérées comme des dettes de l'Etat aux fins de la succession d'Etats. Certes, comme le Rapporteur spécial l'a lui-même indiqué en mettant l'accent sur le peu de fiabilité du critère de l'autonomie financière, il est parfois difficile d'affirmer que certaines dettes locales ou d'entreprises publiques ne sont pas des dettes de l'Etat. Toutefois, il ne paraît pas possible de faire de n'importe quelle dette locale ou d'entreprise publique une dette d'Etat sur le plan international. A ce propos, le Rapporteur spécial fait observer qu'à bien des égards le problème de la responsabilité de l'Etat est bien différent de celui de la succession d'Etats, et surtout de la succession aux dettes.

¹ Pour texte, voir 1416^e séance, par. 1.

^a Voir 1417° séance, par. 7 et suiv.

³ *Ibid.*, par. 3.

^{&#}x27; Ibid., par. 5.

⁶ Ibid., par. 27.

- 4. Le raisonnement de M. Ago se fonde uniquement sur le cas d'une dette d'origine délictuelle. Or, la quasi-totalité des dettes qui font l'objet d'une succession sont des dettes d'origine non délictuelle. D'ailleurs, dans le cas des dettes d'origine délictuelle, pour pouvoir considérer comme des dettes d'Etat les dettes intéressant le territoire d'un Etat, il faudrait se placer sur des plans comparables pour établir un parallélisme entre la succession aux dettes et la responsabilité des Etats. Il ne faudrait pas se placer au stade de l'imputation à l'Etat de la violation d'une obligation, commise par une entité qui lui est subordonnée, mais à l'étape ultérieure de la réparation, laquelle commence une fois que la responsabilité est engagée. A ce moment-là, la violation de l'obligation internationale peut entraîner une réparation pécuniaire, autrement dit une dette. A ce stade, c'est l'entité subordonnée qui assume en fait la dette d'origine délictuelle sur son propre budget. Ainsi, le fait illicite de l'entité inférieure engage la responsabilité de l'entité supérieure qu'est l'Etat mais, au stade de la réparation, on redescend au niveau de l'entité inférieure pour imputer la dette sur le budget qui lui est propre. Or, c'est à ce moment qu'intervient la succession d'Etats. M. Ago voudrait remonter au niveau étatique, alors que la dette ne concerne plus l'Etat et qu'elle ne tombe d'ailleurs pas sous le coup de la succession d'Etats, ainsi qu'il ressort de la suite du rapport à l'examen.
- 5. Il existe aussi d'importantes différences quant aux effets. La violation d'une obligation internationale par une entité subordonnée engage toujours la responsabilité de l'Etat, tandis qu'en matière de succession d'Etats la mutation territoriale peut n'avoir aucun effet sur les dettes. C'est le cas des dettes locales, ainsi que M. Quentin-Baxter l'a fait observer. Comme les dettes locales ne concernent jamais l'Etat prédécesseur, elles ne peuvent pas concerner l'Etat successeur. Le phénomène de la succession d'Etats est donc sans effet sur elles. Pour qu'il en aille autrement, il faudrait imputer par fiction ces dettes à l'Etat prédécesseur, pour les transmettre ensuite à l'Etat successeur par l'effet de la succession d'Etats. Or, cette fiction serait inutile puisqu'elle devrait finalement conduire au statu quo ante et n'affecterait en rien le sort de ces dettes locales.
- 6. Reste le cas d'une dette d'un grand établissement public d'envergure nationale, comme la dette d'une société nationale de chemins de fer. En pareil cas, tout dépend du droit interne de l'Etat prédécesseur; c'est lui qui indique s'il s'agit d'une dette d'Etat ou non, selon l'autonomie financière véritable de l'établissement en question par rapport à l'Etat. La conception de M. Ago selon laquelle toutes les dettes doivent être considérées comme des dettes d'Etat ne peut être qu'acceptée ou rejetée globalement. On ne peut pas tenir pour une dette d'Etat telle dette locale plutôt que telle autre, ou telle dette d'entreprise plutôt que telle autre. D'ailleurs, s'il existait un critère à ces fins, ce ne serait pas un critère de droit international, mais un critère se rattachant nécessairement au droit interne de l'Etat prédécesseur. Il faudrait alors entrer dans les détails du droit interne, ce que la proposition de M. Ago vise précisément à éviter. Le Rapporteur spécial ne prétend pas pour autant que la dette d'un grand éta-

- blissement public, comme une société nationale ou nationalisée remplissant un service public de l'Etat, ne puisse jamais être considérée comme une dette de l'Etat luimême mais cela dépend de considérations de droit interne dont la Commission n'a pas à s'occuper.
- 7. Entre le sujet de la responsabilité des Etats et celui de la succession aux dettes d'Etat, il existe aussi des différences quant au droit applicable. La violation d'une obligation internationale par une entité inférieure à l'Etat est régie par le droit international public, à savoir le droit de la responsabilité des Etats. Au contraire, les dettes autres que les dettes d'Etat comme les dettes locales ou les dettes d'entreprises à caractère public sont régies par le droit international privé, voire par le droit privé de l'Etat prédécesseur.
- 8. Le Rapporteur spécial estime en outre que, en assimilant les dettes locales et les dettes d'entreprises publiques aux dettes d'Etat, on remettrait en cause les choix antérieurs de la Commission, notamment en ce qui concerne les biens d'Etat. En effet, on ne saurait adopter des conceptions différentes de l'Etat pour les biens et pour les dettes. Jusqu'à présent, les biens d'Etat ont été définis de manière à exclure complètement les biens des entités internes inférieures à l'Etat. M. Ago a d'ailleurs collaboré lui-même à la définition des biens d'Etat, qui ont été définis par rapport au droit interne de l'Etat prédécesseur. Il importe maintenant de maintenir un minimum de parallélisme entre le régime des biens et celui des dettes, ainsi que l'a fait observer M. Quentin-Baxter.
- Si les dettes des entités inférieures à l'Etat étaient assimilées aux dettes de l'Etat, on aboutirait inévitablement à des solutions inacceptables et à des impasses. En matière de décolonisation, par exemple, on aurait le choix entre deux solutions seulement. Si l'on se prononçait pour la transmission de toutes les dettes, la Libye, par exemple, en tant qu'ancienne colonie italienne, aurait dû avoir à sa charge toutes les dettes de l'Italie métropolitaine, même celles qui auraient pu être contractées en vue du développement d'une région particulière, comme la Sicile. Si, à l'inverse, on se prononçait contre cette transmission, la Libye ou l'Ethiopie n'auraient pas dû assumer les dettes locales des entités territoriales colonisées qu'elles avaient été, ni celles des établissements publics et entreprises propres à ces colonies. Pareille solution serait inacceptable pour l'ancienne puissance administrante, qui devrait continuer à assumer ces dettes jusqu'à leur extinction. La solution intermédiaire, qui implique une distinction entre les dettes d'Etat et les dettes des entités subordonnées à l'Etat, est précisément celle que propose le Rapporteur spécial. C'est d'ailleurs également celle pour laquelle a opté la Commission de conciliation franco-italienne créée en vertu du Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, pour régler localement, « d'une manière juste et équitable », sans préjudice du contentieux financier des Etats intéressés, les problèmes de biens et de dettes des communes séparées, détachées, divisées ou démembrées par les nouvelles délimitations frontalières 7.

[•] Ibid., par. 20.

^{&#}x27; Commission de conciliation franco-italienne, « Différend relatif à la répartition des biens des collectivités locales dont le territoire a été coupé par la frontière établie en vertu de l'article 2 du traité de

- 10. La définition de la dette d'Etat énoncée à l'article O a conduit M. Francis à se demander si une telle dette était imputable sur les ressources d'un organisme ou établissement public ou sur l'ensemble des ressources de l'Etat. De l'avis du Rapporteur spécial, une dette de ce genre grève l'ensemble du budget de l'Etat, l'organisme en question ayant une vie financière, une activité économique, propre. C'est une préoccupation voisine qu'a exprimée M. Quentin-Baxter lorsqu'il s'est demandé si la définition de la dette d'Etat devrait être assez étroite pour n'impliquer une imputation de la dette que dans le cadre du Trésor de l'Etat.
- Ouant à M. Sette Câmara, il s'est attaché à la partie de la définition qui met la dette à la charge de l'Etat. A propos de la garantie d'Etat, il a proposé 10 de rédiger une définition englobant à la fois la dette d'Etat et la garantie d'Etat à une dette non étatique et de remplacer à cet effet. dans la définition proposée, la conjonction « et » par « ou », avant les mots « grevant les finances de cet État ». Le Rapporteur spécial partage ses préoccupations, mais estime que cette suggestion ne suffirait pas à régler le problème. Il est certainement possible d'envisager des solutions semblables pour les dettes d'Etat et pour les garanties d'Etat, mais on ne saurait assimiler totalement les deux hypothèses, du point de vue juridique, dans une définition. Il semble que bien des problèmes pourraient déjà être résolus si l'on disait que la dette d'Etat — mais non la garantie d'Etat - se définit par deux éléments alternatifs et non plus cumulatifs, à savoir la dette contractée par l'Etat ou grevant les finances de l'Etat. Ainsi qu'il ressort du chapitre V du rapport, relatif aux Etats nouvellement indépendants, la dette la plus lourde pour les nouveaux Etats n'est pas la dette d'Etat, celle qu'a contractée la métropole pour le compte de la colonie, mais bien la dette propre à la colonie, celle qui a été contractée par ses organes. C'est pourquoi la suggestion de M. Sette Câmara pourrait conduire à des solutions qui seraient plus justes et plus équitables, puisqu'elles permettraient d'imputer à la puissance administrante la responsabilité de dettes qui, autrement, seraient simplement considérées comme des dettes propres à la colonie.
- 12. La question du parallélisme entre les articles qui concernent les biens d'Etat et ceux qui concernent les dettes d'Etat a été soulevée à la 1417° séance par M. Quentin-Baxter et M. El-Erian. Un certain parallélisme est manifestement nécessaire puisque les biens et les dettes représentent respectivement un actif et un passif qui sont en corrélation. En conséquence, M. Quentin-Baxter propose de s'inspirer des articles relatifs aux biens pour rédiger ceux qui concernent les dettes. C'est à quoi s'est efforcé le Rapporteur spécial, mais cette entreprise comporte des limites, qui tiennent au fait qu'en matière de biens l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur se trouvent seuls en présence, tandis qu'en matière de dettes un Etat

tierscréancier peut aussi entrer en jeu. C'est la présence de ce tiers créancier qui empêche souvent de suivre le modèle établi pour les biens. La situation en matière de succession aux dettes est plutôt comparable à celle qui existe en matière de succession à des traités multilatéraux, et c'est avec ce type de succession qu'il conviendrait d'établir un certain parallélisme, comme le Rapporteur spécial l'a fait au chapitre II, relatif aux Etats tiers.

- 13. Passant au problème des dettes d'Etat localisées, M. Bedjaoui répond d'abord à M. Verosta, qui a fait observer 11 que certaines dettes spéciales peuvent ne pas être localisées. Le Rapporteur spécial partage son avis et précise que l'expression « dette spéciale » n'est pas de lui, mais du juriste soviétique Alexandre Sack, qui oppose ce type de dette à la dette générale de l'Etat. C'est parce que l'expression « dette spéciale » n'est pas entièrement satisfaisante, pour la raison invoquée par M. Verosta, que M. Bedjaoui lui a préféré l'expression « dette d'Etat localisée ».
- A ce sujet, le Rapporteur spécial fait encore observer qu'il existe deux catégories de dettes d'Etat localisées, c'est-à-dire de dettes impliquant un acte délibéré de l'Etat, ou encore de dettes mises à la charge de l'Etat par une règle du droit international, selon la conception de M. Castañeda 12. D'une part, il existe des dettes d'Etat localisées dont le produit a été matériellement employé dans une portion de territoire, mais qui bénéficient aux habitants de l'Etat tout entier. Tel est le cas, cité par plusieurs membres de la Commission, d'un barrage donnant de l'électricité à l'ensemble du territoire d'un Etat, ou bien d'ouvrages de défense nationale ou d'un port commercial. D'autre part, il existe des dettes d'Etat localisées qui se caractérisent non seulement par le fait que leur produit a été matériellement employé dans la partie du territoire transféré, mais aussi par le fait qu'il a profité exclusivement à cette partie de territoire. Tel est le cas lorsqu'un Etat investit le produit d'un emprunt dans une région pour répondre à des besoins spécifiques de cette région, qu'il s'agisse de l'installation d'une voie ferrée d'intérêt purement local, ou encore d'une infrastructure sanitaire ou éducative.
- 15. Comme M. Ouchakov l'a souligné ¹³, le problème de la dette d'Etat localisée est extrêmement délicat. Le Rapporteur spécial est parti de l'intervention pécuniaire de l'Etat pour constater qu'il peut y avoir deux types de dettes d'Etat localisées, et pour ne considérer comme telles que les dettes ayant bénéficié exclusivement à la région considérée. Manifestement, il est plus facile de faire accepter la transmission de ce type de dettes à l'Etat successeur.
- 16. De son côté, M. Schwebel a formulé deux observations ¹⁴. Se fondant sur l'affirmation du Rapporteur spécial selon laquelle l'annexion et la conquête ne sont plus tolérées par le droit international contemporain, il a signalé la survenance d'annexions et l'existence de colonies postérieurement à l'adoption de la Charte des Nations

paix — Décisions nº3 145 et 163, rendues respectivement en date des 20 janvier et 9 octobre 1953 » (Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3], p. 501 à 549).

^{1417°} séance, par. 2.

[•] Ibid., par. 21.

^{18 1416}e séance, par. 38.

¹¹ Ibid., par. 27,

¹² Voir 1417° séance, par. 36.

¹⁵ Ibid., par. 16.

^{14 1418°} séance, par. 21.

Unies. Soulever cette question, c'est revenir au problème de l'origine de la succession d'Etats. Or, selon l'article 2 du projet 15, celui-ci ne s'appliquera qu'aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international à l'exclusion de toute succession intervenue irrégulièrement par annexion ou conquête. Quant à la deuxième observation de M. Schwebel, elle porte sur le fait que le droit international public ne prévoit pas de moyens d'exécution ni de sanctions, ce qui complique le problème de l'énonciation de ses règles. M. Schwebel a ajouté que le défaut de moyens d'exécution n'implique cependant pas absence de normes juridiques de droit international. D'une manière générale, le Rapporteur spécial partage son avis; il constate que le droit international public a évolué d'une manière propre, et que les normes juridiques se sont développées plus rapidement et plus facilement que les moyens d'exécution et les sanctions. Il est indéniable que ce décalage fait perdre au droit international public, sinon sa crédibilité, du moins une part de son impact sur les relations internationales.

- 17. Les nombreuses suggestions faites au cours du débat devraient permettre au Comité de rédaction de mettre au point une définition satisfaisante. En conséquence, le Rapporteur spécial propose de renvoyer l'article O au Comité de rédaction.
- 18. M. AGO, après avoir remercié le Rapporteur spécial des abondantes explications qu'il vient de donner, convient que la succession d'Etats, surtout dans les matières autres que les traités, est un sujet qui doit être distingué de celui de la responsabilité des Etats pour des faits internationalement illicites. A propos de la délimitation du sujet opérée par le Rapporteur spécial, M. Ago avait souligné que toute délimitation de ce genre était nécessairement arbitraire 16. Il avait évoqué la possibilité de considérer la notion de l'Etat, aux fins de la succession dans la dette d'Etat, dans un sens restrictif, comme l'a fait le Rapporteur spécial, ou dans un sens plus large. Certaines observations du Rapporteur spécial peuvent être convaincantes, et il reconnaît qu'en ce qui concerne les collectivités locales le problème est plus théorique que pratique, car les dettes des collectivités locales soulèvent rarement des problèmes de succession d'Etats.
- 19. M. Ago hésite cependant à suivre le Rapporteur spécial sur le plan des dettes des établissements publics. Il imagine, par exemple, que l'administration italienne des chemins de fer, qui appartiennent à l'Etat, conclue un emprunt pour développer le réseau ferroviaire italien. Si la Sicile se séparait ensuite de l'Etat italien, la question de la succession dans une partie de cette dette se poserait dans les mêmes termes que si la Bretagne se séparait de la France après qu'un emprunt aurait été conclu pour des finalités analogues par la SNCF (Société nationale des chemins de fer français), qui est un établissement public distinct de l'Etat. Le fait que la SNCF n'est pas une branche directe de l'administration de l'Etat ne justifierait pas l'application d'une règle différente. Si l'optique restrictive du Rapporteur spécial était retenue, il faudrait probablement prévoir que l'on procéderait par analogie

pour certaines dettes ne rentrant pas dans la notion restrictive de dettes d'Etat. Toutefois, comme les définitions que la Commission adopte provisoirement le sont toujours sous bénéfice d'inventaire, M. Ago n'insistera pas davantage sur ce point.

- 20. Avant de renvoyer l'article O au Comité de rédaction, il importe par contre de lever une équivoque, qui est peutêtre née du fait qu'on a souvent parlé d'obligation à propos de la dette, en entendant par obligation une obligation internationale. On a ainsi tendance à concevoir la succession d'Etats comme une succession à une dette internationale envers un Etat ou un autre sujet de droit international. Or, la notion de dette d'Etat comprend n'importe quelle dette. S'il est vrai que le débiteur est un Etat et, donc, un sujet de droit international, il n'en est pas de même du créancier. Il y a dette d'Etat que celui-ci émette dans le pays des bons du Trésor en vue du développement d'un secteur particulier, ou qu'il fasse, à cette fin, un emprunt auprès d'un Etat voisin ou d'une banque étrangère. Sont dettes d'Etat toutes les dettes contractées par l'Etat, quels que soient les créanciers. Si la délimitation du sujet excluait la dette envers des particuliers, et notamment envers les nationaux, une partie vraisemblablement majoritaire des dettes d'Etat en seraient exclues puisqu'elles ne sont pas contractées envers un autre sujet de droit international.
- 21. M. SCHWEBEL partage entièrement l'opinion exprimée de façon si convaincante par M. Ago en ce qui concerne la personnalité juridique internationale des créanciers de l'Etat.
- 22. Pour ce qui est des dettes locales qui, de l'avis du Rapporteur spécial, devraient être laissées de côté parce qu'elles ne relèvent pas du droit de la succession d'Etats —, il juge acceptable le raisonnement du Rapporteur spécial selon lequel, l'Etat prédécesseur n'étant pas responsable des dettes locales, l'Etat successeur ne l'est pas non plus. Néanmoins, la Commission pourrait examiner la question de savoir si des mesures de l'Etat prédécesseur qui empêchent la collectivité locale d'assurer le service d'une dette engagent la responsabilité de l'Etat prédécesseur. Si oui, l'Etat successeur n'est-il pas également tenu de s'abstenir de prendre des mesures qui empêcheront la collectivité locale de continuer à assurer le service de la dette?
- 23. Dans le cas d'une dette localisée, le but est, vraisemblablement, de faire en sorte que la dette soit répartie proportionnellement à l'avantage qui en est retiré, si difficile qu'il puisse être, en pratique, d'y parvenir. M. Schwebel pense au cas d'un port dont la construction, dans un territoire colonial, est financée au moyen d'un emprunt couvert en partie par l'Etat métropolitain et en partie par la Banque mondiale, et qui doit servir à l'exportation de minerai de fer destiné à être transformé par des usines situées dans l'Etat métropolitain. Ce port profite manifestement à l'Etat métropolitain. Mais, après son accession à l'indépendance, l'ancien territoire colonial, ou Etat successeur, sera libre d'utiliser le minerai de fer à des fins diverses et de le vendre à un quelconque acheteur. Il est clair qu'avec le temps ce port, en tant que capital fixe, profitera à l'Etat successeur. Il semble donc que, pour des raisons d'équité, l'Etat successeur doive assumer au moins une partie de la dette contractée pour la construction du port, quand bien même celui-ci n'a pas été construit exclu-

¹⁵ Voir 1416° séance, note 2.

^{1417°} séance, par. 26.

sivement dans son intérêt. Les exemples de ce genre sont nombreux — une centrale électrique, par exemple, produira peut-être une quantité d'énergie électrique dépassant les besoins de l'Etat successeur, qui pourra vendre l'excédent d'énergie à des régions avoisinantes. Dans ce cas, l'Etat successeur tirera avantage de la centrale, et devrait sans doute assumer une part adéquate de la dette contractée pour l'installation de l'usine.

- 24. M. SUCHARITKUL a été convaincu par les arguments avancés par le Rapporteur spécial pour limiter le sujet à la succession aux dettes en tant qu'obligations financières seulement. Il éprouve cependant deux difficultés.
- 25. Selon la pratique de plusieurs Etats, la notion de dette ne semble pas limitée à une obligation exclusivement financière. Ainsi, dans le code civil thaïlandais, adopté en 1900, le mot « dette » est employé comme synonyme du mot « obligation ». Selon le droit anglo-saxon, tel qu'il s'est développé coutumièrement, le système des writs permet d'envisager des poursuites pour dettes, non seulement en ce qui concerne les dettes financières, mais aussi les dettes de services professionnels ou personnels. D'ailleurs, le Rapporteur spécial lui-même a utilisé les termes « obligation » et « dette » presque indifféremment, notamment aux paragraphes 142 et 143 de son rapport.
- 26. L'autre difficulté qu'éprouve M. Sucharitkul tient au fait qu'un emprunt contracté par un gouvernement central peut être assorti de diverses conditions. Par exemple, dans le cas d'un projet de développement économique d'un certain territoire, le créancier peut imposer au débiteur l'obligation de ne pas utiliser tel ou tel moyen de transport de tel ou tel pays. Il peut aussi lui imposer une condition positive, comme l'obligation d'acheter des biens d'équipement à tel ou tel pays. C'est pourquoi M. Sucharitkul estime que la définition de la dette d'Etat devra être modifiée si l'on s'en tient aux obligations purement financières.
- M. OUCHAKOV se déclare tout à fait satisfait des explications du Rapporteur spécial et convaincu que le projet d'article O peut être renvoyé au Comité de rédaction. Se référant aux observations de M. Ago, pour qui une dette d'Etat n'est pas simplement une dette régie par le droit international, il souligne que, parmi les dispositions générales relatives à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat, la Commission a précisé, à l'article 5, que 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 ». Certes, en plus de ces biens, il peut exister d'autres biens publics, comme les biens de collectivités territoriales. Mais la Commission s'est limitée aux biens de l'Etat. En ce qui concerne les dettes, il faut aussi se limiter aux dettes internationales, c'est-à-dire aux dettes assumées par un sujet de droit international envers un autre sujet de droit international. Par la suite, la Commission pourra rechercher s'il existe éventuellement d'autres dettes régies par le droit international. Pour éviter des complications inextricables, mieux vaut se restreindre maintenant, comme le propose le Rapporteur spécial, aux dettes contractées par l'Etat prédécesseur envers d'autres sujets de droit international.
- 28. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) précise, à l'intention de M. Sucharitkul, que la Commission n'étudie

- pas la succession d'Etats en matière d'obligations en général, mais la succession en matière de dettes, qui ne sont qu'une forme d'obligations parmi d'autres. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a assimilé la dette à l'obligation, étant bien entendu qu'il s'agit d'une obligation financière. Quant aux obligations autres que financières dont certains emprunts peuvent être assortis, elles devraient être traitées dans un projet d'articles relatif à la succession d'Etats en matière d'obligations autres que financières, que la Commission peut étudier plus complètement si elle le désire. Pour le moment, elle borne son effort à l'étude de la succession d'Etats en matière de dettes, c'est-à-dire en matière d'obligations financières exclusivement.
- 29. Se référant aux exemples de sociétés de chemin de fer cités par M. Ago, le Rapporteur spécial déclare qu'un emprunt contracté par une véritable société d'Etat ne soulèverait pas de difficultés. Si l'emprunt était contracté par un établissement public comme la SNCF, il faudrait se référer au droit interne, lesquel peut prévoir l'assimilation d'une telle dette à une dette d'Etat. A ce sujet, M. Bedjaoui rappelle que la Commission a déjà décidé que les biens d'Etat s'entendent des biens qui appartiennent juridiquement à l'Etat prédécesseur. Elle ne s'est pas préoccupée d'hypothèses telles que celles qu'a imaginées M. Ago pour établir quel serait le sort de biens appartenant à des sociétés de chemin de fer : elle s'en est remise au droit interne.
- 30. Aussi bien M. Ago que M. Schwebel ont estimé que le créancier pouvait ne pas être nécessairement un Etat. Ce faisant, ils ont préparé la voie à la présentation du chapitre II du rapport. M. Schwebel s'est aussi référé à des mesures que l'Etat successeur pourrait prendre pour empêcher une collectivité locale d'assurer le service d'une dette locale, à savoir le remboursement des annuités et intérêts. Or, ce problème n'a aucun rapport avec le sujet à l'étude, puisqu'il implique, de la part de l'Etat successeur, une action ou omission qui relèverait alors de la responsabilité des Etats. Enfin, M. Schwebel a évoqué le cas d'une colonie qui, après avoir accédé à l'indépendance, bénéficierait d'installations portuaires réalisées grâce à un emprunt de l'Etat prédécesseur ou de la BIRD. Cette hypothèse vient étayer la position du Rapporteur spécial. En effet, ce qui est à craindre, ce n'est pas que l'Etat successeur, en tant que colonie devenue indépendante, vienne à prendre en charge une partie de la dette, mais plutôt qu'on l'oblige à assumer l'intégralité de la dette sous prétexte que c'est avec l'organe central de la colonie que la BIRD a conclu l'emprunt, l'Etat prédécesseur ayant simplement donné sa garantie. Lorsque le Rapporteur spécial part de l'hypothèse d'un emprunt contracté par les organes de la colonie, il est tenu par le carcan de la définition de la dette et doit considérer que c'est la colonie qui a fait l'emprunt, alors que, selon la vérité politique, c'est l'Etat prédécesseur qui a contracté l'emprunt. Toutefois, par le biais de la garantie offerte par l'Etat prédécesseur, on peut demander à celui-ci d'assumer la dette. S'il fallait imputer à l'Etat nouvellement indépendant les dettes contractées par l'Etat métropolitain et qui ont servi à la colonie, d'autres considérations entreraient en ligne de compte, sinon l'ancienne colonie serait tenue, à la limite, de racheter son propre territoire à l'ancienne puissance administrante après une exploitation coloniale. C'est une question qui sera traitée au chapitre V.

31. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission décide de renvoyer le projet d'article O au Comité de rédaction pour qu'il l'examine en tenant compte des observations et suggestions formulées au cours du débat.

Il en est ainsi décidé 17.

ARTICLE R (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent),

ARTICLE S (Effets du transfert de dettes à l'égard d'un Etat tiers créancier),

ARTICLE T (Effets à l'égard d'un Etat tiers créancier d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur), et

ARTICLE U (Expression et effets du consentement de l'Etat tiers créancier)

32. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le chapitre II de son rapport (A/CN.4/301 et Add.1), et notamment les articles R, S, T et U, qui sont ainsi libellés :

Article R. — Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent

Dans les rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, la 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 présents articles.

Article S. — Effets du transfert de dettes à l'égard d'un Etat tiers créancier

Les dettes d'Etat ou les fractions de dettes d'Etat qui, en vertu des présents articles ou d'accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, passent du premier au second ne deviennent pas, à la date de la succession d'Etats et du seul fait de ce transfert, des dettes de l'Etat successeur vis-à-vis de l'Etat tiers créancier.

Article T. — Effets à l'égard d'un Etat tiers créancier d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur

Les dettes d'un Etat prédécesseur ne deviennent pas, à la date de la succession d'Etats, des dettes de l'Etat successeur du seul fait d'une déclaration unilatérale par laquelle cet Etat successeur décide d'en assumer la charge.

Article U. — Expression et effets du consentement de l'Etat tiers créancier

Le consentement de l'Etat tiers créancier à être lié par un accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou par une déclaration unilatérale de l'Etat successeur, touchant les dettes d'Etat dans une succession d'Etats, peut résulter de l'intention exprimée ou du comportement suivi par l'Etat tiers ou de tout acte formel ou tacite de celui-ci.

Ce consentement emporte, à l'égard de l'Etat tiers créancier, extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et naissance des obligations de l'Etat successeur en ce qui concerne les dettes d'Etat qui passent à l'Etat successeur.

33. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) fait observer que le chapitre II de son rapport, qui est consacré au problème de l'Etat tiers, traite de la qualité du créancier, alors que le chapitre I^{er}, qui proposait une définition de la dette

d'Etat, traitait exclusivement de la qualité du débiteur. Il y a, en ce sens, une corrélation évidente entre ces deux chapitres, qui se répondent mutuellement. C'est dire que l'on retrouvera, au chapitre II, les problèmes qui se posaient au chapitre Ier en ce qui concerne la source de l'obligation et surtout la qualité du créancier, qui peut être un Etat, une organisation internationale ou une entreprise publique ou privée étrangère — c'est-à-dire un sujet de droit international public ou une personne morale de droit public interne étranger, ou encore une personne physique de droit privé interne étranger. On peut donc se demander si seul l'Etat doit être considéré comme créancier. Toutefois, avant d'aborder ce problème, il convient d'examiner d'abord la position juridique de l'Etat tiers créancier à l'égard des protagonistes de la succession d'Etats — l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

- 34. La succession d'Etats en tant que telle crée un rapport juridique exclusif entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Elle ne doit donc pas affecter l'Etat créancier ou, du moins, elle ne doit pas l'affecter sans son consentement.
- 35. La succession d'Etats pose le problème de savoir si les droits ou les obligations au bénéfice ou à la charge d'un Etat prédécesseur doivent être transmis à l'Etat successeur. On rencontre là une première différence entre le problème de la succession aux droits (biens d'Etat) et celui de la succession aux obligations (dettes d'Etat). En effet, dans la succession aux biens d'Etat, il s'agissait de savoir si l'Etat successeur pouvait bénéficier de biens appartenant à l'Etat prédécesseur. La relation juridique était ainsi limitée à un tête-à-tête exclusif entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, car les droits patrimoniaux en cause ne concernaient que l'un et l'autre. Il a donc été facile, dans le cas de la succession aux droits, de mettre hors de cause l'Etat tiers en le déclarant non concerné par la relation juridique de transfert ou de non-transfert des biens de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. La Commission a pu ainsi adopter un article X relatif à l'absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat
- 36. Cependant, s'il existe pour les biens d'Etat une relation bilatérale, il n'en est pas de même pour les obligations financières de l'Etat prédécesseur. (Il n'est pas question, pour le moment, des dettes assumées par l'Etat prédécesseur à l'égard de celui qui deviendra l'Etat successeur, car il est bien évident que ces dettes ne concernent pas l'Etat tiers et qu'elles s'inscrivent dans le cadre de la relation bilatérale existant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur). S'agissant des dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard d'un Etat tiers, la relation juridique créée par la succession d'Etats entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur s'élargit pour passer d'une relation bilatérale à une relation triangulaire. On ne peut donc pas procéder de la même manière que dans le cas des biens, pour lesquels l'Etat tiers n'était pas concerné. En effet, dans le cas de dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard d'un Etat tiers, on se trouve en présence de créances, c'est-à-dire de biens qui appartiennent à l'Etat tiers, et l'on ne peut disposer de ces biens en éliminant d'emblée l'Etat tiers de la relation juridique existant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

¹⁷ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1447° séance, par. 3 et 12 à 26.

- 37. Toutefois, les normes de succession d'Etats qui règlent le sort des obligations financières transmission ou non-transmission de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur ont un effet relatif, limité aux seuls rapports bilatéraux établis par la succession d'Etats entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Le changement partiel ou total de débiteur auquel elles donnent lieu ne peut pas être immédiatement opposable à l'Etat tiers détenteur de la créance. Pour que ces normes étendent leur effet à l'Etat tiers créancier, il faut que celui-ci exprime son consentement à la novation juridique intervenue.
- 38. Le parallélisme entre biens et dettes quant à leur sort en cas de succession d'Etats est donc limité par la nature même des matières considérées les biens faisant intervenir deux partenaires et les dettes pouvant en faire intervenir trois. Cependant, on pourrait alors établir un parallélisme entre la succession aux dettes et la succession aux traités. C'est sur ce double parallélisme que reposent les projets d'articles R, S, T et U présentés par le Rapporteur spécial.
- 39. L'article R, qui vise les obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent, est directement inspiré de l'article 6 correspondant sur les biens d'Etat 18. Tout en établissant un parallélisme entre biens et dettes, l'article R signale la différence majeure qui existe entre les biens et les dettes, car il indique expressément que la règle énoncée a un effet relatif, qui est limité à la seule relation juridique entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Cette précision était inutile pour l'article 6, car la relation est uniquement bilatérale pour les biens d'Etat, mais elle est indispensable dans le cas de l'article R pour réserver les droits de l'Etat tiers créancier. Le membre de phrase « dans les rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur », par lequel débute l'article R, signifie donc que la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat crée un rapport juridique entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur pour des dettes qui liaient le premier à l'égard d'un Etat tiers, mais qu'elle ne peut créer, par ellemême, une relation juridique directe entre l'Etat tiers créancier et l'Etat successeur qui vient de prendre en charge la dette de son prédécesseur.
- 40. La succession d'Etats a donc pour effet de créer une relation juridique neuve entre l'Etat prédécesseur débiteur et l'Etat successeur, permettant au premier de se décharger sur le second d'une partie ou de la totalité de sa dette (de son obligation financière) à l'égard de l'Etat tiers créancier. Cependant, cette même succession d'Etats épuise là ses effets. Le nouveau rapport « Etat prédécesseur/Etat successeur » n'est pas opposable à l'Etat tiers. Il n'a pour conséquence ni d'éteindre automatiquement l'ancien rapport « Etat prédécesseur/Etat tiers », ni de lui substituer automatiquement un nouveau rapport « Etat successeur/Etat tiers » pour la dette considérée.
- 41. Le parallélisme qui existe entre le problème des dettes et celui des traités dans les cas de succession d'Etats apparaît dans les projets d'articles S, T et U.
- 42. L'article S, qui vise les effets du transfert de dettes à l'égard d'un Etat tiers créancier, est la réplique de l'ar-

- ticle 8 du projet d'articles sur la succession en matière de traités adopté par la CDI en 1974¹⁸. Au paragraphe 106 de son rapport (A/CN.4/301 et Add.1), le Rapporteur spécial parle du « rapport conventionnel » qui existe, au départ, entre l'Etat prédécesseur et l'Etat tiers, ce qui pourrait donner à penser que la dette prend sa source exclusivement dans ce rapport conventionnel. Pour tenir compte des observations pertinentes faites par M. Casteñada lors du débat sur le chapitre Ier du rapport 20, il serait préférable de parler simplement d'un « rapport de droit », qui peut avoir pour origine un accord ou tout autre chose. Ce rapport de droit, qui existait entre l'Etat prédécesseur et l'Etat créancier, fait l'objet, soit par l'effet d'un traité de succession — c'est-à-dire d'un accord de dévolution entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur —, soit par l'effet d'une norme de succession d'Etats, d'un aménagement juridique particulier entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur pour la dette considérée.
- 43. Lorsque cet aménagement juridique intervient entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur à la suite d'un accord de dévolution, l'Etat tiers possède, du fait de sa créance, un droit dont l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne peuvent disposer à leur gré. Il convient donc d'appliquer à cette situation les règles générales du droit international concernant les traités et les Etats tiers, c'est-à-dire les articles 34 à 36 de la Convention de Vienne²¹.
- 44. L'accord qui intervient entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'est nullement destiné à nuire aux intérêts de l'Etat créancier, mais bien plutôt à préserver la créance de l'Etat tiers. Mais, comme l'a dit la Commission, « on ne saurait généralement interpréter le texte des accords de dévolution comme signifiant qu'ils sont destinés à être le moyen d'établir des droits ou obligations pour les Etats tiers ²² ».
- 45. Le Rapporteur spécial s'est donc cru autorisé à procéder par analogie, et il a proposé un article S inspiré de l'article 8 adopté pour la succession en matière de traités. Cet article signifie que la norme coutumière ou contractuelle qui viendrait à transmettre tout ou partie de la dette de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur n'a pas, en soi, pour effet d'obliger l'Etat tiers créancier. Il faut donc que l'Etat tiers créancier exprime son consentement à la transmission intervenue. Tant que ce consentement n'a pas été exprimé, l'Etat prédécesseur n'est pas libéré de sa dette à l'égard de l'Etat tiers créancier, et l'Etat tiers ne peut se faire reconnaître un droit de créance à l'égard de l'Etat successeur de même nature et de même montant que celui qu'il possédait à l'égard de l'Etat prédécesseur. Plus exactement, le fait pour l'Etat tiers créancier de se manifester auprès de l'Etat successeur pour faire reconnaître sa créance est l'expression de son consentement au changement de débiteur.
- 46. L'article T, qui vise les effets, à l'égard d'un Etat tiers créancier, d'une déclaration unilatérale de l'Etat

[&]quot; Voir 1416° séance, note 2.

¹⁰ Voir 1416^e séance, note 1.

[&]quot; 1417° séance, par. 33.

¹¹ Voir 1417° séance, note 4.

²³ Annuaire... 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 189, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 8, par. 5 du commentaire.

successeur d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur, est inspiré par des préoccupations analogues et adapté de l'article 9 du projet sur la succession en matière de traités. Selon cet article, si l'Etat successeur décide unilatéralement d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur, cette déclaration unilatérale profite à l'Etat prédécesseur et aussi, théoriquement, à l'Etat créancier, car elle sauvegarde la dette menacée par la mutation territoriale, qui a pu amoindrir ou même faire disparaître l'Etat prédécesseur débiteur. Toutefois, l'Etat créancier peut — sauf en cas de disparition totale de l'Etat prédécesseur — avoir intérêt, politiquement ou financièrement, à refuser le changement de débiteur et à rejeter la déclaration unilatérale. Il peut, en effet, prendre en considération le rapport personnel qui existait entre lui et l'Etat prédécesseur. Il peut également considérer que l'Etat successeur a pris une part ou trop faible ou trop importante des dettes de l'Etat prédécesseur et que, de ce fait, ses intérêts ne sont pas suffisamment protégés. Un double problème peut donc se poser : celui de la solvabilité respective de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur, appréciée par l'Etat créancier, et celui de la nature et de la qualité des relations politiques qui existent entre l'Etat créancier, d'une part, et les Etats prédécesseur et successeur, d'autre part. Il n'y a donc pas création automatique d'un rapport entre l'Etat successeur et l'Etat tiers.

- Comment le consentement de l'Etat tiers créancier peut-il s'exprimer, et quels sont les effets de ce consentement? C'est l'objet de l'article U, qui porte sur l'expression et les effets du consentement de l'Etat tiers créancier. D'après le premier paragraphe de cet article, le consentement s'exprime à propos, soit d'un accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (accord de dévolution de la dette), soit à propos d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur indiquant sa volonté d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur. Le problème se pose de savoir si le transfert d'une dette entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur peut se faire simplement par accord ou par déclaration unilatérale et s'il ne peut pas être également imposé par une norme du droit de la succession d'Etats. Dans ce dernier cas, il s'agit de savoir si, malgré l'existence d'une norme de droit international imposant le transfert de la dette, le consentement de l'Etat tiers est nécessaire. Il s'agirait, en quelque sorte, d'une norme juridique relative ou conditionnelle (norme sous condition suspensive), qui n'aurait d'effet à l'égard de l'Etat créancier qu'à partir du moment où cet Etat y aurait consenti.
- 48. Le Rapporteur spécial hésite beaucoup sur ce point, et serait enclin à affirmer qu'il n'existe pas, dans ce cas, de norme de droit international public opposable, d'une part, aux rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur et, d'autre part, aux rapports entre l'Etat tiers créancier et les deux autres Etats. On ne voit pas en effet, a priori, la viabilité d'une norme de droit qui lierait l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, mais qui n'exercerait pleinement ses effets, tant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur qu'entre ces deux Etats et l'Etat tiers créancier, qu'à la suite du consentement de cet Etat tiers. Ou il existe une règle de succession tirée du droit international, et elle doit alors s'imposer à tous les Etats concernés dans la relation triangulaire, ou il faut un consentement de l'Etat tiers, et on peut alors difficilement parler, semble-

- t-il, de l'existence d'une règle de succession tirée du droit international. C'est pourquoi l'article U ne se réfère pas à l'existence préalable d'une telle règle de droit international public. La véritable règle de droit international est, en fait, celle qui est énoncée à l'article U : c'est la rencontre de la volonté de l'Etat tiers avec celle de l'Etat successeur, d'une part, et avec les volontés conjuguées de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur, d'autre part. C'est cette relation triangulaire qui peut entraîner le changement de débiteur, avec toutes les conséquences juridiques que ce changement peut avoir pour l'Etat tiers créancier.
- 49. Cependant, les articles R, S, T et U laissent intacte la question de savoir s'il ne faut considérer que les créances de l'Etat ou s'il faut également envisager celles d'autres sujets de droit international comme les organisations intergouvernementales et les institutions financières internationales, ou celles de personnes privées comme les sociétés multinationales étrangères. C'est cette question que le Rapporteur spécial se propose d'aborder ensuite.

La séance est levée à 13 heures.

1422° SÉANCE

Mercredi 18 mai 1977, à 15 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE R (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent),

ARTICLE S (Effets du transfert de dettes à l'égard d'un Etat tiers créancier),

ARTICLE T (Effets à l'égard d'un Etat tiers créancier d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur), et

ARTICLE U (Expression et effets du consentement de l'Etat tiers créancier) [suite]

1. LE PRÉSIDENT prie les membres de la Commission de bien vouloir excuser son absence forcée au début de la session et se félicite des progrès réalisés pendant cette période sous la direction du premier vice-président.

¹ Pour textes, voir 1421° séance, par. 32.

- 2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle qu'en présentant le chapitre II de son rapport (A/CN.4/301 et Add.1) il était parti de l'hypothèse consistant à ne voir dans le créancier qu'un Etat. Il se propose maintenant d'aborder le problème de la qualité du créancier, en se demandant s'il n'y a pas d'autres créanciers que des Etats. Si le créancier est une organisation internationale ou une institution financière internationale, le problème n'est pas difficile à résoudre, car on peut dans leur cas parler de « sujets du droit international ». Mais le problème se pose si le créancier est une société multinationale ou transnationale ou une personne physique ou morale de droit privé interne ressortissante d'un Etat étranger. Ce problème est parallèle à celui de la qualité du débiteur, examiné au chapitre Ier du rapport à propos de la définition de la dette d'Etat. Faut-il exiger du créancier aussi qu'il ait la qualité d'Etat ou, tout au moins, celle de sujet du droit international, prise au sens large pour englober une organisation interétatique? Ou faut-il rappeler qu'il s'agit du problème de la dette d'Etat, et que c'est essentiellement la qualité d'Etat du débiteur qui importe? Le Rapporteur spécial a évoqué le problème avec timidité, en le reléguant dans une note de bas de page², et en considérant que ce qui compte avant tout, c'est la qualité d'Etat du débiteur. L'importance du problème de la qualité du créancier ne lui a pas échappé, mais il avait trois raisons au moins de limiter son étude aux créances d'un sujet de droit international.
- 3. Il a premièrement pris en considération le parallélisme à établir entre la succession aux dettes d'Etat et la succession aux biens d'Etat. D'après la partie du projet d'articles qui concerne les biens d'Etat, les biens de l'Etat tiers peuvent être définis comme des biens d'Etat qui appartiennent exclusivement à l'Etat tiers en sa qualité de sujet du droit international, l'Etat tiers ayant été défini à l'article 3³ comme « tout Etat autre que l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur ». Or, les créances de l'Etat tiers sont précisément des biens d'Etat de l'Etat tiers, tels qu'ainsi définis. Il serait donc peu judicieux d'adopter, à propos de l'Etat tiers créancier, une définition différente. Selon la définition qui figure dans les articles déjà adoptés, les biens d'Etat de l'Etat tiers, parmi lesquels figurent ses créances d'Etat, doivent s'entendre strictement des biens d'Etat qui appartiennent à l'Etat tiers, et non pas à une entité inférieure ou à une personne physique ressortissante de cet Etat. La définition de l'Etat tiers créancier, dans la partie du projet relative aux dettes d'Etat, devrait donc, suivant un parallélisme normal, viser uniquement les créances qui appartiennent à l'Etat tiers, à l'exclusion de celles qui appartiennent à d'autres entités.
- 4. Le Rapporteur spécial a pris également en considération le problème des droits acquis, auquel il a consacré son deuxième rapport⁴, et en particulier le problème des prétendus droits acquis des ressortissants personnes physiques ou morales d'un Etat étranger.
- 5. Il a tenu compte, enfin, du problème de protection diplomatique qui se poserait si toutes les créances, celles

de l'Etat tiers proprement dit comme celles de ses ressortissants, étaient considérées comme des créances de l'Etat tiers sur le plan international. En effet, les investisseurs étrangers doivent se soumettre à la loi de l'Etat débiteur où ils ont investi et à la compétence des tribunaux de cet Etat. C'est la « clause Calvo », selon laquelle tout contrat passé par l'Etat avec des étrangers et toute concession accordée à des étrangers doivent expressément stipuler que ceux-ci sont soumis aux lois de l'Etat et justiciables de ses tribunaux et qu'ils renoncent à toute protection diplomatique. Cette clause, qui place les étrangers sur le même plan juridique que les nationaux, figure dans la constitution de la plupart des pays latino-américains — Bolivie, Costa Rica, El Salvador, Equateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Pérou et Venezuela. L'article 32 de la Constitution du Pérou dispose qu' « en matière de biens les étrangers jouissent du même statut que les Péruviens, sans pouvoir en aucun cas se réclamer à cet égard d'un statut exceptionnel ni invoquer la protection diplomatique ». L'article 27 de la Constitution du Mexique dispose que « l'Etat peut accorder le même droit à des étrangers, à condition que ceux-ci acceptent, par-devant le Secrétariat aux relations extérieures, d'être considérés comme Mexicains pour ce qui est de leurs biens et s'engagent à ne pas invoquer la protection de leur gouvernement quant aux questions y relatives, sous peine d'être déclarés déchus, au profit de la nation, des biens ainsi acquis ». Ainsi, la clause Calvo empêche de considérer la créance d'une personne physique ou morale étrangère comme une créance assimilable à celle d'un Etat étranger. Cela ne signifie pas que la créance d'une personne physique ou morale étrangère ne doit pas être reconnue, mais simplement que son sort est assimilé à celui d'une créance qui serait détenue par une personne physique ou morale ressortissante de l'Etat prédécesseur. Autrement dit, le changement de débiteur résultant de la transmission de la dette à l'Etat successeur intervient sans que le consentement de l'Etat tiers dont le créancier est ressortissant soit nécessaire. En effet, le consentement de l'Etat tiers n'est nécessaire que s'il s'agit d'une créance appartenant en propre à cet Etat, et non pas à ses nationaux. La relation se ramène donc, dans le cas considéré, à une relation bilatérale entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

- 6. Telles sont les raisons pour lesquelles le Rapporteur spécial a considéré le créancier en sa seule qualité d'Etat aux fins des articles proposés au chapitre II de son rapport.
- 7. M. Bedjaoui propose que la Commission se prononce d'abord sur les articles R, S, T et U, qui concernent la créance de l'Etat tiers en sa qualité de sujet du droit international. Ces articles ne lui paraissent pas présenter de difficultés, car ils établissent un parallèle entre la succession aux dettes et la succession aux traités, qui créent, l'une et l'autre, une relation triangulaire entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers.
- 8. Après s'être prononcée sur ces articles, la Commission devra examiner séparément le problème des créances de personnes physiques ou morales privées étrangères. Elle pourra décider, soit de les ignorer et de ne considérer que les créances de l'Etat, limitant ainsi considérablement son sujet, soit de les admettre, et il lui sera alors très facile de régler le problème en deux temps. Elle devra, d'abord,

² A/CN.4/301 et Add.1, note 68.

³ Voir 1416^e séance, note 2.

⁴ Annuaire... 1969, vol. II, p. 70, doc. A/CN.4/216/Rev.1.

laisser « ouverte » la définition de la dette d'Etat proposée à l'article O, en se bornant à rappeler que la dette d'Etat est une dette assumée par l'Etat, sans préciser à l'égard de qui — c'est-à-dire en définissant la dette par le débiteur seulement et en laissant en suspens le problème de la qualité du créancier. Elle devra ensuite ajouter aux articles R, S, T et U un nouvel article V, qui précisera, d'une part, que les personnes étrangères de droit privé sont assimilées aux ressortissants de l'Etat prédécesseur pour ce qui est du sort de leurs créances respectives, et, d'autre part, que le sort de ces créances de personnes privées, nationales ou étrangères, est déterminé, dans le cadre de la succession d'Etats, par une relation juridique bilatérale (Etat prédécesseur/Etat successeur), et non par une relation juridique triangulaire — autrement dit, que le consentement de l'Etat tiers dont le ressortissant est créancier de l'Etat prédécesseur n'est pas nécessaire.

- 9. M. CASTAÑEDA appuie la suggestion du Rapporteur spécial tendant à compléter les articles R, S, T et U par un article relatif aux créanciers autres que des Etats. Il souligne à cet égard que rien, dans l'article O⁵, n'exclut de la définition de la dette d'Etat qui y figure les dettes contractées par un Etat envers des personnes privées. La portée que le Rapporteur spécial a entendu donner à l'article O ressort clairement de la note 68 de son rapport, où il est dit : « Il y a dette d'Etat de l'Etat prédécesseur même si le créancier est une personne privée étrangère; il suffit simplement qu'elle ait été contractée par le gouvernement de l'Etat prédécesseur. »
- 10. M. Castañeda souscrit entièrement aux dispositions des articles S, T et U, ainsi qu'à l'observation formulée par le Rapporteur spécial au sujet de l'article R selon laquelle la novation n'intervient que dans les rapports juridiques entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur. En revanche, il n'est pas d'accord pour considérer que « la succession d'Etats emporte l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et la naissance de celles de l'Etat successeur », ainsi qu'il est dit à l'article R. La succession en soi ne suffit pas à produire de tels effets; c'est même un principe de droit généralement reconnu, et qui sous-tend les quatre articles à l'examen, qu'il ne peut y avoir changement de la personne du débiteur sans que le créancier y consente. C'est pourquoi, et pour qu'il y ait cohérence entre l'article R et le deuxième alinéa de l'article U, il faudrait trouver un moyen de préciser à l'article R que les effets visés sont subordonnés à l'expression par l'Etat tiers créancier de son consentement à la substitution de l'Etat successeur à l'Etat prédécesseur comme son débiteur.
- 11. M. VEROSTA pense que le titre du chapitre II du rapport « Problème de l'Etat tiers » est significatif, car il pose la question de savoir si les règles relatives à la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat doivent se limiter aux dettes que l'Etat prédécesseur a contractées à l'égard d'un autre Etat ou si elles doivent également s'appliquer aux dettes qu'il a contractées envers d'autres sujets du droit international.

- 12. Ces autres sujets du droit international peuvent être des unions d'Etats, qui ont une personnalité juridique distincte des Etats qui les composent. Par exemple, le Montenegro avait des dettes à l'égard de la monarchie austro-hongroise, qui n'était pas un Etat tiers, mais une union des deux Etats l'Autriche et la Hongrie ayant une personnalité internationale distincte des deux Etats qui la composaient. Lorsque le Montenegro s'est uni au royaume de Serbie en 1918, ses dettes à l'égard de la monarchie austro-hongroise sont passées au nouveau royaume ainsi constitué. Il ne s'agissait pas, dans ce cas, de dettes à l'égard d'un Etat tiers, mais de dettes à l'égard d'un autre sujet du droit international, l'union réelle Autriche-Hongrie.
- 13. Si l'on peut admettre, à la rigueur, que l'expression « Etat tiers créancier » couvre les confédérations et les unions d'Etats, il est impossible de désigner par cette expression des organisations internationales comme l'ONU ou des institutions financières internationales comme la BIRD ou le FMI. Or, il pourrait arriver qu'un Etat multinational membre de l'ONU n'ayant pas versé ses cotisations pendant plusieurs années soit dissous sans avoir payé ses dettes à l'égard de l'Organisation, et que sur son territoire se forment de nouveaux Etats qui soient admis à l'ONU. Il pourra y avoir, dans ce cas, passage aux Etats successeurs de la dette contractée par l'Etat prédécesseur à l'égard de l'ONU, sujet de droit international créancier.
- 14. Il faudrait donc faire ressortir dans le titre du chapitre II que les règles concernant les créances de l'Etat tiers valent également pour les créances des autres sujets du droit international.
- 15. M. THIAM constate que le Rapporteur spécial n'a pas pris définitivement position sur la question de savoir si le créancier ne peut être qu'un Etat ou s'il peut être également un autre sujet du droit international, laissant à la Commission le soin de trancher cette question.
- 16. Selon M. Thiam, les quatre articles R, S, T et U sont étroitement liés. L'idée contenue dans ces articles peut se ramener à trois points essentiels : une succession d'Etats ne peut, de son seul fait, affecter les droits d'un Etat tiers créancier; elle ne peut, de son seul fait, créer des liens juridiques nouveaux entre l'Etat tiers créancier et l'Etat successeur; pour qu'il y ait subrogation, il faut une volonté commune de l'Etat tiers créancier et de l'Etat successeur. D'où la nécessité pour l'Etat tiers créancier, comme l'a souligné M. Castañeda, de marquer sa volonté de voir la dette à son endroit transférée à l'Etat successeur. M. Thiam approuve cette démarche, qui lui paraît logique et qui tient compte aussi bien des intérêts de l'Etat tiers créancier que de ceux de l'Etat successeur.
- 17. En ce qui concerne l'article S, M. Thiam constate qu'il y est dit, d'une part que les dettes passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur et, d'autre part, qu'elles ne deviennent pas des dettes de l'Etat successeur vis-à-vis de l'Etat tiers créancier; on a ainsi l'impression de dettes qui flottent et dont on ignore encore le titulaire. Il estime donc que l'article S devrait être remanié.
- 18. A part cette dernière réserve, M. Thiam approuve entièrement la manière dont le Rapporteur spécial a abordé le problème des dettes d'Etat, étant entendu qu'il

^{4 1416°} séance, par. 1.

 ^{1421°} séance, par. 39.

y aurait lieu d'approfondir ce problème pour ce qui est des dettes contractées à l'égard de sujets du droit international autres que des Etats.

19. M. AGO insiste sur la nécessité de définir de manière précise les limites du sujet traité. Il ne voit pas d'inconvénient à le restreindre, à condition qu'il n'y ait aucune équivoque possible. On peut, en effet, limiter le sujet à la succession d'Etats en ce qui concerne les dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard d'un Etat tiers. On peut l'élargir en adjoignant à l'Etat tiers les autres sujets du droit international. On peut l'étendre encore en ajoutant aux sujets du droit international les personnes privées — physiques ou morales — étrangères. Toutefois, il s'agit là toujours de créanciers étrangers. Or, quand on parle de succession d'Etats en matière de dettes d'Etat, par « dette d'Etat » on entend avant tout la succession à propos de la dette publique, c'est-à-dire la dette contractée par l'Etat envers ses propres citoyens (bons du Trésor, etc.). On peut très bien décider d'exclure cet aspect, mais il faudrait alors modifier la définition de la dette d'Etat donnée à l'article O, qui manifestement inclut la dette contractée par l'Etat envers des particuliers, et envers ses propres ressortissants en premier lieu. D'autre part, les dettes contractées par un Etat envers un Etat étranger sont souvent consignées dans un traité international : on peut donc dire que cette question relève en partie de la succession d'Etats en matière de traités, tandis que les dettes contractées envers les particuliers nationaux ne relèvent que de la matière à l'examen.

20. M. Ago répète qu'il n'est nullement opposé à la manière dont le Rapporteur spécial a abordé le problème, mais qu'il lui paraît indispensable de bien préciser, dès le début, les limites du sujet, afin d'éviter tout malentendu.

21. M. SETTE CÂMARA fait observer que le principe fondamental qui sous-tend les articles proposés par le Rapporteur spécial dans le chapitre II de son rapport est l'idée que la succession, tout en créant des rapports spéciaux entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur quant aux dettes contractées par le premier envers un Etat tiers, ne peut en soi créer de liens directs entre l'Etat successeur et l'Etat tiers. Pour qu'un tel rapport prenne naissance, l'Etat tiers doit d'une façon ou d'une autre manifester son consentement à voir la dette passer de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. Cependant, au paragraphe 101 de son rapport (A/CN.4/301 et Add.1), le Rapporteur spécial fait une distinction subtile entre transfert des obligations et transmission des droits : d'après lui, certaines obligations de l'Etat prédécesseur à l'égard de tiers se trouvent transférées à l'Etat successeur indépendamment de toute manifestation de volonté de l'Etat prédécesseur ou de l'Etat successeur, mais ce transfert n'éteint pas le rapport Etat prédécesseur/Etats tiers et — contrairement à ce qui a été décidé dans le cas de l'article 6, concernant les biens d'Etat — n'établit non plus aucun rapport nouveau Etat successeur/Etat tiers, ce qui explique que l'article R limite les effets de la succession en matière de dettes aux rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Au paragraphe 103, le Rapporteur spécial explique que l'Etat prédécesseur conserve sa qualité de débiteur et la responsabilité de la dette envers l'Etat tiers, une novation ou une transmission de droits ne pouvant intervenir qu'avec le consentement de cet Etat tiers.

- 22. M. Sette Câmara ne comprend pas très bien pourquoi les obligations et les droits ne sont pas traités de la même façon. A son avis, dès lors qu'une obligation est transférée de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, il doit également y avoir transfert des droits correspondants de l'Etat tiers créancier. Si ces droits ne peuvent être transférés sans une intervention de l'Etat tiers, pourquoi n'en serait-il pas de même des obligations? Il se pourrait que l'Etat tiers n'accepte pas de voir une obligation à son endroit s'éteindre pour l'Etat prédécesseur et prendre naissance pour l'Etat successeur, si par exemple il considère ce dernier comme un débiteur moins sûr.
- 23. En ce qui concerne la section C du chapitre II du rapport, M. Sette Câmara estime que la possibilité prévue au paragraphe 106 de régler le sort d'une dette dans le cadre d'un accord de dévolution est incompatible avec l'article 8 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, récemment adopté par une conférence de plénipotentiaires, selon lequel les accords de dévolution ne constituent rien d'autre qu'une déclaration d'intentions et ne sauraient en soi lier l'Etat successeur ou lui conférer des droits ou obligations de l'Etat prédécesseur. Le texte de l'article S proposé par le Rapporteur spécial semble viser aussi les accords de dévolution, puisqu'il y est question des « accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur » en vigueur à la date de la succession. De l'avis de M. Sette Câmara, non seulement les accords de dévolution ne peuvent emporter transfert à l'Etat successeur des dettes de l'Etat prédécesseur envers un Etat tiers, mais ils ne peuvent non plus en soi donner naissance à une novation d'obligations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur; un tel changement exigerait de la part de l'Etat successeur, une fois celui-ci devenu entité souveraine, une manifestation nouvelle de la volonté d'être lié par ces obligations.
- 24. L'article T est davantage conforme à l'article 9 du projet sur la succession en matière de traités, puisqu'il est libellé en termes généraux et dispose que les dettes de l'Etat prédécesseur ne deviennent pas des dettes de l'Etat successeur du seul fait d'une déclaration unilatérale de ce dernier. Contrairement à l'article S, l'article T ne précise pas « dettes de l'Etat successeur vis-à-vis de l'Etat tiers créancier », précision qui implique la possibilité d'un transfert des dettes à l'Etat successeur vis-à-vis de l'Etat prédécesseur. La Commission devrait traiter les déclarations unilatérales et les accords de dévolution de manière identique, comme elle l'a fait dans son projet sur la succession en matière de traités.
- 25. M. Sette Câmara nourrit de même des doutes au sujet de l'article U, car il ne faut pas, à son avis, parler des accords de dévolution et des déclarations unilatérales d'un Etat successeur comme de moyens normaux pour cet Etat d'exprimer son consentement à assumer des dettes, c'est-à-dire comme d'actes valables de caractère obligatoire auxquels l'Etat tiers peut souscrire. En premier lieu, les problèmes soulevés par l'article U relèvent davantage du domaine de la succession d'Etats en matière de traités que du sujet à l'examen. En second lieu, M. Sette Câmara maintient ses réserves concernant les

^{&#}x27; Voir 1416° séance, note 1.

références qui sont faites à des accords qui évoquent tout à fait des accords de dévolution ainsi qu'à des déclarations unilatérales de l'Etat successeur. Troisièmement, il nourrit des réserves quant au fait d'admettre aussi libéralement que c'est le cas dans cet article la possibilité d'un consentement tacite. A cet égard, M. Sette Câmara donne lecture du texte de l'article 35 de la Convention de Vienne⁸.

- 26. M. CALLE Y CALLE déclare que la Commission n'a à connaître que des dettes de caractère international et doit par conséquent, à l'article O, limiter sa définition de la dette d'Etat aux dettes contractées par et envers des sujets du droit international. Sous cette réserve, il estime que l'article devrait être libellé dans les termes les plus généraux possible.
- 27. M. Calle y Calle a tout d'abord nourri les mêmes doutes que M. Castañeda au sujet de l'article R, mais après l'avoir relu il a estimé que la stipulation selon laquelle les effets de la succession visés par cet article sont soumis « aux dispositions des présents articles », c'est-à-dire des articles S, T et U, répondait à ses préoccupations. En effet, il ressort nettement de ces derniers articles qu'une novation ne peut intervenir que si les dettes en question sont transmissibles et si l'Etat créancier consent clairement à la subrogation. A son avis, si l'article R n'est pas parallèle à l'article 8 du projet sur la succession en matière de traités, du moins s'en inspire-t-il, et il est suffisamment clair. M. Calle y Calle estime donc que l'article R et les autres articles à l'examen peuvent être renvoyés au Comité de rédaction.
- 28. M. QUENTIN-BAXTER dit que l'article R ne lui pose pas de difficultés, car il traite, dans un libellé analogue à celui de l'article correspondant sur la succession aux biens d'Etat, de rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Pour ce qui est des autres articles à l'examen, en revanche, M. Quentin-Baxter s'inquiète quelque peu de voir qu'on semble y revenir à des questions mettant en cause des relations conventionnelles.
- 29. Il partage l'avis selon lequel l'expression « dettes d'Etat » devrait avoir un sens suffisamment large pour englober toutes les dettes qui passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, indépendamment de la question de savoir si le créancier se trouve être un Etat. D'un autre côté, il a des réserves quant à la notion de dettes d'Etat. Il veut bien croire que la question importante et complexe de la succession à des obligations financières appelle peut-être des règles subsidiaires spéciales, mais il ne voit pour le moment aucune raison de supposer que le principe général applicable à ces obligations ne s'applique pas aussi aux autres types d'obligations.
- 30. Dans l'étude de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités en matière de biens d'Etat, par exemple —, la Commission a à se préoccuper essentiellement d'une relation entre deux personnes internationales, à savoir l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Certes, passant de la question des biens d'Etat à celle des obligations d'Etat, la Commission a aussi affaire désormais à une tierce partie, puisque le transfert de la responsabilité d'une dette suppose nécessairement un créancier.

- Mais, en l'occurrence, les problèmes qui se posent relèvent essentiellement du droit interne, plutôt que du droit international. L'article 5 du projet dispose que 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 ». Les règles de droit international qui régissent la succession d'Etats se combinent avec les règles de droit interne qui déterminent, voire (en un certain sens) créent, les biens qui sont l'objet de la succession. A cet égard, M. Quentin-Baxter ne voit aucune différence de principe entre les droits et les obligations; il est convaincu que le sujet véritable de l'étude en cours est celui des obligations qui, selon le droit interne de l'Etat prédécesseur, incombent à cet Etat. Le stade auquel les intérêts d'un Etat tiers en la matière sont élevés au niveau international en vertu d'un accord international se situe en dehors du cadre du projet d'articles à l'examen et relève de la succession en matière de traités.
- M. Quentin-Baxter ne veut pas établir d'équation facile et superficielle entre biens et dettes ou entre droits et obligations. La succession en matière d'obligations peut fort bien obéir à des règles différentes — plus complexes – de celles qui s'appliquent à la succession en matière de droits. Néanmoins, la CDI doit essayer de se guider sur ses conclusions relatives aux biens, droits et intérêts. La Commission a estimé, à ce propos, qu'elle pouvait limiter les conséquences des articles au moment précis où se produit la succession, et a considéré comme acquise la proposition fondamentale selon laquelle l'ordre juridique interne n'est pas modifié du seul fait d'une succession d'Etats. Les cas où l'Etat prédécesseur lui-même est, d'après son droit interne, le propriétaire des biens sont ceux où un transfert est nécessaire et inévitable. De l'avis de M. Quentin-Baxter, c'est là un excellent point de départ pour l'examen de la question des dettes ou autres obligations.
- 32. L'une des grandes difficultés du sujet de la succession d'Etats tient au fait que même les meilleures autorités lui ont assigné des limites très variables. Les exemples étudiés dans les manuels se rapportent souvent à des questions différentes, dont bon nombre relèvent de la responsabilité des Etats, considérée comme une série de normes régissant les devoirs qu'a un Etat à l'égard d'un Etat tiers ou des ressortissants de l'Etat tiers - voire, en droit international contemporain, à l'égard de ses propres ressortissants. Dans le cas des biens d'Etat, il a paru suffisant de s'en remettre à la responsabilité des Etats pour ce qui peut se produire après la date de la succession proprement dite. Toutefois, peut-être cette solution n'est-elle pas aussi aisément applicable dans le cas des obligations d'Etat, l'Etat successeur pouvant voir dans la succession ellemême un facteur qui a une incidence sur ses devoirs ou sur sa liberté d'action à l'égard de biens dans lesquels un Etat tiers ou des ressortissants de cet Etat détiennent un intérêt.
- 33. La meilleure solution serait que la Commission examine les problèmes posés par la doctrine et la pratique des Etats quand elle en viendra à étudier, les uns après les autres, les divers types de succession qu'elle a déjà identifiés à propos des biens d'Etat. M. Quentin-Baxter ne cherche nullement à exclure du débat la question très importante des droits des Etats tiers dans une succession

^{*} Voir 1417° séance, note 4.

d'Etats — question qu'il faudra sans doute examiner de façon assez détaillée —, mais la Commission n'a à s'occuper pour le moment que des rapports existant au niveau international entre deux Etats, un Etat prédécesseur et un Etat successeur. Bien entendu, il ne faut rien faire, dans l'étude de ces rapports, qui puisse porter préjudice à la situation de l'Etat tiers ou limiter ses options. C'est un principe élémentaire du droit des traités qu'un arrangement entre deux parties ne saurait lier un tiers. Encore une fois, il est des cas de succession d'Etats où l'Etat prédécesseur peut fort bien disparaître sans laisser de trace, et si l'Etat tiers ne dispose d'aucun recours contre l'Etat successeur, il n'a plus aucun droit véritable. Par la suite, il faudra se souvenir qu'un Etat tiers doit être protégé non seulement contre les atteintes à sa souveraineté, mais aussi, dans une certaine mesure, contre l'arbitraire d'un Etat successeur.

34. M. SUCHARITKUL souscrit entièrement à toutes

les propositions faites par le Rapporteur spécial au chapitre II de son rapport. Il tient toutefois à mettre l'accent sur les intérêts généraux d'Etats créanciers tels que le Japon et la Thaïlande, en présence de certains événements se déroulant en Asie du Sud-Est. C'est avec raison que le Rapporteur spécial a tenu compte des relations triangulaires entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers créancier, et qu'il a dûment pris en considération l'Etat tiers créancier dans les articles T et U de son projet. Selon la typologie successorale retenue par le Rapporteur spécial, il peut y avoir disparition de l'Etat prédécesseur, en cas d'annexion ou d'unification. En pareil cas, le consentement de l'Etat tiers créancier ne paraît ni utile ni même nécessaire; en l'occurrence, c'est la volonté de l'Etat successeur de succéder aux dettes de l'Etat prédécesseur qui importe. La Commission pourrait s'inspirer des solutions adoptées en la matière à la suite de l'unification du Viet Nam. Dans bien des cas, le Viet Nam actuel a déjà succédé aux droits et aux dettes du Viet Nam du Sud, notamment à la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, et il a succédé aux dettes contractées envers la Banque asiatique de développement. Outre l'élément de négociation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, qui est très important, il s'agit de déterminer les critères que l'Etat successeur et l'Etat créancier adopteront pour établir dans quels cas il y aura novation.

36. M. FRANCIS souscrit aux observations de M. Castañeda concernant la portée de l'article R. D'une façon générale, il est en mesure d'accepter les articles R, S, T et U ainsi que les principes qui y sont énoncés, mais il serait bon d'introduire dans l'article R une disposition subordonnant à l'application de l'article U l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur.

37. A l'ouverture du débat sur le sujet à l'examen, M. Francis n'avait pas d'idée préconçue sur la question de savoir s'il convenait de limiter l'application du projet d'articles aux dettes entre Etats. Malheureusement, il se trouve à présent devant une sorte de dilemme. M. Quentin-Baxter a déjà mentionné l'article 5, concernant les biens d'Etat, et l'on peut citer aussi l'article 11, relatif au pas-

M. OUCHAKOV estime, contrairement à M. Ago, que les dettes établies par traité ne relèvent aucunement de la succession d'Etats en matière de traités. En effet, il ne suffit pas qu'une dette d'Etat ait sa source dans une clause conventionnelle; encore faut-il que cette clause ait été exécutée. Si un Etat ou un autre sujet du droit international a promis un prêt à l'Etat prédécesseur, mais n'a pas exécuté sa promesse, il n'y a pas de dette - peu importe le sort du traité en question. Si la clause du traité concerne un crédit qui a été effectivement accordé, il y a dette; et au cas où ce traité serait considéré comme nul par le jeu de la succession d'Etats, la dette elle-même ne serait pas nulle. La succession aux traités est donc sans effet, même pour les dettes conventionnelles. Le phénomène de la succession n'affecte que le sort des traités, c'est-à-dire leur éventuel maintien en vigueur et les conditions de ce maintien en vigueur.

39. D'ailleurs, une dette d'Etat peut naître autrement que par accord entre des Etats. Il se peut que l'Etat prédécesseur n'ait pas payé ses cotisations à l'ONU, ainsi que l'a indiqué M. Verosta. Une dette d'Etat peut aussi naître du fait que la responsabilité internationale d'un Etat est engagée, d'une sentence arbitrale, ou encore d'une décision de la CIJ. En outre, M. Ouchakov fait observer que, dans le cas où une promesse conventionnelle d'accorder un crédit n'aurait été que partiellement exécutée, la dette qui passerait de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur serait proportionnée à l'exécution de la promesse.

40. Se référant à l'article X, adopté provisoirement par la CDI et relatif à l'absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers, M. Ouchakov rappelle que la Commission a considéré que les biens d'un Etat tiers situés sur le territoire de l'Etat prédécesseur ou de l'Etat successeur ne sont pas affectés par la succession d'Etats. Le projet d'articles n'est cependant pas destiné uniquement aux Etats prédécesseurs et aux Etats successeurs. Il contient des règles générales qui s'imposeront aux Etats tiers. Dans la mesure où ces règles seront des règles coutumières codifiées, elles seront obligatoires pour tous les

sage des créances dues à l'Etat prédécesseur du fait de sa souveraineté ou de son activité sur le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Dans son rapport, le Rapporteur spécial examine les garanties que l'Etat prédécesseur offre au titre des dettes contractées par des collectivités locales. Si l'on admet que des garanties peuvent être données à des entités autres que des Etats au titre d'obligations contractées par des collectivités locales et si l'on se souvient que le Rapporteur spécial a prévu de telles garanties, on notera que le chapitre IV du rapport, qui traite de la succession aux dettes dans le cas de transfert d'une partie de territoire, contient une définition de la dette générale de l'Etat qui pourrait englober les obligations contractées par l'Etat prédécesseur non seulement à l'égard d'un Etat tiers mais aussi à l'égard de ses propres ressortissants et d'autres ressortissants. Au cas où la Commission déciderait de limiter le champ d'application des articles, le fait de traiter parfois de situations intéressant des entités autres que l'Etat et, dans d'autres cas, de sembler ne pas en tenir compte pourrait prêter à la critique. M. Francis incline à adopter une attitude souple, et juge préférable de ne pas limiter le projet d'articles aux rapports entre Etats.

Ci-dessus par. 10.

Etats et, dans la mesure où ce seront des règles de développement progressif du droit international, elles s'imposeront aux Etats parties à la future convention, si le projet prend un jour la forme d'une convention.

- 41. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la première partie du projet, relative aux biens d'Etat, la disposition du paragraphe 1 de l'article 12, par exemple, s'impose aux Etats tiers. En effet, lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat et que les Etats prédécesseur et successeur conviennent que les biens d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur, l'Etat tiers est tenu de respecter cet accord en ce qui concerne les biens d'Etat de l'Etat prédécesseur qui se trouveraient sur son propre territoire. De même, en cas d'unification de deux ou plusieurs Etats, l'Etat tiers est tenu de considérer les biens des Etats prédécesseurs qui se trouvent sur son propre territoire comme les biens de l'Etat unifié. De telles règles sont donc présumées être des règles de droit international général. Or, dans les articles R, S, T et U, on présume que l'Etat tiers n'est pas tenu par les règles spéciales qui figurent dans d'autres parties du projet. La situation est pourtant la même : l'Etat tiers, quel qu'il soit, sera tenu par ces règles si ce sont des règles coutumières et, si ce sont des règles de développement progressif du droit international, il ne sera tenu que s'il est partie à la future convention.
- 42. Les articles relatifs aux biens d'Etat concernent non seulement le passage de certains biens à l'Etat successeur, mais aussi les modalités de ce passage, qui peuvent prendre la forme d'une déclaration unilatérale, d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ou d'une notification adressée à l'Etat tiers. Or, les articles à l'examen ne contiennent que des règles relatives au passage de certaines dettes. Il conviendra de les compléter par des règles concernant les modalités de ce passage, qu'il s'agisse d'une notification, de négociations, d'une procédure de conciliation ou d'arbitrage, ou encore d'une décision de la CIJ. C'est pourquoi M. Ouchakov estime que les articles à l'examen sont peut-être un peu prématurés, à l'exception de l'article R, dans lequel le Rapporteur spécial a essayé d'énoncer une règle générale sur le passage des dettes d'Etat à l'Etat successeur.
- 43. Bien qu'il soit toujours dangereux d'énoncer des règles générales avant d'avoir mis au point les règles spéciales, la disposition de l'article R est d'une telle généralité qu'elle paraît acceptable. Toutefois, M. Ouchakov propose de la rédiger sur le modèle suivant:
 - « La succession d'Etats emporte extinction de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ou d'une partie de cette dette d'Etat et le passage de cette dette d'Etat ou d'une partie de celle-ci à l'Etat ou aux Etats successeurs, conformément aux dispositions des articles de la présente partie. »

Cette rédaction serait conforme aux intentions du Rapporteur spécial et éviterait certains écueils du libellé actuel de l'article R. Il vaut mieux, en effet, parler de *la* dette d'Etat que *des* dettes d'Etat, et ne pas parler à ce propos d'obligations, puisque la dette d'Etat, d'après la définition qui en est donnée à l'article O, est déjà elle-même une obligation.

- 44. Revenant sur la notion de dette d'Etat, M. Ouchakov tient à mettre en évidence l'existence de deux catégories de dettes. Si l'on imagine par exemple que l'Union soviétique contracte une dette envers une banque suisse, on peut se demander s'il s'agit d'un traité au sens du droit international ou d'un contrat conclu entre l'URSS, considérée comme personne morale selon le droit civil suisse, et une banque suisse. Dans ce dernier cas, l'Union soviétique accepterait d'avance la juridiction des tribunaux suisses, et le contrat serait régi par le droit privé suisse, sans relever en rien des règles du droit international.
- Se référant à l'observation de M. Ago 10 selon laquelle un Etat peut avoir une dette vis-à-vis de ses propres ressortissants, M. Ouchakov souligne qu'une telle hypothèse n'entre pas dans les préoccupations actuelles de la Commission. Dans le cas imaginé par M. Ago, la question devra être tranchée par le droit interne de l'Etat successeur. Certes, tout Etat est souverain et peut assumer des dettes envers ses propres ressortissants, mais de telles dettes n'ont rien à voir avec le droit international. D'autre part, si un Etat agit en tant que personne morale selon son propre droit civil ou selon le droit civil de son cocontractant, les questions de succession qui peuvent éventuellement se poser sont réglées par le droit civil applicable ou par les règles du droit international privé, qui renverront à telle ou telle législation nationale. Par conséquent, une dette d'Etat au sens du droit international implique une obligation financière d'un Etat à l'égard d'un autre sujet du droit international. Dans tous les autres cas, la dette a sa source dans un contrat de droit civil, régi par le droit privé. A supposer même qu'il se trompe sur ce point, M. Ouchakov estime que la Commission doit se limiter pour le moment aux dettes mettant en présence deux sujets du droit international, et n'envisager que plus tard les autres dettes qui pourraient être régies par le droit international.

La séance est levée à 18 heures.

¹⁰ Ci-dessus par. 19.

1423° SÉANCE

Jeudi 19 mai 1977, à 11 heures Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Nomination à des sièges devenus vacants (article 11 du statut) [A/C.4/299 et Add.1 et 2]

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT rappelle que, dans des lettres adressées au Président de la Commission, les présidents du groupe asiatique pour les mois de février et de mai 1977, respectivement, avaient demandé que le siège laissé vacant à la Commission par le décès de M. Hambro soit attribué à un Asiatique, conformément au « gentlemen's agreement » relatif à la représentation à la Commission 1. Par ailleurs, le représentant permanent de la Norvège auprès de l'ONU, agissant au nom des cinq pays nordiques, a fait savoir au Secrétaire général, en avril, que les gouvernements de ces pays se rangeaient à cet avis pour que soit maintenue à la Commission la représentation équilibrée des formes de civilisation et des différents systèmes juridiques à laquelle tendait l'accord tacite et qui n'avait pas été respectée par les élections tenues à la trente et unième session de l'Assemblée générale.

- 2. Le Président fait savoir que la Commission, réunie en séance privée, a élu, conformément à son statut, M. Abdul Hakim Tabibi (Afghanistan) au siège devenu vacant par suite du décès de M. Evrard Hambro.
- 3. M. Tabibi a été invité à prendre part aux travaux de la Commission.

La séance est suspendue à 11 h 5; elle est reprise à 11 h 20.

Souhaits de bienvenue à M. Tabibi

- 4. Le PRÉSIDENT félicite M. Tabibi de son élection et est heureux de l'accueillir à nouveau à la Commission, dont il a déjà été un membre respecté pendant de longues années.
- 5. M. TABIBI remercie la Commission du grand honneur qu'elle lui a fait en l'élisant et d'avoir, en même temps, rétabli l'équilibre prévu par le « gentlemen's agreement », qui n'avait pas été respecté à la trente et unième session de l'Assemblée générale. Il est parfaitement conscient de la nécessité d'un nouvel ordre juridique international et fera tout ce qui est en son pouvoir pour répondre aux espérances et aux aspirations des peuples du tiers monde. Il exprime ses regrets d'avoir été appelé à siéger pour remplacer un homme aussi respectable, un juriste et un diplomate aussi éminent, un ami aussi cher que l'était Edvard Hambro.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE R (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent),

ARTICLE S (Effets du transfert de dettes à l'égard d'un Etat tiers créancier),

ARTICLE T (Effets à l'égard d'un Etat tiers créancier d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur), et

ARTICLE U (Expression et effets du consentement de l'Etat tiers créancier) [suite]

- 6. M. SCHWEBEL dit qu'il se demande, comme M. Francis³, si le projet d'articles ne devrait pas porter aussi sur les dettes qu'un Etat assume en contractant un emprunt auprès d'une partie autre qu'un Etat et non pas seulement sur les dettes que des Etats contractent entre eux. Il est entièrement d'accord avec M. Castañeda pour penser que la définition de la dette d'Etat donnée à l'article O est appropriée du fait qu'elle n'exclut pas les créanciers autres que les Etats. De même, M. Schwebel peut admettre qu'il ressort de la note 68 du rapport (A/CN.4/301 et Add.1) que les parties autres que les Etats entrent dans le champ d'application du projet. En conséquence, il doute qu'il soit pertinent de se référer, comme le fait le Rapporteur spécial⁵, à la clause Calvo, qui est une expression du droit national - et, dans certains cas, du droit constitutionnel -, mais non une expression du droit international coutumier ou conventionnel. Il est clair qu'aucun Etat ne peut invoquer son droit national pour déroger à ses obligations internationales. M. Ago a dit très pertinemment que si la Commission devait traiter exclusivement des dettes entre Etats, le projet sur la succession d'Etats en matière de traités suffisait à régler la question, les dettes entre Etats ayant - sinon toujours, du moins souvent — leur origine dans des traités.
- 7. Pour des raisons aussi bien juridiques que pratiques, M. Schwebel serait tenté de proposer que le projet s'étende aux prêts qui sont consentis à un Etat par des entités non étatiques de caractère international public comme les prêts de la Banque mondiale, qui sont expressément régis par le droit international ainsi qu'aux prêts qui sont consentis par des entités non étatiques de caractère privé comme les prêts de consortiums bancaires, qui, dans bien des cas, ne sont pas régis par le droit international.
- 8. Dès lors qu'un contrat de prêt est fondé sur le droit national de l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur est certainement tenu, en vertu du droit international coutumier, de respecter dûment le droit de l'Etat prédécesseur dans la mesure où ce droit a une incidence sur des personnes privées et sur des droits et obligations privés; sinon, la responsabilité de l'Etat successeur risque d'être engagée. On pourrait même conclure du projet d'articles que l'Etat successeur n'est pas obligé de prendre à sa charge les dettes contractées entre Etats, mais qu'il est tenu de prendre à sa charge les dettes à l'égard de personnes qui sont fondées sur le droit national de l'Etat prédécesseur, dans la mesure où il succède à ce droit. De même, si le consentement d'un Etat tiers est considéré comme requis pour la novation d'une dette, ce consentement pourrait être exprimé par cet Etat au nom de ses ressortissants qui étaient créanciers de l'Etat prédécesseur et qui, pourrait-on faire valoir, le sont de l'Etat successeur.
- 9. M. Schwebel a tenu à soulever ces questions parce que la protection du droit international s'étend aux biens des étrangers et aux droits contractuels même si ces droits

¹ Voir 1414^e séance, par. 14.

² Pour textes, voir 1421^e séance, par. 32.

 ^{1422&}lt;sup>e</sup> séance, par. 37.

⁴ Ibid., par. 9.

^{*} Ibid., par. 5.

[&]quot; Ibid., par. 19.

sont créés par le droit national — opinion qui a été adoptée à bien des égards dans le droit régissant la responsabilité des Etats depuis des centaines d'années et dont il y a lieu de tenir compte lorsqu'on étudie le droit de la succession d'Etats. Le droit international ne garantit nullement de tels droits, mais il offre une protection contre l'action arbitraire ou discriminatoire qu'un Etat pourrait engager contre des étrangers, et, par conséquent, contre la dénonciation d'une dette au cas où cette dénonciation serait arbitraire. M. Schwebel n'est nullement certain qu'on puisse écarter ses arguments en alléguant qu'ils ne pourront être appréciés — et encore — que lorsque la Commission examinera la question de la responsabilité des Etats. A son avis, il n'est pas possible de dissocier entièrement des domaines entre lesquels il existe des liens organiques tant dans les faits que dans les précédents.

- 10. Toutes raisons juridiques mises à part, des raisons d'ordre pratique militent en faveur de la prise en considération, dans le projet d'articles, des prêts qui sont consentis à des Etats par des parties autres que des Etats. A l'heure actuelle, le gros de la dette consiste en prêts accordés par ces parties, et rien ne permet de supposer que cette situation se modifiera avec le temps. La Commission ne contribuera pas à maintenir le mouvement des capitaux internationaux, notamment le mouvement des prêts accordés par des personnes privées, qui — l'histoire récente l'a prouvé - revêtent une importance vitale pour les pays en développement, si elle exclut ces prêts du champ d'application du projet d'articles. Il faut songer aussi que, dans un monde en pleine évolution, des Etats emprunteurs pourraient soit fusionner pour constituer des Etats souverains plus grands, soit se diviser en Etats souverains plus petits. Il ne suffira pas de suggérer que la Commission devrait traiter maintenant des prêts entre Etats et ultérieurement des prêts consentis par des parties autres que des Etats. Il faut que ses travaux portent sur le monde de la finance internationale dans son ensemble tel qu'il existe en réalité.
- 11. M. NJENGA tient à féliciter le Rapporteur spécial d'avoir tenté de rédiger les projets d'articles R, S, T et U. S'agissant d'une relation triangulaire, il n'est pas facile de faire en sorte que chaque article soit complet en soi, et il faut considérer les dispositions en question dans leur ensemble pour en saisir toute la signification. Ainsi, alors que l'article R semble concerner uniquement les effets de la succession à l'égard de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur, il doit être lu en corrélation avec l'article U, qui montre qu'en fait ces effets dépendent du consentement de l'Etat tiers créancier. Si la Commission estime qu'il devrait être fait mention de ce consentement dans l'article R, il sera facile au Comité de rédaction de l'ajouter.
- 12. Quant à l'article S, M. Njenga partage les craintes exprimées par M. Sette Câmara. A première vue, on pourrait croire que, d'après cet article, les accords de dévolution auxquels il semble se référer créent, pour l'Etat successeur, des droits et des responsabilités bien établis. Or, il est très dangereux de donner à penser que des accords de dévolution ou des déclarations unilatérales

pourraient avoir pareil effet. Lorsqu'elle a étudié la succession d'Etat en matière de traités, la Commission était parvenue à la conclusion que les accords de dévolution et les déclarations unilatérales n'étaient qu'une simple manifestation d'intention de la part de l'Etat successeur - une intention qui, au surplus, pouvait ne pas avoir toujours été exprimée en toute liberté —, et elle ne leur avait donc accordé qu'une importance mineure. Il appartiendra au Comité de rédaction de rectifier l'impression que donne actuellement l'article en question, à savoir que les accords de dévolution peuvent avoir plus d'effet qu'ils n'en ont en réalité. Peut-être même pourrait-on sans inconvénient supprimer l'article S et ne retenir que l'article T sous une certaine forme, car cette dernière disposition donne une idée tout à fait exacte des effets des déclarations unilatérales.

- 13. En ce qui concerne l'article U, tous les membres de la Commission se rendront compte que, en donnant à l'Etat tiers créancier la faculté d'acquiescer à des arrangements intervenus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou à des déclarations unilatérales de ce dernier, ou de les rejeter, le Rapporteur spécial a voulu assurer la sauvegarde des droits de l'Etat tiers. Tel qu'il est rédigé, toutefois — mais sans doute n'est-ce pas intentionnel —, cet article va trop loin; en effet, il ne permet pas seulement à l'Etat tiers créancier de protéger ses propres intérêts, mais lui donne effectivement le droit d'opposer, en quelque sorte, son veto aux décisions prises par l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur en ce qui concerne la succession aux dettes existant à son égard. L'Etat tiers pourrait même rejeter un changement de débiteur dans le cas des dettes localisées, qui, en règle générale, passent à l'Etat successeur. Il faut donc trouver un moyen — et le Comité de rédaction pourrait peut-être s'en charger — de limiter le pouvoir de l'Etat tiers créancier à l'égard du résultat final de la succession aux dettes.
- 14. Du moment que la Commission s'occupe de droit international, elle est naturellement fondée à limiter son étude aux dettes contractées entre sujets de droit international. M. Njenga reconnaît volontiers, avec M. Schwebel, l'extrême importance pour les pays en développement du flux de prêts qu'ils reçoivent d'organismes privés, mais cette question ne rentre pas dans le cadre du droit international. A cet égard, il approuve entièrement la position prise par M. Ouchakov à la séance précédente⁸. Un créancier privé a divers moyens de recourir, par l'intermédiaire de son gouvernement, à un tribunal international, mais bien souvent les recours internes assurés par la législation de l'Etat dont il est créancier sont tout à fait suffisants, et ce sont ces recours qui doivent être épuisés en premier. Il a déjà été dit que les Constitutions de plusieurs pays latino-américains accordent aux étrangers les mêmes droits qu'aux ressortissants du pays; il en est de même, par exemple, de la Constitution du Kenya, qui donne aussi bien aux étrangers qu'aux Kényens le droit de recourir aux tribunaux locaux lorsqu'ils estiment que leurs intérêts ont été lésés, par exemple par une nationalisation. Il n'y a donc aucune raison de mentionner les créanciers privés étrangers dans le projet d'articles à

^{&#}x27; Ibid., par. 23.

¹ Ibid., par. 44 et 45.

l'examen. En fait, ce n'est qu'à la suite d'un déni de justice que, en vertu des règles de la responsabilité des Etats, il sera nécessaire d'agir au niveau de l'Etat pour protéger le créancier étranger. Si un Etat risque d'être appelé à comparaître devant un tribunal international chaque fois qu'il prend une décision affectant un étranger, la situation sera très difficile. Aussi M. Njenga interprète-t-il la note de bas de page du rapport du Rapporteur spécial à laquelle M. Schwebel s'est référé ocomme signifiant qu'il peut exister des dettes d'Etat dont le créancier est une personne privée étrangère, mais que les intérêts de cette catégorie de créanciers sont protégés par les règles habituelles déjà existantes. Par contre, il faudrait prévoir, dans le cadre du projet d'articles, le cas où le créancier de l'Etat prédécesseur est une organisation internationale.

- 15. M. JAGOTA fait observer que le Rapporteur spécial a ouvert le chapitre II de son rapport en adoptant une définition restreinte de l'expression « Etat tiers », alors qu'il propose à l'article O 10 une définition de la « dette d'Etat » qui est, au contraire, assez générale, puisque l'identité du créancier n'y est pas spécifiée. La question se pose donc de savoir, en ce qui concerne le chapitre II, s'il faut ou non ne considérer que les Etats parmi les diverses catégories de créanciers qui peuvent exister.
- 16. Il arrive de plus en plus souvent, comme on l'a déjà fait observer, que les créanciers des Etats soient des institutions financières, des organismes privés ou des particuliers. Le Rapporteur spécial a suggéré que l'étude soit d'abord limitée aux créanciers qui sont des Etats, et que la question des autres catégories de créanciers soit examinée ultérieurement. La Commission a elle-même suivi une procédure plus ou moins analogue quand elle a étudié le droit des traités, en examinant séparément la question des traités conclus entre Etats et celle des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Cependant, il est permis de se demander quand la Commission examinera les autres catégories de créanciers, et ce qu'il adviendra des dettes contractées envers eux si elle ne le fait pas. M. Jagota ne pense pas qu'il suffira de dire que la question de ces dettes sera réglée soit par le droit international coutumier, soit, par analogie, par les règles applicables aux dettes contractées envers des Etats. Il faut en fait élargir la portée du chapitre II du rapport pour qu'il s'étende aussi aux dettes contractées envers des sujets de droit international autres que les Etats. Les dispositions du chapitre porteraient donc sur les unions d'Etats, à propos desquelles la Commission devra décider si c'est l'union ellemême qui est sujet de droit international ou si seuls ses membres ont la personnalité internationale, et sur les institutions financières internationales et d'autres sujets de droit international, dont il faudra donner des exemples.
- 17. Il restera alors la question des créanciers qui sont des personnes physiques ou morales, catégorie qui comprendrait à la fois les particuliers et les sociétés multinationales. Le Rapporteur spécial a évoqué à cet égard la clause Calvo, et a dit que la question était prévue par le droit interne et n'était donc pas pertinente. Il a également

mentionné la question de la protection diplomatique — mais elle n'a rien à voir avec la succession, car il s'agit de déni de justice et, par conséquent, de la protection des intérêts de l'Etat dont les ressortissants ont été lésés. Toutefois, qu'adviendra-t-il si les créances de particuliers ont été garanties par l'Etat dont ils sont ressortissants et si cet Etat a conclu un accord de garantie des investissements avec l'Etat bénéficiaire des crédits? A supposer que ses ressortissants puissent utiliser les voies de recours dans l'Etat bénéficiaire, l'Etat garant aura-t-il un droit de recours envers l'Etat successeur en cas de succession? M. Jagota pense que la Commission devrait étudier tous ces problèmes avant d'en écarter certains du projet d'articles, et qu'elle devrait alors expliquer les raisons de son choix, de façon à indiquer dans quelle mesure les règles qu'elle cherche à élaborer seront applicables, mutatis mutandis, aux cas qui ne sont pas couverts par le projet.

- 18. M. Jagota croit comprendre, d'après les paragraphes 100 et 101 du rapport, que la théorie à la base des articles que propose le Rapporteur spécial est que la succession aux dettes d'Etat comporte deux situations : celle qui existe entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, et celle de l' « Etat tiers créancier » et, mutadis mutandis, des autres catégories de créanciers. Ainsi, le problème est jugé tout à fait différent de celui de la succession aux biens d'Etat, et il est demandé à la Commission, en ce qui concerne les obligations financières, de voir la relation triangulaire comme s'il s'agissait du droit des traités. Par conséquent, alors que la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur est régie par le droit de succession, le créancier est protégé par la règle selon laquelle il doit donner son consentement au changement de débiteur. M. Jagota estime que le Rapporteur spécial a probablement eu raison d'aborder la question comme il l'a fait.
- Toutefois, M. Ouchakov a avancé à la précédente séance l'idée que la manifestation de consentement exigée du créancier était purement procédurale et que la situation du créancier était donc régie par le droit international coutumier et non par les dispositions que la CDI était en train d'élaborer. S'il en est ainsi, la Commission doit préciser quelles sont les règles du droit positif qui régissent la situation du créancier et quels seraient ses droits s'il ne donnait pas son consentement. Par ailleurs, M. Njenga a soutenu 11 que l'obligation du consentement donnait au créancier un droit de veto inéquitable. Peutêtre ces divergences de vues sont-elles dues à une rédaction défectueuse des projets d'articles à l'examen. Toutefois, si l'obligation du consentement n'avait été qu'une question de procédure, il ne serait pas fait mention, à l'article U, de la notion de consentement implicite résultant du comportement. Et si cette obligation créait véritablement un droit de veto, l'objectif visé — la protection du créancier — ne serait pas atteint, ce qui n'est pas le cas. 20. Il est dit au paragraphe 101 du rapport que l'appli-
- cation du droit de succession n'aura pas pour effet d'éteindre automatiquement le rapport existant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat tiers créancier « sauf disparition complète de l'Etat prédécesseur ». Cette exception devrait

[°] Ci-dessus par. 6.

¹º Voir 1416º séance, par. 1.

¹¹ Ci-dessus par. 13.

être stipulée clairement dans les articles R, S, T et U, de même que les règles qui s'appliqueraient en cas de disparition de l'Etat prédécesseur. Il faudrait à cet effet étudier la pratique pertinente des Etats — par exemple le cas du Viet Nam, sur lequel M. Sucharitkul a appelé l'attention 12.

- 21. M. Jagota convient avec M. Castañeda 13 qu'il ne devrait pas y avoir de contradiction entre les articles R et U. A son avis, l'inclusion dans l'article R du membre de phrase « conformément aux dispositions des présents articles » suffit à préciser que l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur et la naissance des obligations de l'Etat successeur visées par cet article sont soumises au consentement de l'Etat tiers créancier visé à l'article U. Si tel n'est pas le cas, le lien entre les deux articles doit être indiqué à l'article R.
- 22. En ce qui concerne la corrélation entre les articles S et U, M. Jagota fait observer que l'article S prévoit que les dettes peuvent passer d'un Etat à un autre « en vertu des présents articles ou d'accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur », mais que l'article U parle du consentement de l'Etat tiers créancier uniquement par rapport à la dernière de ces modalités. Si le transfert des dettes « en vertu des présents articles » est également soumis au consentement du créancier, il faut le préciser à l'article U.
- 23. Enfin, M. Jagota tient à soulever la question des demandes reconventionnelles de l'Etat prédécesseur envers l'Etat tiers créancier, qui, d'après le Rapporteur spécial, constituent des droits et passeront donc automatiquement à l'Etat successeur, conformément à l'article 6 du projet d'articles 14. Cette question demande cependant à être étudiée plus à fond, car si le passage du droit de l'Etat prédécesseur à recevoir de l'argent de l'Etat tiers créancier n'est pas soumis au consentement de ce dernier, il n'en va pas de même dans le cas du passage du devoir de l'Etat prédécesseur de le payer. L'Etat prédécesseur risque donc de se trouver dans une situation délicate, puisqu'il perd le droit de présenter une demande reconventionnelle envers l'Etat tiers créancier tout en restant responsable de la dette qu'il a contractée initialement envers cet Etat.
- 24. M. ŠAHOVIĆ ne saisit pas très bien la portée des articles présentés par le Rapporteur spécial au chapitre II de son rapport, et s'interroge en particulier sur le sens exact de l'article R. Il croit comprendre qu'il s'agit là d'une disposition générale correspondant à celle de l'article 6, qui explique les fins juridiques de la succession d'Etats. Cependant, il estime qu'il faudrait préciser le but de cette règle générale, compte tenu de la relation triangulaire décrite par le Rapporteur spécial. On peut se demander, en effet, quels sont les rapports qui existent entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. La formule proposée par le Rapporteur spécial n'est pas assez claire à cet égard, et gagnerait à être précisée dans le sens indiqué par M. Ouchakov 15. Il faudrait souligner le lien qui existe entre l'article R et l'article U, comme l'a dit

- 25. Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué au paragraphe 58 de son rapport, la dette de l'Etat prédécesseur est l'objet fondamental de la présente étude. Or, après avoir donné une définition très générale de la dette d'Etat à l'article O, le Rapporteur spécial semble perdre de vue cet objet fondamental pour prendre immédiatement position à l'égard de l'Etat tiers. Il faudrait donc d'abord délimiter la notion de dette d'Etat et préciser le rapport qui existe entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Il faudrait également envisager la question des créances de personnes privées, physiques ou morales.
- 26. M. Šahović comprend l'idée contenue dans les articles S, T et U, mais il pense, comme M. Riphagen 17, qu'on aurait pu formuler cette idée de manière positive et l'énoncer en un seul article.

La séance est levée à 13 heures.

1424° SÉANCE

Vendredi 20 mai 1977, à 10 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE R (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent),

ARTICLE S (Effets du transfert de dettes à l'égard d'un Etat tiers créancier),

ARTICLE T (Effets à l'égard d'un Etat tiers créancier d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur), et

ARTICLE U (Expression et effets du consentement de l'Etat tiers créancier)¹ [suite]

1. M. EL-ERIAN dit qu'il ressort du chapitre II du rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/301 et Add.1) et des débats qui y ont été consacrés que, dans les articles

M. Castañeda 16, et tenir compte, à l'article R, de la relation triangulaire qui existe entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers, car le Rapporteur spécial a montré que cette relation était essentielle.

¹⁸ Ibid., par. 10.

^{17 1418°} séance, par. 12.

^{18 1422°} séance, par. 35.

¹⁰ Ibid., par. 10.

¹⁴ Voir 1416^e séance, note 2.

^{16 1422°} séance, par. 43.

¹ Pour textes, voir 1421° séance, par. 32.

qu'elle examine, la Commission envisage une situation dans laquelle une succession a lieu conformément aux dispositions de ces articles concernant une dette d'Etat, succession qui donne naissance à une relation triangulaire entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers créancier. Pour formuler des règles applicables à cette relation triangulaire, le Rapporteur spécial a énoncé deux principes: le premier, qui paraît recueillir l'approbation de tous les membres de la Commission, est que la succession a pour effet de mettre fin à la relation existant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur; le deuxième est le principe général qui s'applique en matière de statut et d'obligations personnels dans les systèmes issus du droit romain, à savoir qu'il existe un élément subjectif dans la situation de dette. Le Rapporteur spécial semble avoir adopté ce deuxième principe dans le désir de coordonner le présent projet d'articles avec celui que la Commission a élaboré sur la succession en matière de traités²; en conséquence, il a prévu l'exercice d'une option de la part de l'Etat tiers créancier, et les articles S, T et U montrent les effets qu'aura une succession sur la situation de cet Etat. En principe, M. El-Erian accepte la manière de voir du Rapporteur spécial.

- 2. M. Schwebel a dit qu'il y avait bien d'autres situations à régler en plus de celles qui sont visées par le projet d'articles. Tous les membres de la Commission voudraient certainement que les articles soient aussi complets que possible, mais cela poserait des problèmes de méthode. Aussi M. El-Erian souhaiterait-il que le Rapporteur spécial dise comment les articles pourraient être élargis de manière à englober les cas mentionnés par M. Schwebel. Contrairement à M. Njenga 4, il interprète l'article U comme donnant à l'Etat tiers créancier non pas un « droit de veto », mais une faculté d'option. Peut-être les craintes de M. Njenga seraient-elles dissipées par une modification du libellé de l'article, dont pourrait se charger le Comité de rédaction, auquel il appartiendra aussi de résoudre la question soulevée par M. Ouchakov⁵ au sujet des liens entre les articles actuellement à l'étude et les parties subséquentes du projet.
- M. DADZIE relève que le Rapporteur spécial a dit qu'entre les Etats concernés par la succession à une dette d'Etat il existe une relation nécessairement triangulaire engageant l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et le créancier, qui peut être un Etat, une personne morale ou un particulier. L'introduction d'une telle relation a censément pour but de sauvegarder les intérêts du créancier en lui donnant la faculté soit d'accepter soit de refuser le transfert de la dette d'Etat. M. Dadzie est d'avis qu'une telle faculté poserait de graves problèmes et aurait pour effet de retarder ou d'entraver la succession et non de l'accélérer. Si la notion de relation triangulaire doit être retenue, il souhaiterait que le Rapporteur spécial prévoie les règles qui s'appliqueraient, par exemple dans le cas où le créancier refuserait de consentir à un transfert auquel ont acquiescé les parties les plus directement intéressées — l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur —, ou bien où le créancier

opposerait un refus qui pourrait être considéré comme déraisonnable ou inéquitable. Cependant, à son avis, on aurait manifestement avantage à ne retenir que la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, et à éliminer l'obligation du consentement du créancier. Ce dernier ne devrait pas pouvoir contrecarrer le passage de la dette. Ses intérêts seront suffisamment protégés si les règles prévoient qu'il doit être avisé de qui est son débiteur après la succession. Une autre raison de limiter les relations envisagées à celle qui existe entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur est le fait que la Commission s'occupe uniquement de la manière dont la responsabilité de la dette passera de l'une de ces entités à l'autre dans le cas d'une succession.

- Cela étant, ce qui gêne le plus M. Dadzie dans l'article R, c'est la présence du membre de phrase « conformément aux dispositions des présents articles », car les articles S, T et U font tous état, en quelque sorte, de la nécessité d'un consentement du créancier. Il exprime l'espoir que le Rapporteur spécial pourra remanier l'article S de manière à éliminer l'impression qu'il donne actuellement qu'une telle nécessité existe; peut-être pourrait-on à cet effet supprimer, dans cet article, les mots « ne » et « pas ». De même, il espère que l'article T pourra être remanié de façon à ce que l'acquiescement du créancier aux déclarations unilatérales ne soit pas requis. Enfin, l'article U devrait être supprimé. M. Dadzie se réfère à cet égard aux observations formulées par d'autres membres de la Commission au sujet de la question d'un consentement exprès ou tacite, ainsi qu'à la nécessité d'élaborer des règles grâce auxquelles, conformément au but du développement progressif du droit international, le passage de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur se fera aisément en cas de succession.
- 5. Du moment que la Commission s'occupe non pas du sort de chacune des obligations financières de l'Etat mais de ses obligations en général, M. Dadzie pense, comme M. Ouchakov⁶, qu'il serait plus approprié de parler de « dette d'Etat » que de « dettes d'Etat » dans le projet d'articles.
- Enfin, la Commission ne devrait pas éliminer automatiquement de son étude les dettes contractées en vertu du droit interne. M. Dadzie est d'avis que, dans tous les cas où un rapport peut être établi entre une dette ainsi contractée et le droit international — comme dans celui où un créancier privé exerce un recours par l'intermédiaire de l'Etat dont il est ressortissant —, la dette en question doit rentrer dans le champ d'application du projet d'articles. Par contre, estimant, comme le Rapporteur spécial, qu'une dette doit être une obligation financière, il pense qu'il ne faudrait pas tenir compte des situations dans lesquelles le débiteur est tenu de s'acquitter ou de ne pas s'acquitter d'autre chose que le simple remboursement ou service d'une dette financière. La Commission ne devra se demander si de telles situations relèvent de son mandat que dans les cas où l'obligation supplémentaire peut, en dernière analyse, être ramenée à une obligation financière.
- 7. M. RIPHAGEN dit que s'il est vrai, comme il l'a déjà fait valoir, que la question de l'incidence de la succession

^a Voir 1416^e séance, note 1.

^a 1423° séance, par. 6 et suiv.

⁴ Ibid., par. 13.

⁵ 1422° séance, par. 41.

Ibid., par. 43.

^{&#}x27; 1418° séance, par. 11.

d'Etats sur les dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur se pose du fait que la juridiction sur le territoire — notamment le droit de percevoir des impôts — et sur les biens d'Etat passe à l'Etat successeur, et que ce fait pose à son tour la question de savoir si l'Etat successeur doit, dans une certaine mesure, partager la charge financière de l'Etat prédécesseur, peu importe, en principe, que cette charge consiste en dettes envers des Etats tiers ou envers des créanciers d'une autre sorte, quand bien même il s'agirait de personnes privées. Dans un cas comme dans l'autre, la question qui se pose est essentiellement celle de la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, c'est-à-dire celle de savoir si ce dernier doit assumer la charge du premier et, si oui, dans quelle mesure. Tant que la Commission ne traitera que de la relation juridique existant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, elle ne rencontrera pas de difficultés insurmontables. Les difficultés ne surgiront que si elle cherche à étendre cette relation à la relation juridique existant entre l'Etat prédécesseur et le créancier, ou l'Etat successeur et le créancier, c'est-à-dire à exprimer la relation existant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur comme le fait l'article R, qui parle de « l'extinction des obligations de l'Etat prédécesseur » et de « la naissance de celles de l'Etat successeur ». Il est alors permis de se demander si la relation existant entre le créancier et l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur relève des règles du droit international public. Le Rapporteur spécial affirme que ces règles sont pertinentes lorsque le créancier est un Etat tiers, mais non lorsqu'il n'est pas sujet de droit international. Pour sa part, M. Riphagen doute qu'il soit bien utile de faire une distinction entre les Etats créanciers et les autres créanciers dans le contexte qui intéresse la Commission.

- 8. D'une part, la relation que crée la dette entre l'Etat prédécesseur et un Etat tiers n'est pas nécessairement régie exclusivement par les règles du droit international public. D'autre part, la relation qui existe entre l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur et un créancier privé n'est pas non plus toujours entièrement hors du champ d'application des règles du droit international général public. Il sera toutefois difficile de préciser en détail dans le projet quelle est l'incidence juridique de la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sur les relations juridiques de chacun de ces Etats avec le créancier, quelle qu'en soit l'identité. Ainsi, des réserves ont été exprimées au sujet de l'article U, qui n'est pas exactement calqué sur la disposition correspondante du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités.
- 9. L'article U prévoit que le consentement de l'Etat créancier peut résulter, notamment, « du comportement suivi par l'Etat tiers », mais dans la pratique cette disposition risque de créer des difficultés. Par exemple, si l'Etat successeur offre de régler à l'Etat tiers partie d'une dette contractée par l'Etat prédécesseur, l'Etat tiers sera bien avisé d'accepter ce règlement, mais à la seule condition que cela n'équivaille pas à un consentement de sa part au transfert de la dette. Comment conviendra-t-il d'interpréter son comportement en l'espèce?
- 10. Par contre, la reconnaissance du fait que la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur couvre aussi les dettes contractées à l'égard de créanciers autres que des Etats, notamment à l'égard de personnes privées, ne

- fait pas tomber ipso facto, en tout ou partie, la relation entre un Etat et une personne privée sous le coup des règles du droit international public. En fait, il y a plusieurs aspects de l'incidence juridique de la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sur la relation entre l'Etat et un créancier dont la Commission ne va certainement pas traiter dans son projet. Ce sont notamment : la question d'une incidence éventuelle sur la monnaie dans laquelle la dette est exprimée; la question de savoir quel droit interne régira la dette après la succession; les questions relatives à la protection diplomatique qui pourrait être accordée à un créancier privé par l'Etat dont il est ressortissant.
- Dans ces conditions, M. Riphagen se demande s'il ne conviendrait pas de limiter le projet à la seule relation existant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, laissant de côté toutes les questions touchant l'incidence juridique éventuelle de cette relation sur la relation de l'un ou l'autre des Etats avec le créancier. Il faudrait alors remanier le texte de l'article R pour que l'extinction et la naissance des obligations n'y soient plus mentionnées, étant donné qu'il s'agit évidemment, en l'espèce, d'obligations envers le créancier. Peut-être serait-il opportun aussi de laisser de côté les articles S, T et U, qui traitent de l'incidence de la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sur la relation qui existe entre ces Etats et d'autres Etats. Si cette suggestion est retenue, il faudra, évidemment, préciser que la Commission ne fait pas porter son étude sur l'incidence que peut avoir la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sur tous les autres aspects que M. Riphagen a mentionnés.
- 12. M. TSURUOKA rappelle qu'il existe, dans la doctrine comme dans la pratique, des divergences de vues en ce qui concerne le passage des dettes d'Etat, comme le Rapporteur spécial l'a souligné à juste titre. D'autre part, comme l'a fait observer M. Schwebel⁸, les transactions relatives aux dettes représentent, à l'heure actuelle, un domaine de collaboration internationale qui se développe pour le bien des créanciers comme des débiteurs et dont bénéficie le monde entier. La tâche de la Commission consiste donc à forger un instrument juridique qui satisfasse aux besoins actuels. Toutefois, comme ces activités ne sont pas encore régies par des règles bien établies, la Commission devra dépasser le cadre de la codification proprement dite pour s'aventurer dans le domaine du développement progressif du droit international. Elle devra élaborer des règles souples, faciles à appliquer et à interpréter, qui soient acceptables pour la majorité des Etats. La valeur pratique et la souplesse sont, en effet, les deux considérations essentielles qui doivent guider la Commission dans l'élaboration des règles de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat.
- 13. Le Rapporteur spécial a justifié le titre des projets d'articles proposés dans son neuvième rapport en présentant la succession aux dettes d'Etat comme le deuxième volet de la succession d'Etats et en établissant un parallèle entre les biens d'Etats et les dettes d'Etat, qu'il a définies comme des obligations financières. Or, M. Tsuruoka pense, comme M. Ouchakov, que « dette » et « obligation financière » ne sont pas nécessairement synonymes et que, pour

^a 1423^c séance, par. 10.

certains membres de la Commission, il n'y a dette que lorsqu'une obligation financière n'a pas été respectée. A son avis, le projet ne doit pas seulement traiter des dettes, mais des obligations financières au sens le plus large du terme. Le Comité de rédaction pourrait donc envisager peut-être de remplacer, dans le titre des projets d'articles, le mot « dettes » par les mots « obligations financières ».

- 14. M. Dadzie a proposé, pour simplifier le projet, de ne pas se référer au consentement de l'Etat tiers ⁹. M. Tsuruoka n'est pas de cet avis. Tout créancier, que ce soit un Etat, une institution internationale ou une société privée, recherche avant tout la stabilité et la sécurité de ses investissements, et le meilleur moyen pour lui d'assurer le remboursement de sa créance est de s'entendre avec les débiteurs.
- 15. En ce qui concerne les articles R, S, T et U, M. Tsuruoka se contentera de faire quelques remarques d'ordre rédactionnel. Il propose d'ajouter à la fin de l'article S les mots « sans le consentement de celui-ci », qui précisent le sens de l'article. Il propose également d'insérer à l'article T, après les mots « dettes de l'Etat successeur », les mots « vis-à-vis de l'Etat créancier ». Enfin, pour tenir compte des observations de M. Riphagen au sujet de l'article U, il propose de remplacer, à la fin du premier alinéa de cet article, le membre de phrase « peut résulter [...] ou tacite de celui-ci » par les mots « doit être exprimé par un acte formel de celui-ci ».
- 16. M. Tsuruoka insiste, en conclusion, sur la nécessité d'élaborer un instrument juridique ayant une utilité pratique. Il faudrait donc spécifier que le projet d'articles n'affecte pas les relations entre les créanciers privés et l'Etat prédécesseur ou successeur même si le projet ne traite des dettes d'Etat que dans le sens limité de dettes de l'Etat prédécesseur.
- 17. M. YANKOV estime que la définition de la « dette d'Etat » proposée par le Rapporteur spécial devrait peut-être être examinée plus à fond. En effet, même s'il peut être approprié pour l'instant de ne retenir que la notion d'obligation financière, il restera à régler le problème de la succession dans les matières autres que les traités, les biens et les obligations financières. Peut-être faudrait-il ajouter à la section du projet qui sera consacrée aux « dispositions générales » relatives à la dette d'Etat de nouveaux articles sur les principaux éléments constitutifs de la notion de dette d'Etat, les parties intéressées, le droit applicable à l'origine de la dette et les principales incidences juridiques qui en découlent. M. Yankov serait reconnaissant au Rapporteur spécial de bien vouloir donner son avis sur ce point.
- 18. En ce qui concerne la qualité du créancier, M. Yankov convient avec le Rapporteur spécial que la Commission devrait essayer de s'en tenir au domaine du droit international public et que les règles qu'elle est en train d'élaborer devraient, par conséquent, s'appliquer uniquement aux sujets de droit international. Peut-être faudrait-il le préciser à l'article O. Les règles qui régissent la protection diplomatique en cas de déni de justice peuvent fort bien assurer la défense des intérêts des créanciers qui sont des personnes physiques ou morales. Cependant, il faudrait prévoir dans le projet d'articles des dispositions applicables au cas où

- un prêt accordé par une personne physique ou morale est garanti par un Etat, puisqu'un sujet du droit international serait alors en cause.
- 19. Certains membres de la Commission ont dit que l'étude deviendrait trop compliquée si la Commission étudiait la relation triangulaire entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers créancier, et qu'elle devrait donc se limiter aux rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. M. Yankov est plutôt porté à partager l'idée exprimée par le Rapporteur spécial au paragraphe 96 de son rapport (A/CN.4/301 et Add.1), où il est dit que c'est « la situation de l'Etat tiers créancier de l'Etat prédécesseur que le fait de la mutation territoriale concerne ». La novation ne survient que dans les rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, mais dans certaines conditions, comme le Rapporteur spécial l'a fait observer au paragraphe 106 de son rapport.
- 20. Certains membres doutent qu'il convienne de reconnaître à l'Etat tiers créancier le droit de choisir son débiteur, et M. Yankov se demande si le Rapporteur spécial a eu raison de faire de ce droit de sélection un droit discrétionnaire au bénéfice du seul créancier. M. Njenga a fait des remarques très pertinentes sur le « droit de veto » qui risquerait d'être ainsi conféré à l'Etat tiers créancier¹⁰, et M. Yankov espère que le Rapporteur spécial pourra résoudre ce problème.
- 21. Le problème de la déclaration unilatérale de l'Etat successeur demande aussi à être étudié plus à fond. Le Rapporteur spécial a soutenu à cet égard, au paragraphe 111 de son rapport, que l'Etat tiers créancier possédait un droit subjectif l'habilitant à accepter ou à refuser l'effet juridique résultant d'une telle déclaration par rapport à l'obligation initiale de l'Etat prédécesseur, et que le changement de débiteur était donc soumis à son consentement. C'est là un point de vue très logique, tout à fait conforme aux hypothèses de base du Rapporteur spécial, et M. Yankov peut l'accepter. Il appuie donc l'idée que le consentement de l'Etat tiers créancier est indispensable, telle qu'elle est exprimée à l'article U. Mais cet article devra être supprimé si la Commission prend le parti préconisé par M. Dadzie¹¹.
- 22. M. Yankov peut appuyer le texte de l'article R proposé par le Rapporteur spécial, mais il pense que cette disposition devrait apparaître plus tôt dans le projet, avant la section qui traite du problème de l'Etat tiers, puisqu'il n'y est pas question d'une tierce partie à la dette. Il n'a aucune difficulté à accepter l'article S, qui va de soi.
- 23. M. TABIBI dit que le projet d'articles que la Commission doit élaborer sur la question à l'examen doit accorder une importance égale aux trois parties en cause : l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers créancier ou le tiers créancier. Les intérêts de l'Etat prédécesseur doivent être sauvegardés parce que cet Etat a contracté une obligation financière au profit du territoire dont il a eu la charge. Une fois le territoire en question devenu Etat successeur, l'Etat prédécesseur ne doit donc en aucune façon être mêlé aux problèmes que pose le paiement de la dette au créancier. En revanche, si l'Etat prédécesseur n'a

^{10 1423°} séance, par. 13.

¹¹ Ci-dessus par. 3 et 4.

º Ci-dessus par. 3.

pas utilisé le prêt ou le crédit au profit du territoire qui devient ultérieurement l'Etat successeur, ce dernier ne devrait pas être tenu d'acquitter la dette, car le principe de validité s'applique non seulement dans le cas d'une succession en matière de traités, mais aussi dans celui d'une succession dans les matières autres que les traités.

- 24. De plus, il va de soi que les tiers créanciers qui ont contribué au bien-être du territoire ont droit au remboursement des prêts qu'ils ont consentis. On ne peut partir du principe qu'un Etat successeur peut décider de ne pas rembourser une dette. Les Etats nouvellement indépendants connaissent de très graves difficultés économiques et ont besoin de toute l'aide qu'ils peuvent recevoir, qu'elle vienne d'Etats, d'organisations internationales, de personnes morales ou de particuliers. La Commission devrait donc, dans son projet d'articles, jeter les bases d'un système propre à faciliter le courant de l'aide financière vers le tiers monde. Les Etats tiers créanciers ou les tiers créanciers jouent un rôle capital à cet égard, et il est indispensable de ne pas mettre en place un régime qui découragerait les créanciers.
- Un accord de dévolution ou une déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer la charge des dettes de l'Etat prédécesseur ne devrait pas nuire aux intérêts du tiers créancier. Par ailleurs, dans le cas d'une dévolution, l'Etat prédécesseur ne devrait pas créer de situation dans laquelle l'Etat successeur pâtisse des arrangements pris au sujet des dettes contractées par l'Etat prédécesseur. De plus, dans le cas d'une déclaration unilatérale, l'Etat successeur ne doit pas simplement décider d'accepter les avantages qu'il a acquis et de négliger les obligations de l'Etat prédécesseur. Le consentement du tiers créancier est capital, indépendamment des décisions prises entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. M. Tabibi ne partage pas l'opinion selon laquelle ce consentement équivaudrait à un droit de veto pour le tiers créancier — lequel, après tout, a accordé le crédit ou le prêt et a le droit de voir ses droits sauvegardés. Le nombre d'articles pourrait fort bien être réduit, mais le Comité de rédaction ne devra pas oublier que les intérêts de chacune des trois parties en cause doivent être protégés de façon égale.
- 26. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'un des grands services rendus par le Rapporteur spécial dans un rapport lucide, richement documenté et, à certains égards, plein d'humour, est d'avoir appelé l'attention sur la difficulté et la complexité de la question des dettes d'Etat. La leçon à tirer, par exemple, des paragraphes 68 à 72 du rapport est que la Commission doit adopter une attitude où la prudence est preuve de sagesse. Sinon, emportée par son enthousiasme pour la codification et le développement progressif du droit international, elle pourrait être tentée d'énoncer des principes qui ne sont pas encore prêts à être cristallisés. Dans les articles R, S, T et U, le Rapporteur spécial a manifesté, en fait, une certaine prudence. Dans le monde moderne, les finances internationales revêtent une grande importance pour tous les Etats. Les travaux de la Commission ne doivent pas freiner le courant des capitaux internationaux, et sir Francis Vallat tendrait à partir du principe que, dans la mesure du possible, les créanciers — et il entend par là les créanciers en général — ne doivent pas subir de préjudice du fait d'une succession d'Etats.

- 27. Pour ce qui est de la portée des articles, il estime qu'il faudra tenir compte de facteurs à la fois théoriques et pratiques. Si, théoriquement, le projet d'articles peut se limiter exclusivement aux Etats créanciers, on pourrait soutenir que, pour des raisons pratiques, une telle solution ne serait pas raisonnable, et que les intérêts des créanciers qui ne sont pas des Etats doivent être autant protégés que ceux des Etats créanciers. De nos jours, il est parfois difficile de dire si l'institution qui fournit effectivement les fonds est ou n'est pas un organisme d'Etat et si la dette est due à l'institution en tant que telle ou en tant qu'organisme d'Etat. Il faudrait songer à la possibilité de prévoir non seulement des dispositions applicables aux Etats créanciers, mais aussi des dispositions concernant les autres créanciers qui sont des sujets de droit international. A cet égard, la Commission ne doit pas être liée par la Convention de Vienne¹² ni par le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, car elle est libre de fixer la limite entre les deux notions là où il convient de le faire selon le contexte. La question de savoir s'il est possible de prévoir le cas de créanciers qui sont des personnes physiques ou morales prête peut-être davantage à controverse, mais, si le projet doit se limiter aux Etats créanciers ou aux créanciers qui sont des sujets de droit international public, il faudrait préciser qu'il n'a pas pour objet de nuire aux intérêts des créanciers qui sont des personnes physiques ou morales.
- 28. Sir Francis peut admettre que le projet doit traiter des dettes d'Etat, mais la définition de la dette d'Etat le laisse quelque peu perplexe. La difficulté tient aux différences entre les notions utilisées dans les systèmes inspirés du droit romain et les systèmes de droit coutumier. Généralement parlant, le système de droit coutumier en vigueur au Royaume-Uni ne fait pas appel à la notion d'obligation financière; il établit plutôt une distinction entre les dettes liquides et les créances non liquides. Par exemple, l'indemnité due au titre d'un accident automobile sera considérée comme une créance non liquide. En revanche, si l'affaire est portée devant le tribunal et que le défendeur soit condamné à verser une somme déterminée, celle-ci sera considérée comme une dette liquide, qui, au sens du projet d'articles, devient une obligation financière. Dans le domaine des transactions immobilières, la distinction entre une dette liquide et une créance non liquide est moins évidente. Il n'entre certainement pas dans les intentions de sir Francis de suggérer l'emploi du terme « liquide » ou « non liquide », mais il se demande s'il suffit d'employer l'expression « obligation financière », sans préciser davantage le sens qu'on entend lui donner.
- 29. De plus, il n'est pas nécessairement vrai qu'une obligation financière puisse être isolée, comme une chose dotée d'une existence propre. Ce que l'on peut appeler obligation financière « pure et simple » peut fort bien s'accompagner de diverses conditions et modalités. Par exemple, il se peut que le créancier bénéficie d'une option monétaire. Si l'une des conditions fixées est une garantie de devises, un Etat successeur qui prend une dette à sa charge peut s'estimer déchargé de son obligation dans la monnaie de

[&]quot; Voir 1417° séance, note 4.

cet Etat successeur, mais cela ne sera pas conforme aux conditions liées à l'obligation. On peut concevoir d'autres conditions et modalités plus complexes — tel est le cas, par exemple, d'une créance liée à l'entretien d'une grande route ou au libre passage sur une grande route. La Commission n'est manifestement pas tenue de légiférer en pareil domaine, mais ne doit pas adopter d'attitude qui préjugerait de questions concernant les conditions et modalités d'une dette.

- 30. Dans la matière à l'examen, il existe un lien très subtil entre le droit international public et le droit interne. Il est certain que des questions qui, il y a cinquante ans, auraient pu être considérées comme relevant du droit privé sont désormais entrées dans un domaine où elles sont protégées par le droit international public, et, en principe, sir Francis ne voit pas pourquoi tel ne serait pas le cas des dettes d'Etat à l'égard des créanciers privés. Il suffit de rappeler que les traités et les conventions sur les droits de l'homme imposent incontestablement des obligations aux Etats — cependant, les bénéficiaires en sont des particuliers, et nul ne prétendrait que ces traités et ces conventions ne produisent pas leurs effets en tant qu'élément du droit international public. Sir Francis n'est donc pas convaincu que les dettes d'Etat dues à des sociétés privées, par exemple, soient une question extérieure au droit international public. Enfin, si le projet d'articles se limite aux dettes entre Etats, il tendra à faire double emploi avec le projet sur la succession d'Etats en matière de traités. Le Rapporteur spécial a raison de traiter les dettes selon les caractéristiques qui leur sont propres, mais il faut veiller à ce qu'il n'y ait pas de conflit entre les deux séries de projets d'articles.
- 31. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit qu'ont été formulées de nombreuses suggestions au cours du débat qui vient de s'achever. Le Comité de rédaction en fera certainement son profit. Pour sa part, afin de gagner du temps, il ne relèvera pas les observations qui rencontrent son agrément, mais se bornera à répondre aux questions, aux critiques, et aux doutes qu'a suscités le chapitre II de son rapport.
- 32. A cet effet, le Rapporteur spécial se propose de centrer la discussion sur un problème fondamental, celui de la portée à donner au projet que la Commission destine à la communauté internationale. La quasi-totalité des membres de la Commission ont d'ailleurs fait allusion à ce problème, qui se ramène à trois points principaux : premièrement, la définition de la dette d'Etat; deuxièmement, la nature juridique de la relation qui s'établit par le transfert de la dette (qui pour les uns est une relation entre Etat prédécesseur et Etat successeur, et pour les autres une relation triangulaire entre Etat prédécesseur, Etat successeur et Etat tiers créancier); troisièmement, la qualité du créancier : doit-il être un Etat ou peut-il être aussi un autre sujet de droit international, ou encore une personne physique ou morale de droit privé?
- 33. Sur ce dernier point, les avis sont partagés. Certains membres de la Commission estiment que, pour des raisons de principe ou de méthodologie, il faut se limiter à la relation entre des sujets de droit international, qu'il s'agisse d'Etats, d'organisations internationales ou d'unions d'Etats. Ce point de vue est celui du Rapporteur spécial. Comme il n'ignorait pas que d'autres opinions

pourraient être exprimées sur ce point, le Rapporteur spécial a conçu l'ensemble du projet de telle manière que, sans en modifier complètement l'économie, on puisse éventuellement étendre sa portée aux créanciers privés. Pour résoudre ce problème, les membres de la Commission ont fait preuve d'imagination, mais la plupart d'entre eux ont mis l'accent sur la relation fondamentale qui lie l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. M. Dadzie est peut-être celui qui est allé le plus loin pour rejeter la relation triangulaire et renoncer au consentement de l'Etat tiers. Selon M. Riphagen, ce n'est qu'au moment où la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur se projette sur l'Etat tiers créancier que s'établit la relation triangulaire. Le Rapporteur spécial accepte cette conception, mais souligne que la situation est plus compliquée dans les faits.

34. En ce qui concerne les articles proposés dans le chapitre II du rapport ainsi que la question fondamentale de la définition de la dette et celle de la nature des relations qui s'établissent pour le transfert de la dette, le débat peut se résumer comme suit. Certains membres de la Commission voudraient ne conserver que l'article R, en en modifiant le libellé; pour eux, les autres articles proposés sont utiles, mais pas vraiment nécessaires, parce qu'ils traitent de questions de procédure. Pour d'autres, les articles R, S, T et U sont nécessaires et suffisants, mais il faudrait y apporter des éclaircissements, en améliorer au besoin la rédaction, et éventuellement les grouper. Pour d'autres membres encore, ces articles sont nécessaires, mais insuffisants; il faut les réaménager et les compléter, en précisant par exemple qu'ils s'étendent aux créanciers de droit privé.

Constitution d'un comité de rédaction

35. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de constituer un comité de rédaction composé de douze membres : M. Tsuruoka, président, MM. Ago, Calle y Calle, Díaz González, Njenga, Ouchakov, Quentin-Baxter, Reuter, Šahović, Schwebel, Tabibi et Verosta et, ex officio, du Rapporteur de la Commission, M. Bedjaoui, étant entendu qu'un rapporteur spécial a toujours le droit d'assister aux séances du Comité de rédaction quand ce dernier examine la question dont il est chargé.

Il en est ainsi décidé.

Constitution d'un comité de la Conférence commémorative Gilberto Amado

36. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de constituer un comité de la Conférence commémorative Gilberto Amado composé de MM. Ago, Castañeda, El-Erian, Ouchakov, Sette Câmara et Tabibi, de sir Francis Vallat et de M. Yankov.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

1425° SÉANCE

Lundi 23 mai 1977, à 15 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Castafieda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE R (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent),

ARTICLE S (Effets du transfert de dettes à l'égard d'un Etat tiers créancier),

ARTICLE T (Effets à l'égard d'un Etat tiers créancier d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur d'assumer les dettes de l'Etat prédécesseur), et

ARTICLE U (Expression et effets du consentement de l'Etat tiers créancier) [fin]

- 1. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que trois tendances se dégagent du débat consacré à l'examen du chapitre II de son neuvième rapport (A/CN.4/301 et Add.1).
- Quelques membres de la Commission, dont M. Ouchakov, voudraient ne conserver que l'article R. Cette attitude pose le problème de la comparaison entre les biens d'Etat et les dettes d'Etat. Selon M. Ouchakov, le rôle que joue l'Etat tiers est, en définitive, le même qu'il s'agisse d'une succession à des biens d'Etat ou à des dettes d'Etat. L'Etat tiers serait lié par le transfert de biens intervenant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur comme il le serait par un transfert de dettes entre ces deux Etats. Cette opinion soulève à son tour la question de la nature juridique de la dette, question qui relève de la théorie générale du droit. D'une manière générale, la cession de dettes est interdite dans les systèmes juridiques; il ne peut donc y avoir subrogation aux dettes. Si l'Etat A est dépositaire de fonds de l'Etat B et que celui-ci demande à l'Etat A de remettre ces fonds à l'Etat C, dont il souhaite promouvoir le développement économique, l'Etat A ne verra sans doute pas d'inconvénient à le faire. En revanche, si l'Etat A est créancier de l'Etat B et que, par l'effet d'une succession d'Etats, cette créance passe à un Etat avec lequel l'Etat A n'entretient pas de relations diplomatiques ou à un Etat ennemi, il est normal que l'Etat A doive donner son consentement. C'est pourquoi, dans tous les systèmes de droit interne, la cession de créance n'est possible qu'avec le consentement exprès du créancier.

- 3. Aussi bien M. Ouchakov² que M. Šahović³ ont demandé que l'article R soit rédigé sur le modèle de l'article 64, relatif aux droits de l'Etat successeur sur les biens d'Etat qui lui passent. Quoiqu'il ne soit pas opposé à une telle suggestion, que le Comité de rédaction pourra prendre en considération, le Rapporteur spécial tient à souligner qu'elle aurait pour effet de réduire sensiblement l'intérêt que présente l'article R. En effet, cet article a le mérite d'énoncer une relation juridique entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, qui reste encore subordonnée au consentement de l'Etat tiers. Comme l'a dit M. Castañeda 5, c'est un acte juridique complexe, une norme juridique sous condition suspensive; cette norme reste suspendue au consentement de l'Etat tiers pour qu'elle lui soit opposable. Ce n'est que la conjugaison des divers éléments dont se compose cet acte juridique complexe qui produit les effets escomptés à l'égard de l'Etat tiers. L'article R ne rendrait pas compte de cette réalité complexe s'il était calqué sur l'article 6. Le rôle que joue l'Etat tiers dans les hypothèses visées aux articles R et 6 n'est pas le même.
- 4. D'autre part, M. Ouchakov voudrait supprimer les articles S, T et U, qui lui paraissent utiles, mais prématurés. Les règles que contiennent ces dispositions lui semblent des règles de procédure destinées à mettre en œuvre le principe énoncé à l'article R. Au contraire, le Rapporteur spécial est d'avis que les articles S, T et U renferment des règles de fond sans lesquelles l'acte juridique complexe de transfert de la dette ne pourrait produire tous ses effets à l'égard de l'Etat tiers du moins.
- 5. La plupart des membres de la Commission se sont déclarés pour le maintien des articles R, S, T et U, mais beaucoup d'entre eux ont demandé des éclaircissements. Ces articles ont fait l'objet d'observations générales de leur part. M. Tabibi⁷, M. Njenga⁸ et M. Castañeda⁹ voudraient les considérer globalement. M. Sahović et M. Riphagen¹⁰ sont d'accord avec le Rapporteur sur le plan de la méthodologie, mais voudraient que le Comité de rédaction essaie de fusionner le plus possible ces articles et qu'il leur donne une forme positive. Le Rapporteur spécial veillera à ce que satisfaction leur soit donnée au Comité de rédaction.
- 6. Quelques membres de la Commission ont de nouveau soulevé la question de la nature juridique de la relation triangulaire qu'expriment les articles à l'examen. Ce problème, qui a déjà été traité oralement par le Rapporteur spécial, est apparu à M. Jagota¹¹ de la manière suivante : pour M. Ouchakov, le consentement est une question de procédure; pour M. Njenga, c'est un droit de veto; quant au Rapporteur spécial, il a choisi un moyen terme. M. Jagota se demande alors ce qu'il advient lorsque l'Etat

¹ Pour textes, voir 1421^e séance, par. 32.

^{1422°} séance, par. 43.

³ 1423° séance, par. 24.

^{&#}x27; Voir 1416e séance, note 2.

⁵ 1422° séance, par. 10.

^a *Ibid.*, par. 42.

⁷ 1424° séance.

⁸ 1423° séance.

 ^{1423°} seance.
 1422° séance.

^{10 1423°} séance, par. 26.

¹¹ Ibid., par. 19 et 20.

prédécesseur disparaît — comme dans le cas du Viet Nam du Sud, cité par M. Sucharitkul. M. Jagota souhaiterait qu'une disposition soit consacrée à cette hypothèse, en tant qu'exception aux articles R, S, T et U. De l'avis du Rapporteur spécial, l'Etat créancier serait bien mal inspiré, en pareil cas, de refuser son consentement; l'exercice de son « droit de veto » serait suicidaire. A ce propos, M. Bedjaoui fait observer qu'il n'est pas nécessaire de nuancer ce droit de veto de l'Etat tiers, comme le souhaite M. Njenga, puisque de toute évidence l'Etat tiers, guidé par son intérêt, n'exercera jamais ce droit s'il met en péril l'existence de sa créance. D'ailleurs, si la norme successorale désigne sans conteste l'Etat successeur en tant que nouveau débiteur, comme c'est le cas pour les dettes d'Etat localisées, il est évident que l'Etat tiers n'exercera pas un droit de veto puisqu'il saura que, juridiquement, sa réclamation n'est pas fondée. Au contraire, il s'empressera de donner son consentement.

- 7. Aussi bien M. Sette Câmara 12 que M. Njenga 13, M. Yankov et M. Tabibi 14 reconnaissent qu'il serait dangereux d'admettre que la déclaration unilatérale et l'accord de dévolution entraînent la naissance d'obligations pour l'Etat successeur. A ce sujet, M. Sette Câmara 15 a renvoyé à l'article 35 de la Convention de Vienne 16, où il est question de la notification par laquelle un Etat tiers accepte expressément une obligation prévue par un traité. Par ailleurs, l'accent a été mis sur le fait que l'Etat successeur n'exprime pas toujours librement sa volonté. Pour éviter de graves complications, ces membres de la Commission se sont demandé s'il ne fallait pas supprimer l'article S. Leur point de vue n'est pas à négliger, mais le Rapporteur spécial y reviendra lorsqu'il soulignera d'autres aspects déterminants de cette disposition.
- 8. Bien des membres de la Commission voudraient étendre la portée des articles à l'examen aux sujets de droit international autres que les Etats. Cette extension pourrait se faire sans difficulté, compte tenu de la souplesse que le Rapporteur spécial a donnée à l'économie du projet. M. Quentin-Baxter¹⁷ est revenu sur la question de la définition de la dette d'Etat, dans laquelle il voudrait faire entrer non seulement les dettes financières, mais aussi les obligations à caractère fiscal, économique ou monétaire. Le Rapporteur spécial n'y voit pas d'objection, à condition que ne soient pas englobées les obligations à caractère réel, qui créent des régimes de frontière ou des régimes territoriaux, et qui ont déjà été examinées dans le cadre de la succession en matière de traités. C'est dans le commentaire des articles qu'il conviendrait de préciser que la Commission n'a pas seulement en vue des dettes d'argent, mais encore toutes les obligations financières ou à incidence financière. Quant à M. Yankov¹⁸, il voudrait qu'il soit précisé que les obligations financières n'épuisent pas le

sujet de la succession d'Etats, qui est limité pour l'instant aux traités, aux biens et aux dettes. Pareille précision pourrait en effet être donnée dans le commentaire.

- 9. Plusieurs membres de la Commission, et particulièrement M. Quentin-Baxter, ont insisté sur le parallélisme nécessaire entre les articles qui concernent les biens et ceux qui concernent les dettes. En outre, M. Quentin-Baxter a opposé la succession aux traités, où existe une relation triangulaire, à la succession aux dettes et aux biens. Il estime qu'en matière de biens et de dettes il faut se référer au droit interne, ce qui n'est pas le cas en matière de traités. C'est pourquoi il met en évidence le rapport bilatéral entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, tout en réservant les droits et intérêts de l'Etat tiers créancier. Il faudrait d'abord étudier le sort de la dette en fonction des rapports bilatéraux entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur et chercher dans quelle mesure les articles relatifs aux biens d'Etat peuvent servir de modèle. De l'avis du Rapporteur spécial, il paraît a priori difficile de considérer du seul point de vue de deux partenaires quelque chose qui intéresse directement un tiers. Il est indéniable qu'il existe une relation triangulaire. Les articles à l'examen sont des dispositions préalables, qui montrent les limites dans lesquelles les Etats prédécesseur et successeur peuvent agir. En revanche, les articles postérieurs, qui concernent chaque type de succession, traitent exclusivement du rapport bilatéral entre Etat prédécesseur et Etat successeur et s'inspirent au maximum des dispositions concernant les biens d'Etat. Ainsi, lorsque le Rapporteur propose de considérer que les dettes d'Etat localisées passent à l'Etat successeur, c'est parce que le territoire auquel se rapporte la succession en a, notamment, profité sous forme de biens. D'ailleurs, M. Quentin-Baxter n'a jamais préconisé une équation automatique entre la succession aux biens et la succession aux dettes. Peut-être sera-t-il possible de lui donner satisfaction dans les articles relatifs aux divers types de successions, en indiquant par exemple qu'en cas de transfert d'une partie de territoire d'un Etat à un autre l'Etat qui prend les biens prend les dettes dans la même proportion, eu égard par ailleurs aux considérations d'équité.
- 10. Les articles à l'examen ont aussi été commentés individuellement, et quelques membres de la Commission se sont préoccupés de leurs relations réciproques. Il a été relevé que l'article R devait être rapproché de l'article U, et M. Castañeda a établi un parallèle entre l'article R et le deuxième alinéa de l'article U¹⁰. S'il est vrai que l'extinction de la dette dépend du consentement du créancier, il faudrait le préciser déjà dans l'article R. Toutefois, M. Bedjaoui tient à faire observer qu'il a jeté une passerelle entre les articles R et U en introduisant dans l'article R le membre de phrase « conformément aux dispositions des présents articles » — autrement dit conformément à l'article U. Enfin, en ce qui concerne l'article U, M. Tsuruoka a suggéré de dire, au premier alinéa, que le consentement « doit être exprimé par un acte formel » de l'Etat tiers créancier 20. C'est au Comité de rédaction qu'il appartiendra d'examiner toutes ces questions.

¹² 1422° séance.

^{13 1423°} séance.

^{14 1424°} séance.

^{18 1422°} séance, par. 25.

¹⁸ Voir 1417° séance, note 4.

^{17 1422°} séance, par. 29.

^{18 1424°} séance, par. 17.

^{19 1422°} séance, par. 10.

^{20 1424°} séance, par. 15.

- 11. Quant à M. Thiam²¹, il a eu l'impression que les dettes de l'Etat prédécesseur étaient transférées à l'Etat successeur par un tour de passe-passe, et il s'est demandé s'il n'y avait pas un problème de rédaction. Ce problème découle de la complexité de l'opération juridique triangulaire. En pratique, il peut arriver que l'Etat prédécesseur ait des créanciers privés, par exemple s'il a émis des bons du Trésor. Si une succession d'Etats intervient, ces bons continueront à être honorés par lui pendant un certain temps, même s'il a été décidé que les dettes de l'Etat prédécesseur passaient à l'Etat successeur. A la limite, il se peut que l'Etat tiers créancier refuse de donner son consentement à un transfert de dettes convenu par l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, que l'Etat prédécesseur continue alors à rembourser la dette, mais que l'Etat successeur la lui rembourse à son tour. Bien que rares, ces situations se sont présentées pendant la période d'incertitude qui fait immédiatement suite à une succession et elles ont ensuite été corrigées par le jeu de compensations. En donnant cette précision, le Rapporteur spécial répond à M. Sahović²², pour qui la relation triangulaire a été portée à un niveau tel qu'il est difficile de voir ce que font les Etats successeur et prédécesseur. En réalité, ces Etats font ce qu'ils peuvent : si l'Etat tiers ne donne pas son consentement, il n'est pas possible de l'obliger à accepter une subrogation de dette. Au paragraphe 58 du rapport à l'examen, M. Bedjaoui a d'ailleurs précisé qu'il limitait son étude aux dettes de l'Etat prédécesseur, sans pour autant négliger l'Etat tiers créancier.
- 12. Enfin, bien des membres de la Commission voudraient compléter les articles à l'examen par des dispositions relatives aux créanciers privés. D'autres ont estimé, comme le Rapporteur spécial, qu'il fallait se limiter aux Etats tiers créanciers. M. Bedjaoui n'a pas éludé cette question dans son rapport, mais il s'est abstenu de la trancher définitivement avant de connaître l'avis des membres de la Commission. Il a donné à son projet d'articles une souplesse telle qu'il suffit d'une légère modification pour qu'il puisse s'étendre aux créances de sujets de droit international autres que les Etats, ou même à celles de personnes physiques ou morales de droit privé. Dans sa définition de la dette d'Etat, il a précisé que le débiteur était un Etat, mais n'a pas dit que le créancier devait nécessairement en être un. De toute façon, l'essentiel est de commencer par l'hypothèse où le créancier est un Etat, ce qui n'empêchera pas d'ajouter par la suite des dispositions sur les créances d'autres sujets de droit international ou de personnes morales ou physiques de droit privé. Dans ce cas, il faudra se garder de faire intervenir le consentement de l'Etat tiers dont est ressortissant un créancier privé, car il se poserait alors le problème du traitement des étrangers et de la protection diplomatique, qui relèvent du sujet de la responsabilité des Etats. En outre, on se heurterait à de graves difficultés en raison de l'existence de la clause Calvo et de la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, adoptée par l'Assemblée générale le 1er mai 1974 [résolution 3201 (S-VI)], et dont une disposition oblige les étrangers à se soumettre aux juridictions nationales au même titre que les nationaux.

- 13. Enfin, pour répondre aux observations de M. Francis 23, le Rapporteur spécial précise que le projet pourrait être étendu aux créanciers privés sans modification de la définition de la dette d'Etat, ni du chapitre sur l'Etat tiers créancier, ni de l'économie du projet, et en particulier des articles concernant chaque type de succession. Dans ces articles, on se réfère à la dette générale de l'Etat ou à la dette d'Etat localisée sans préciser à l'égard de qui elle a été contractée; ces dispositions peuvent donc s'adapter aux dettes contractées envers des créanciers privés.
- 14. La formule proposée par M. Tsuruoka ²⁴ pour réserver les intérêts des créanciers privés est simple et élégante. Elle répondrait aussi aux préoccupations exprimées par sir Francis Vallat ²⁵.
- 15. Quant à la question soulevée par M. Schwebel 26, elle est étrangère au sujet à l'étude. Si on part du postulat de l'égalité de traitement des créanciers privés, qu'ils soient nationaux de l'Etat prédécesseur ou étrangers, il faut écarter toute idée de consentement de l'Etat tiers dont les créanciers privés sont les ressortissants. En effet, la relation triangulaire disparaît, tandis que la relation bilatérale entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur reprend tous ses droits. Il faut préciser que le consentement de l'Etat tiers n'est pas requis, pour la transmission de la dette, si une norme prévoit le transfert de la créance privée. Cette norme de transmission, il ne faut pas la chercher, comme le fait M. Schwebel, dans l'obligation qui imposerait à l'Etat successeur de tenir compte de la législation interne de l'Etat prédécesseur, car ce serait entrer dans un tout autre sujet, celui de la succession à la législation et à l'ordre juridique interne de l'Etat prédécesseur. En outre, les intérêts des créanciers privés qui préoccupent M. Schwebel ne seraient pas servis de cette façon, car l'Etat successeur, en tant qu'Etat souverain, ne saurait se voir imposer une législation étrangère. En conséquence, mieux vaut se référer aux projets d'articles sur la typologie successorale. Il ne faut pas non plus faire intervenir le consentement préalable de l'Etat tiers dont les ressortissants créanciers sont en cause. Si l'Etat tiers devait intervenir, ce ne serait pas comme un préalable à la novation juridique bilatérale opérant le changement de débiteur, mais plus tard, par exemple si l'Etat successeur ou l'Etat prédécesseur n'a pas respecté le principe de l'égalité de traitement entre créanciers privés nationaux et étrangers.
- 16. A ce sujet, le Rapporteur spécial signale qu'il y a lieu de laisser de côté la question de savoir si une mesure discriminatoire entre créanciers nationaux et étrangers, intervenant soit à la suite d'un acte de l'Etat successeur, soit dans l'accord de transmission des dettes conclu entre les Etats prédécesseur et successeur, engage la responsabilité de l'Etat et, si oui, de quel Etat. Non seulement cette question relève de la responsabilité des Etats, qui intervient après la succession, mais elle se rattache à la protection diplomatique des nationaux à l'étranger. Or, la Commission n'a pas à chercher des solutions à des problèmes étrangers au sujet qu'elle étudie, comme le pro-

^{21 1422}e séance, par. 17.

^{28 1423°} séance, par. 24.

^{33 1422°} séance, par. 37.

^{24 1424°} séance, par. 13.

²⁵ Ibid., par. 26.

^{26 1423°} séance, par. 6 et suiv.

blème de l'épuisement des recours internes évoqué par M. Njenga²⁷.

- 17. Les raisons invoquées pour étendre le projet d'articles aux créances privées sont de valeur inégale. Il a été fait observer que la dette d'Etat se compose en grande partie d'emprunts intérieurs contractés auprès de créanciers privés nationaux ou d'emprunts à l'étranger contractés auprès de consortiums bancaires privés. Cette raison est certainement valable. C'est une raison moins valable qu'invoque M. Ago²⁸ lorsqu'il prétend qu'en limitant l'étude aux dettes entre Etats, qui sont généralement régies par des traités, on reviendrait à la succession d'Etats en matière de traités. Or, M. Ouchakov 28 a fort justement fait observer qu'un traité peut être déclaré invalide ou illégal et qu'il ne saurait y avoir succession à ce traité même si la dette existe — et que, d'ailleurs, les dettes entre Etats ne naissent pas toutes d'un traité. On en revient alors au problème de la source de la dette. A ce propos, certains membres ont signalé qu'il existe d'autres sources que les sources conventionnelles. Ainsi, M. Verosta³⁰ a cité le cas d'une dette pour non-paiement par l'Etat prédécesseur de sa cotisation à une organisation internationale. Une dette peut aussi avoir son origine dans une réparation pécuniaire de l'Etat prédécesseur due à un fait internationalement illicite. Le projet d'articles relatif à la succession d'Etats en matière de traités 31 règle le sort des traités en tant que matière successorale; il ne règle pas le sort des dettes que peuvent prévoir ces traités.
- 18. Enfin, pour tenir compte de l'observation de sir Francis Vallat, qui a dit à la 1424° séance qu'une dette passait telle quelle ou qu'elle ne passait pas, il faudrait préciser, dans une disposition du projet, que la dette ne doit pas être isolée des circonstances dans lesquelles elle est intervenue et des conditions dont elle peut être assortie.
- 19. En conclusion, M. Bedjaoui dit que le Comité de rédaction pourra, compte tenu des nombreuses opinions exprimées, considérer globalement les quatre articles à l'examen et, s'il le juge opportun, en exprimer la substance dans un, deux ou trois articles. Il pourra prendre en considération le libellé que M. Tsuruoka a proposé pour sauvegarder les intérêts du créancier privé ou, s'il veut aller plus loin, indiquer dans un article que les créanciers privés, nationaux ou étrangers, sont traités de manière égale dans une relation bilatérale entre Etats successeur et prédécesseur lorsque la dette passe de l'un à l'autre.
- 20. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que si la Commission accepte l'article O sous sa forme actuelle ou décide d'y apporter les modifications suggérées par M. Castañeda ³² que M. Díaz González peut appuyer —, les articles R, S, T et U ne seront que la suite logique de cet article. Les observations faites par les orateurs précédents et le résumé du Rapporteur spécial ont confirmé son opinion à cet égard. Les articles à l'examen contiennent tous les éléments

nécessaires pour être acceptés, même pour accommoder l'idée de M. Ouchakov 33 selon laquelle l'article R devrait être élaboré de façon à laisser plus de place à la relation triangulaire entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers créancier. Le Comité de rédaction dispose donc d'une base suffisante pour élaborer un certain nombre d'articles appropriés, qui seront ensuite renvoyés à la Commission.

- 21. M. VEROSTA rappelle qu'au début du débat consacré à l'examen du chapitre II il a proposé ³⁴ de formuler des règles relatives non seulement aux dettes d'Etats contractées envers des Etats, mais aussi à celles qui sont contractées envers d'autres sujets de droit international. Il n'avait pas alors mentionné les dettes contractées envers des personnes morales qui ne sont pas des sujets de droit international ou à l'égard de créanciers privés. Si la Commission décide de se limiter aux dettes contractées envers des Etats ou d'autres sujets de droit international, il faudra rédiger une clause de sauvegarde semblable à celle qui est énoncée à l'article X, relatif aux biens d'un Etat tiers.
- 22. M. AGO a l'impression que, en étudiant la question des créances privées, plusieurs membres de la Commission se sont écartés du véritable problème de la succession d'Etats, qui est un problème relevant exclusivement du droit international public. Comme le Rapporteur spécial, il estime qu'il n'y a pas lieu de s'occuper de la sauvegarde des intérêts des créanciers privés, car cette question se rattache à d'autres matières. Il n'y a même pas lieu de s'occuper de l'éventuelle intervention d'Etats tiers destinée à protéger un créancier privé qui serait lésé lors d'une succession d'Etats. En pareil cas, l'Etat tiers n'intervient pas dans le cadre de la succession, mais dans celui du traitement des étrangers ou de la protection diplomatique. Il faut donc que la Commission s'en tienne strictement au sujet de la succession d'Etats.
- 23. Pour M. Ago, qui craint de n'avoir pas été toujours bien compris, le problème de la succession d'Etats est avant tout un problème de relations bilatérales entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Ce n'est que dans certains cas que ce problème se complique du fait de l'intervention d'un troisième sujet de droit international et que se pose la question de son éventuel consentement au règlement d'une succession. Si un Etat lance un emprunt sur son marché intérieur, puis qu'il se dissout en plusieurs Etats, c'est entre l'Etat prédécesseur et les nouveaux Etats que se régleront les questions de succession. Ce n'est qu'accessoirement et exceptionnellement que se poseront des questions dues à la présence d'un Etat tiers créancier. C'est pourquoi M. Ago a été surpris de l'importance accordée à ces questions, compte tenu de la définition de la dette d'Etat figurant à l'article O³⁵.
- 24. Par ailleurs, M. Ago tient à préciser que les cas de succession impliquant des relations trilatérales ne relèvent pas nécessairement, pour lui, de la succession d'Etats en matière de traités. Il a simplement fait observer que les questions de succession font fréquemment l'objet de traités,

[&]quot; Ibid., par. 14.

²⁸ 1422^e séance, par. 19.

¹⁰ Ibid., par. 38.

³⁰ Ibid., par. 13.

³¹ Voir 1416^e séance, note 1.

²² 1417^e séance, par. 36.

²³ 1422° séance, par. 43.

³⁴ Ibid., par. 11 et suiv.

³⁶ 1416° séance, par. 1.

et que le sujet à l'étude est peut-être moins important qu'il paraît. C'est pourquoi il ne lui semble pas possible de prendre pour thème principal le problème de la succession d'un Etat à un autre en matière de dettes contractées envers un Etat tiers ou un autre sujet de droit international, et de ne consacrer qu'une petite clause de sauvegarde au cas qu'il considère comme le cas normal. Il faudrait préciser que la Commission s'occupera ultérieurement de l'hypothèse normale, qui implique un rapport bilatéral sans aucune relation avec un Etat tiers.

- 25. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) partage l'opinion de M. Ago, mais rappelle que, lorsqu'il a présenté ses premiers articles relatifs aux biens d'Etat, il n'a traité que des relations bilatérales entre Etat prédécesseur et Etat successeur. Aussitôt, on lui a demandé de rédiger un article X, destiné à sauvegarder les intérêts des Etats tiers. C'est pourquoi il a cru bon de suivre une démarche semblable pour les dettes. Après avoir défini la dette d'Etat, il a montré comment la présence d'un Etat tiers donne naissance à une relation triangulaire, avant de passer aux articles relatifs aux différents types de successions, lesquels ne concernent de nouveau que des relations bilatérales.
- 26. Le PRÉSIDENT dit que la Commission souhaite, semble-t-il, que le Comité de rédaction examine en particulier la portée du sujet à étudier ainsi que la situation des projets d'articles intéressés, sur lesquels la Commission ne prendra pas de décision définitive tant qu'elle n'aura pas examiné d'autres articles traitant de cas particuliers.
- 27. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide de renvoyer les articles R, S, T et U au Comité de rédaction sous cette condition.

Il en est ainsi décidé 36,

ARTICLE C (Définition des dettes odieuses) et ARTICLE D (Intransmissibilité des dettes odieuses)

28. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le chapitre III de son neuvième rapport (A/CN.4/301 et Add.1), et notamment les articles C et D, qui sont ainsi libellés:

Article C. - Définition des dettes odieuses

Aux fins des présents articles, les « dettes odieuses » s'entendent : a) de toutes dettes contractées par l'Etat prédécesseur pour réaliser des objectifs contraires aux intérêts majeurs de l'Etat successeur ou du territoire transféré ;

b) de toutes dettes contractées par l'Etat prédécesseur dans un but et pour un objet non conformes au droit international, et en particulier aux principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

Article D. — Intransmissibilité des dettes odieuses

[Sauf en cas d'unification d'Etats,] les dettes odieuses contractées par l'Etat prédécesseur ne sont pas transmissibles à l'Etat successeur.

29. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que, à l'article 6 de son projet sur la succession d'Etats en matière de traités ³⁷, la Commission a pris soin de préciser qu'elle n'envisageait que les effets d'une succession d'Etats régulière et valide, « se produisant conformément au droit

- Dans le projet actuel, la Commission a adopté l'article 2⁸⁶, qui correspond à l'article 6 du projet sur la succession en matière de traités, mais elle ne peut pas adopter un article équivalent à l'article 13 de ce projet, car dans le cas de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, le problème qui se pose n'est pas celui de la validité de la source de l'obligation. En effet, même si le traité par lequel la dette a été créée est irrégulier, la dette a pu naître, son montant a pu être versé à l'Etat prédécesseur, et celui-ci a même pu entamer le service de la dette en commencant à verser des intérêts et des annuités. Inversement, même si le traité est régulier (c'est-à-dire même si la source juridique de la dette est valide), il y a un autre élément qui peut être irrégulier, invalide ou odieux : c'est l'affectation ou l'emploi de la dette — et c'est ce problème qui intéresse la Commission.
- 31. La doctrine et la pratique se prononcent, l'une et l'autre, pour le principe de la « tabula rasa » en ce qui concerne les dettes dites « odieuses », c'est-à-dire pour l'intransmissibilité de ces dettes de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. Il importe donc de définir ces dettes et de déterminer leur régime juridique dans le cadre de la succession d'Etats.
- 32. Il n'existe pas de définition valable des dettes odieuses dans la doctrine non plus que dans la pratique des Etats, qui semblent confondre dettes « odieuses », dettes « de régime », dettes « de guerre » et dettes « d'asservissement ». La classification de ces dettes les unes par rapport aux autres est incertaine, mais ce qui est certain, c'est que ces catégories de dettes sont exclues de toute succession d'Etats sur la base essentiellement de principes moraux parce que l'Etat successeur répugne à les assumer pour des raisons d'ordre public, ou parce qu'elles sont contraires aux intérêts majeurs de l'Etat successeur ou du territoire transféré.
- 33. Le Rapporteur spécial propose de regrouper ces dettes sous l'expression « dettes odieuses », qui semble les recouvrir toutes, et d'éviter l'expression « dettes de régime », qui peut prêter à confusion. Ces deux expressions signifient, en gros, la même chose, et il n'y aurait entre elles prima facie qu'une différence d'optique : en parlant de dettes odieuses, on se place du point de vue de l'Etat successeur, tandis qu'en parlant de dettes de régime on se place du point de vue de l'Etat prédécesseur. Le Rapporteur spécial préfère, toutefois, parler de « dettes odieuses », car l'expression « dettes de régime » risque de susciter deux malentendus.
- 34. En effet, pour certains auteurs, comme Gaston Jèze, les « dettes de régime » ne sont pas des dettes d'Etat³⁹, alors que, comme M. Ouchakov l'a fait observer ⁴⁰ à juste titre, la dette d'un régime ou d'un gouvernement est une

international, et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ». Elle a également jugé utile de préciser, à l'article 13 de ce même projet, que « rien dans les présents articles n'est considéré comme préjudiciant en quoi que ce soit à une question relative à la validité d'un traité ».

³⁶ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1447^e séance, par. 3, 8, 9, 27 et suiv., et 1450^e séance, par. 7 à 47.

³⁷ Voir 1416^e séance, note 1.

³⁸ Ibid., note 2.

³⁹ Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 122.

^{40 1417°} séance, par. 7.

dette d'Etat, car elle concerne les finances ou le patrimoine de l'Etat. D'autre part, l'expression « dettes de régime » donne l'impression qu'il s'agit de dettes liées à un certain régime politique ou à une certaine forme de gouvernement sur le plan du droit constitutionnel interne — régime monarchique, fasciste, bourgeois, etc. Cette expression pourrait donc être employée dans le cadre d'une succession de régimes de droit interne, c'est-à-dire dans une succession de gouvernements, car elle semble impliquer, pour certains auteurs, une continuité et une identité de l'Etat. Il vaut donc mieux, dans le cadre de la succession d'Etats, parler de « dettes odieuses », afin d'éviter tout risque de confusion.

- 35. Si, en gros, les dettes odieuses et les dettes de régime se recoupent, il y a toutefois entre elles une certaine différence d'étendue, car les dettes de régime semblent avoir, à certains égards, une portée plus large que les dettes odieuses. En effet, si toutes les dettes odieuses sont des dettes de régime du fait qu'elles sont imputables à un régime donné —, par contre, toutes les dettes de régime ne sont pas nécessairement odieuses. Il y a, en effet, des dettes de régime liées à une politique donnée, sur le plan intérieur ou extérieur. L'Etat successeur, sans émettre nécessairement un jugement de valeur négatif sur cette politique, peut considérer qu'elle n'a pas ses préférences et ne pas vouloir, par conséquent, assumer les dettes correspondantes.
- 36. D'autre part, selon l'hypothèse citée par le Rapporteur spécial au paragraphe 127 de son rapport, si un Etat A contracte une dette de guerre pour lutter contre un Etat B et s'unifie par la suite avec un Etat C, cet Etat C, contre qui la guerre n'était pas dirigée et qui a des affinités avec l'Etat A puisqu'il a accepté de s'unir avec lui, peut considérer la dette de guerre dette de régime de l'Etat A comme une dette qui ne lui est pas odieuse, surtout s'il considère que l'Etat A a soutenu une guerre de légitime défense.
- 37. Le Rapporteur spécial a donc préféré limiter l'intransmissibilité au cas des dettes odieuses, afin d'éviter toute erreur d'interprétation. Ces dettes peuvent, à son avis, se définir d'un double point de vue : du point de vue de l'Etat successeur, qui est le principal intéressé puisque c'est lui qui risque de devenir le nouveau débiteur, et du point de vue de la communauté internationale, qui a également son mot à dire si la dette a été contractée dans un but qui n'était pas conforme au droit international.
- 38. Du point de vue de l'Etat successeur, une dette odieuse est une dette d'Etat assumée par l'Etat prédécesseur pour servir des fins contraires aux intérêts majeurs de l'Etat successeur ou du territoire qui lui a été transféré. Il doit s'agir d'intérêts « majeurs », car toute action politique, économique ou sociale d'un Etat (augmentation d'un tarif douanier, augmentation du prix d'une matière première, etc.) est susceptible, à la limite, de léser les intérêts d'un autre Etat, voisin ou non. Il est évident qu'il ne s'agit pas, dans ce cas, de dettes odieuses pour l'Etat successeur plus ou moins lésé, car, sans cela, toute dette de l'Etat prédécesseur pourrait être considérée comme odieuse par l'Etat successeur — ce qui le conduirait à rejeter pratiquement toutes les dettes de l'Etat prédécesseur. Il faut donc limiter les « dettes odieuses » aux dettes qui lèsent gravement les intérêts majeurs de l'Etat successeur.

- 39. Si, par son système politique, économique et social qu'il a le droit, comme tout Etat, de choisir librement —, l'Etat prédécesseur lèse gravement les intérêts majeurs d'un autre Etat, cet Etat ne peut probablement rien faire pour s'y opposer, puisqu'il s'agit d'actes licites, mais s'il acquiert la qualité d'Etat successeur à la suite d'une succession d'Etats, on ne peut l'obliger à succéder à une dette qui a eu pour lui un effet nuisible. Il se peut cependant que, devenu Etat successeur, il bénéficie de l'action de l'Etat prédécesseur dont il se plaignait auparavant. Il faut donc que la dette constitue une lésion grave des intérêts majeurs de l'Etat successeur au moment de la succession d'Etats.
- 40. Du point de vue de la communauté internationale, les dettes odieuses sont des dettes contractées pour atteindre des buts reconnus comme illicites en droit international. Dans le cas, par exemple, d'une dette contractée par l'Etat prédécesseur en vue de violer des obligations qui lui sont imposées par un traité multilatéral ou même bilatéral, peu importe la victime : l'Etat successeur, même s'il n'est pas lésé directement dans ses intérêts majeurs, devrait considérer cette dette comme odieuse, car elle a aidé l'Etat prédécesseur à violer des obligations mises à sa charge par un traité. L'Etat successeur doit refuser de cautionner un acte illicite et il sera tenté de le faire d'autant plus volontiers qu'il sera ainsi débarrassé d'une dette.
- 41. Il peut s'agir également de dettes permettant à l'Etat prédécesseur de violer des obligations relatives aux droits de l'homme ou au droit des peuples à disposer d'euxmêmes. Ainsi, si l'Etat prédécesseur s'endette pour acheter des armes qui serviront à violer les droits de l'homme, à commettre un génocide ou à instaurer l'apartheid, l'Etat successeur devra considérer ces dettes comme odieuses, même s'il n'a pas été directement victime de ces faits illicites, car il ne doit pas cautionner la violation du droit international. Il en est de même des dettes d'asservissement ou de colonisation. Les dettes contractées pour mener une guerre d'agression sont également intransmissibles, que la guerre menée par l'Etat prédécesseur ait été ou non dirigée contre l'Etat successeur.
- 42. Il faut donc prendre en considération à la fois les intérêts de l'Etat successeur et ceux de la communauté internationale, qui ne coïncident pas toujours : c'est ce qu'a fait le Rapporteur spécial dans la définition des dettes odieuses qu'il propose à l'article C.
- 43. Une fois les dettes odieuses définies, leur sort paraît clair. Les dettes de guerre sont, en principe, rejetées par la pratique des Etats, comme le Rapporteur spécial l'a montré dans son rapport ⁴¹. Aux termes du Traité de Versailles, le Danemark, Etat successeur pour le Schleswig, enlevé à l'Allemagne, a été exonéré des dettes de guerre de l'Empire allemand, alors qu'il était neutre pendant la guerre de 1914-1918 ⁴². Cet exemple montre que la dette de guerre est considérée comme odieuse par l'Etat successeur même s'il n'a pas été victime de la guerre menée par l'Etat prédécesseur.
- 44. Les traités de paix de la première guerre mondiale ont étendu la notion de « dette de guerre » à toute dette contractée pendant la guerre. Ainsi, un emprunt contracté

⁴¹ Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 142 à 152.

⁴² Ibid., par. 146.

par l'Allemagne en 1917 pour la construction d'un pont à des fins civiles en Haute-Silésie a été considéré comme un emprunt de guerre — donc comme intransmissible — par la Commission des réparations allemandes, du seul fait de la date de sa conclusion ⁴³.

- 45. Cependant, comme le Rapporteur spécial l'a indiqué 44, on trouve aussi dans la pratique des Etats des cas de prise en charge des dettes de guerre, qui semblent s'expliquer par des considérations d'ordre politique.
- 46. Les dettes d'asservissement dettes contractées par un Etat pour réprimer, dans un territoire qu'il domine ou cherche à dominer, un mouvement insurrectionnel ou une guerre de libération, ou pour renforcer sa colonisation économique de ce territoire sont également intransmissibles, car, comme Tchitcherine, commissaire du peuple aux affaires étrangères de la Russie soviétique, l'a déclaré en 1921, « un peuple n'est pas obligé de payer des dettes qui sont comme des chaînes rivées à lui à travers de longs siècles » 45.
- 47. Ainsi, dans l'affaire des dettes cubaines, née au lendemain de la guerre hispano-américaine qui s'était achevée par le Traité de Paris (1898) 46, les Etats-Unis d'Amérique ont répudié les dettes que l'Espagne avait contractées pour maintenir Cuba sous sa domination, et notamment pour lutter contre les mouvements insurrectionnels de 1868 et de 1895. Les Etats-Unis ont fait valoir, d'une part, que les charges financières résultant des emprunts de guerre espagnols avaient été imposées à Cuba contre la volonté de ses habitants et, d'autre part, que ces emprunts avaient servi à financer des opérations contraires aux intérêts de Cuba. L'Espagne, de son côté, a fini par renoncer à sa prétention de demander la prise en charge des emprunts contractés par elle pour lutter contre les mouvements insurrectionnels cubains, mais elle a demandé que ces derniers assument les dettes qui avaient servi au développement économique de l'île.
- 48. Dans le cas des emprunts contractés par l'Allemagne pour germaniser une partie de la Pologne en installant des ressortissants en territoire polonais (affaire des colons de Posnanie), le Traité de Versailles a dispensé la Pologne de prendre en charge la dette considérée ⁴⁷. De même, à la Conférence de la Table ronde réunie à La Haye en 1949, l'Indonésie a refusé d'assumer les dettes hollandaises résultant d'opérations militaires menées par la Hollande contre le mouvement de libération nationale indonésien ⁴⁸. L'Algérie a également refusé de prendre en charge les dettes qui avaient servi à financer les opérations militaires françaises en Algérie ⁴⁹.
- 49. La pratique montre donc que les Etats successeurs ont, dans la plupart des cas, rejeté les dettes odieuses de l'Etat prédécesseur.
- 50. Le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de distinguer entre le problème des dettes odieuses et le pro-

blème de la validité de la succession d'Etats, qui a déjà été réglé à l'article 2. Ces deux problèmes sont indépendants, car l'existence de dettes odieuses n'empêche pas l'existence d'une succession d'Etats parfaitement régulière. Il faut également distinguer entre le problème des dettes odieuses et le problème de la validité de la source juridique de la dette, qui sont aussi deux problèmes indépendants.

51. Il suffit donc de constater, comme le Rapporteur spécial l'a fait à l'article D, que les dettes odieuses contractées par l'Etat prédécesseur ne sont généralement pas transmissibles à l'Etat successeur. Mais il faut également se demander ce qu'il advient de ces dettes en cas de disparition de l'Etat prédécesseur. Comme, par hypothèse, il s'agit d'une succession d'Etats valide, il faut écarter le cas de l'annexion de l'Etat prédécesseur pour n'envisager que le cas de sa disparition par unification ou par séparation d'Etats. En cas de disparition de l'Etat prédécesseur, faut-il conclure à la disparition de la dette ou faut-il la faire assumer par le ou les Etats successeurs? Le Rapporteur spécial a hésité à répondre à cette question. C'est pourquoi il a mis l'expression « sauf en cas d'unification d'Etats » entre crochets au début de l'article D.

Propositions concernant l'élaboration d'un protocole relatif au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (par. 4 de la résolution 31/76 de l'Assemblée générale) [A/CN.4/300]

[Point 5 de l'ordre du jour]

- 52. Le PRÉSIDENT rappelle que la Commission a décidé ⁵⁰ de créer un groupe de travail pour examiner les propositions concernant l'élaboration d'un protocole relatif au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, conformément au paragraphe 4 de la résolution 31/76 de l'Assemblée générale. Ce groupe, dont la composition ne préjuge pas de la nomination éventuelle d'un rapporteur spécial, sera composé des membres suivants: M. El-Erian, président, MM. Calle y Calle, Dadzie, Francis, Ouchakov, Riphagen, Schwebel, Sucharitkul et Yankov.
- 53. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission approuve la composition de ce groupe. Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

1426° SÉANCE

Mardi 24 mai 1977, à 10 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tsuruoka, M. Verosta.

^{60 1415°} séance, par. 4.

⁴³ Ibid., par. 150.

[&]quot; Ibid., par. 153 à 156.

[&]quot; Ibid., par. 157.

[&]quot; Ibid., par. 159 à 167.

⁴⁷ Ibid., par. 168.

⁴⁸ Ibid., par. 169.

⁴³ Ibid., par. 334.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE C (Définition des dettes odieuses) et ARTICLE D (Intransmissibilité des dettes odieuses) [suite]

- 1. M. CALLE Y CALLE fait observer que les articles C et D visent des dettes qui peuvent être rejetées, indépendamment de toutes considérations quant à la validité de leur source ou de la façon dont elles ont été contractées, parce qu'elles sont intrinsèquement contraires à la moralité internationale. Quant à la terminologie employée, M. Calle y Calle estime que, tout en manquant de précision, l'expression « intérêts majeurs », figurant à l'alinéa a de l'article C, est compréhensible, car tous les membres de la Commission connaissent les notions telles que celle de « force majeure », par exemple, ou celle de « violation grave », utilisée par M. Ago dans son projet d'articles à propos de certains crimes internationaux, et les droits fondamentaux des Etats à la survie ou à l'indépendance, par exemple, qui ont aussi été évoqués. Il est évident que des dettes contractées dans un but contraire aux droits à la survie ou à l'indépendance d'un Etat doivent être considérées comme odieuses de par leur nature même et ne seront donc pas transmissibles.
- 2. Il serait préférable de diviser l'article D en deux alinéas, dont le premier énoncerait simplement la règle selon laquelle « les dettes odieuses contractées par l'Etat prédécesseur ne sont pas transmissibles à l'Etat successeur ». L'exception à cette règle, qui a été mise entre crochets dans le texte actuel, pourrait être énoncée dans un deuxième alinéa, qui se lirait comme suit : « Le caractère odieux d'une dette ne peut être invoqué comme motif d'intransmissibilité en cas d'unification d'Etats. » En suggérant cette modification, M. Calle y Calle pense aux dispositions de l'article W (A/CN.4/301 et Add.1, par. 456).
- 3. M. OUCHAKOV rappelle que la Commission ne s'occupe pas des dettes en tant que telles, mais des effets de la succession d'Etats en matière de dettes, et qu'elle ne considère, par hypothèse, que les dettes licites. Or, du point de vue juridique, les dettes licites ne peuvent pas être odieuses, car les dettes odieuses sont forcément des dettes illicites. Toutefois, du point de vue politique ou du point de vue de la morale internationale, une dette, même juridiquement valable, peut être odieuse, encore qu'il soit difficile de préciser selon quel critère moral ou politique elle doit être jugée.
- 4. M. Ouchakov rappelle également que la Commission s'occupe de la succession d'Etats, qui, d'après la définition qui en est donnée à l'alinéa a de l'article 3², « s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire », et non pas de la succession de gouvernements, c'est-à-dire de la substitution d'un régime politique à un autre, qui est une question totalement différente. Il n'y a donc pas lieu de prendre

les « dettes de régime » en considération dans le cadre du projet d'articles.

5. En ce qui concerne la définition des dettes odieuses.

- 5. En ce qui concerne la définition des dettes odieuses, M. Ouchakov fait observer, à propos du critère énoncé à l'alinéa a de l'article C, que l'Etat successeur n'existait pas lorsque la dette a été contractée et que, par conséquent, l'Etat prédécesseur ne pouvait pas prévoir quels seraient les « intérêts majeurs » de l'Etat successeur. Il est en mesure, par contre, d'accepter provisoirement le critère énoncé à l'alinéa b.
- En ce qui concerne l'intransmissibilité des dettes odieuses, M. Ouchakov fait observer que, dans le cas d'une dette contractée par l'Etat prédécesseur aux fins d'une agression, si l'Etat agresseur s'unit à un autre Etat, il sera débarrassé de sa dette, selon l'article D, car cette dette odieuse n'est pas transmissible à l'Etat successeur — qui comprend pourtant l'Etat agresseur. L'Etat prédécesseur agresseur sera également débarrassé de sa dette s'il se divise en plusieurs Etats. De même, si une partie du territoire de l'Etat prédécesseur agresseur se sépare de cet Etat, le territoire devenu indépendant, qui faisait pourtant partie de l'Etat agresseur, sera libéré de la dette en tant qu'Etat successeur. Enfin, si l'Etat prédécesseur agresseur transfère une partie de son territoire à un autre Etat, le territoire transféré sera également libéré de la dette odieuse. Telles sont les conséquences de l'article D, considéré conjointement avec la définition donnée à l'alinéa b de l'article C.
- 7. M. Ouchakov estime donc que l'article D n'est pas acceptable et qu'il vaudrait mieux renoncer, pour le moment, à formuler une règle générale concernant les dettes odieuses. Du point de vue méthodologique, il lui paraît préférable de commencer par élaborer des règles spécifiques et de formuler ensuite des règles générales. Il vaudrait donc mieux, à son avis, étudier d'abord la succession aux dettes d'Etat dans les différents cas de succession d'Etats transfert de territoire, unification ou séparation d'Etats, etc. envisagés par le Rapporteur spécial dans sa typologie successorale.
- 8. M. TSURUOKA partage le point de vue de M. Ouchakov en ce qui concerne la méthodologie à suivre pour l'élaboration du projet d'articles, mais en partie seulement, car tout dépend de la manière dont on interprète les dispositions générales proposées par le Rapporteur spécial. M. Ouchakov aurait raison s'il était demandé à la Commission d'élaborer dès maintenant des règles générales précises et définitives. Mais si l'on considère ces règles générales comme un simple point de départ destiné à indiquer la direction à suivre pour l'élaboration de règles particulières, la méthodologie adoptée par le Rapporteur spécial est acceptable.
- 9. En ce qui concerne les dettes « odieuses », M. Tsuruoka souscrit au principe énoncé par le Rapporteur spécial, mais il lui paraît difficile de le poser en règle de droit et d'énoncer cette règle de manière suffisamment précise pour en assurer l'application objective dans tous les cas et pour surmonter les obstacles que son interprétation risque de susciter dans la pratique.
- 10. En ce qui concerne la place des dispositions figurant dans les articles C et D, M. Tsuruoka estime que ces dispositions constituent une exception aux règles normales de

¹ Pour textes, voir 1425° séance, par. 28.

² Voir 1416^e séance, note 2.

la succession aux dettes d'Etat et qu'elles devraient, par conséquent, venir après ces règles au lieu de les précéder.

11. En ce qui concerne la définition des dettes odieuses, M. Tsuruoka estime que le critère énoncé à l'alinéa a de l'article C est doublement subjectif, car il fait intervenir, d'une part, le jugement de l'Etat successeur (à qui revient le soin d'apprécier si la dette contractée par l'Etat prédécesseur est contraire à ses intérêts majeurs) et, d'autre part, l'intention de l'Etat prédécesseur (qui peut soutenir que la dette n'avait pas pour objet de nuire aux intérêts de l'Etat successeur). D'ailleurs, comme l'a fait très justement observer M. Ouchakov, l'Etat prédécesseur peut faire valoir qu'il ignorait, au moment où il a contracté la dette, qu'un Etat successeur apparaîtrait plus tard par suite d'une succession d'Etats. M. Tsuruoka estime, d'autre part, que l'expression « intérêts majeurs » est extrêmement vague et ambiguë et qu'elle peut prêter à des interprétations arbitraires, car il est difficile de déterminer dans quelle mesure une dette « lèse gravement les intérêts majeurs de l'Etat successeur », selon l'expression employée par le Rapporteur spécial dans son exposé³.

12. En ce qui concerne le critère énoncé à l'alinéa b de l'article C, M. Tsuruoka se demande s'il ne faudrait pas faire une distinction entre les différentes règles de droit international, car il y a des règles de droit international plus importantes que d'autres. Le Rapporteur spécial s'est référé en particulier aux « principes de droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies » — mais il faudrait peut-être indiquer en quoi consistent ces principes. Sans aller jusqu'à reprendre l'énumération figurant au sixième alinéa du préambule de la Convention de Vienne 4. qui cite « les principes concernant l'égalité des droits des peuples et leur droit de disposer d'eux-mêmes, l'égalité souveraine et l'indépendance de tous les Etats, la noningérence dans les affaires intérieures des Etats, l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force et le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous » —, il faudrait néanmoins préciser le critère de la non-conformité au droit international, afin de distinguer entre les cas où l'on peut parler de « dettes odieuses » et ceux où on ne le peut pas. M. Tsuruoka rappelle que l'alinéa b de l'article C pose uniquement la question de la légalité des dettes, et non pas celle de la légalité de la succession d'Etats, qui a déjà été réglée à l'article 2, comme le Rapporteur spécial l'a fait observer.

13. En ce qui concerne l'article D, M. Tsuruoka estime que l'exception que le Rapporteur spécial a faite à la règle de l'intransmissibilité des dettes odieuses dans le cas de l'unification d'Etats n'est pas très claire. Comme il ne s'agit, à son avis, que d'une disposition générale préliminaire destinée à montrer à la Commission la voie à suivre pour l'élaboration d'autres dispositions, il propose de remplacer l'expression entre crochets par les mots « sous réserve des présents articles ».

14. En conclusion, M. Tsuruoka accepte l'idée de l'intransmissibilité des dettes odieuses dans la plupart des cas, mais cette idée lui paraît très difficile à traduire dans le langage juridique et à mettre en œuvre dans la pratique de

- 15. M. ŠAHOVIĆ est prêt à suivre le Rapporteur spécial dans ses efforts pour formuler, dans le cadre des dispositions générales, une clause qui fixera les limites de la succession en matière de dettes d'Etat. L'idée formulée par le Rapporteur spécial dans les articles C et D doit faire l'objet d'un débat approfondi, qui permette aux membres de la Commission de se mettre d'accord sur la définition d'une catégorie spéciale de dettes d'Etat appelée « dettes odieuses ».
- 16. Le fait que le Rapporteur spécial ait employé l'expression « dettes odieuses » entre guillemets semble indiquer qu'il n'est pas sûr lui-même qu'il s'agisse d'un genre de dettes tout à fait distinct. En fait, il s'agit plutôt d'une notion théorique résultant de la doctrine, dont le Rapporteur spécial propose de faire une notion juridique en lui accordant une place à part dans le droit international.
- 17. La pratique des Etats que le Rapporteur spécial a citée dans son rapport montre qu'il a eu raison d'énoncer, à l'article D, le principe de l'intransmissibilité des dettes odieuses. Cependant, il s'agit de savoir si l'on peut faire des dettes odieuses une catégorie spéciale de dettes d'Etat et s'il faut faire, en ce qui les concerne, une exception aux règles générales relatives à la succession en matière de dettes d'Etat.
- 18. M. Šahović pense, comme M. Ouchakov, qu'il vaut mieux commencer par formuler des règles spécifiques concernant des cas particuliers pour en dégager ensuite des règles générales. Il lui paraît donc préférable d'examiner la question des dettes odieuses dans le cadre des différents types de succession d'Etats et de voir ensuite si l'on peut formuler une règle générale à leur sujet. Il serait prématuré, à son avis, d'énoncer dès maintenant une règle générale définitive mais on peut peut-être accepter, à titre préliminaire, la règle proposée par le Rapporteur spécial à l'article D.
- 19. En ce qui concerne l'article C, M. Šahović demande s'il est vraiment nécessaire de définir les dettes odieuses, et il s'interroge sur le rapport qui existe entre l'alinéa b de l'article et l'article 2. Il se demande également s'il est nécessaire de faire une distinction entre les critères énoncés à l'alinéa a et à l'alinéa b, car, si la situation envisagée à l'alinéa a n'est pas acceptable comme juridiquement valable, elle relève de l'alinéa b. Il n'y a donc pas lieu d'établir deux critères distincts pour définir les dettes odieuses.
- 20. M. NJENGA approuve en principe l'attitude adoptée par le Rapporteur spécial dans les articles C et D. Il serait en effet contradictoire de dire que les dettes odieuses ne sont pas transmissibles parce qu'elles sont moralement répréhensibles, puis de dire que ces dettes n'en doivent pas moins passer à l'Etat successeur. En ce qui concerne les dettes de régime, la Commission ne peut pas dire qu'un peuple qui a mis fin à un régime d'oppression devrait être tenu de payer les dettes contractées par ce régime pour maintenir son oppression. Si la Commission accepte l'idée que les dettes du type visé au paragraphe b de l'article C doivent passer à l'Etat successeur, cela reviendrait à dire que les actes contraires au droit international n'entraînent aucune conséquence pour l'Etat prédécesseur. Le caractère

façon objective, car elle risque de susciter plus de difficultés qu'elle n'en résoudra.

^a 1425° séance, par. 38.

⁴ Voir 1417° séance, note 4.

répressif des projets d'articles à l'égard des Etats qui contreviennent aux principes du droit international est un de leurs aspects que certains orateurs ont minimisé, mais qui ne doit être négligé en aucune façon.

- 21. Il faut également veiller à ne pas sauvegarder les intérêts des créanciers qui ont contribué en connaissance de cause aux prêts contractés dans un but illégal. Les Etats qui, telles les puissances occidentales, ont aidé à financer la construction du barrage de Cabora Bassa au Mozambique en sachant que ce projet avait pour objectif de permettre au Portugal d'installer un grand nombre de ses ressortissants dans ce pays et d'opprimer ainsi la population locale ne devraient pas pouvoir prétendre, après la succession, qu'ils ignoraient l'objet du prêt et sont donc en droit d'être remboursés. Compte tenu de ces considérations et pour éviter au nouvel Etat de se trouver dans l'obligation de rembourser de tels prêts uniquement parce qu'il est la seule entité qui reste pour le faire, M. Njenga est partisan de supprimer le membre de phrase qui figure entre crochets dans l'article D. Dans une disposition comme celle de l'article D, l'aspect répressif est particulièrement important.
- 22. En ce qui concerne le paragraphe a de l'article C, M. Njenga juge préférable de remplacer les mots « pour réaliser des objectifs contraires » par « pour nuire ».
- 23. M. SUCHARITKUL partage le point de vue exposé par le Rapporteur spécial, mais souscrit également aux observations générales de M. Ouchakov et aux observations d'ordre rédactionnel de M. Tsuruoka.
- 24. En ce qui concerne la définition des dettes odieuses, il approuve le critère énoncé à l'alinéa a de l'article C, mais fait observer, en ce qui concerne l'alinéa b, que des dettes non conformes au droit international sont illicites et, par conséquent, ne sont pas valable ab initio, ce qui rejoint la définition des dettes odieuses donnée par M. Ouchakov.
- 25. A son avis, le Rapporteur spécial a trop mis l'accent, à l'article D, sur la protection des intérêts de l'Etat successeur et n'a pas assez tenu compte des intérêts de l'Etat créancier. On peut se demander notamment ce qu'il adviendra des dettes odieuses en cas de disparition de l'Etat prédécesseur : y aura-t-il extinction de ces dettes?
- 26. M. Sucharitkul constate que la pratique des Etats présente des divergences en ce qui concerne le passage de dettes comme les dettes de régime et les dettes de guerre, et il craint, par conséquent, qu'une règle aussi absolue que celle qui est énoncée à l'article D ne soit très difficile à accepter. Il rappelle à cet égard que, dans le cas de la dette de guerre contractée par le Japon à l'égard de la Thaïlande pendant la seconde guerre mondiale, le Japon et la Thaïlande ont reconnu, d'un commun accord, la validité de cette dette et sa transmissibilité de l'Empire japonais au nouvel Etat japonais.
- 27. Selon M. EL-ERIAN, le chapitre III du rapport et le libellé des articles C et D confirment ce que le Rapporteur spécial a dit dans son rapport au sujet des conflits entre les exigences d'un bon ordre juridique et les considérations d'équité (A/CN.4/301 et Add.1, par. 92). Le Rapporteur spécial a été très courageux d'aborder un sujet aussi complexe que celui des dettes odieuses.
- 28. Le fait que le Rapporteur spécial n'ait eu aucun mal à citer, dans son exposé, des exemples tirés de la doctrine, de la pratique, des traités et de la jurisprudence montre bien

- que la notion de dettes odieuses existe. Cependant, il est très difficile d'en donner une définition claire. Peut-être la Commission pourrait-elle envisager d'agir, pour le moment, comme elle l'a fait pour la notion de jus cogens, c'est-à-dire reconnaître formellement l'existence de la notion, en donnant dans le commentaire des exemples de cas auxquels elle s'appliquerait, mais en s'abstenant d'en donner une définition catégorique.
- 29. L'un des problèmes tient au fait qu'en ce qui concerne les dettes de régime, en particulier, la Commission se trouve à la limite de la succession d'Etats et d'une question qu'elle a décidé de laisser de côté, à savoir la succession de gouvernements. L'exemple qu'a donné M. Njenga d'un changement de régime si radical qu'il peut être considéré comme représentant plus qu'un simple changement de gouvernement montre combien il est difficile de dire où se situe cette limite. Pour montrer les difficultés que l'on peut rencontrer à cet égard, M. El-Erian évoque des problèmes de droit international du même ordre, tel que celui de savoir à qui incombe la responsabilité lorsqu'il existe à la fois un gouvernement établi et un gouvernement de facto dans un même Etat ou que l'un d'eux a été reconnu comme étant la seule autorité. Dans le même ordre d'idées, il se pose la question de savoir si la responsabilité des actes de rebelles qui se donnent le statut de belligérants est attribuable à ces derniers ou au gouvernement du pays intéressé — ceux qui ont reconnu l'existence d'un état de guerre et ceux qui ne l'ont pas reconnue répondront différemment à cette question.
- 30. De plus, M. Ouchakov et M. Sucharitkul ont parlé de la possibilité qu'une dette soit invalide ab initio. Il faut aussi tenir compte d'autres éléments: comme l'a reconnu en 1916 le Conseil d'Etat dans l'affaire du gaz de Bordeaux⁵, il est parfois si onéreux de s'acquitter d'une obligation, même s'il n'est pas impossible de le faire, qu'il est justifié, pour des considérations de justice, d'accorder un traitement spécial au débiteur; il est difficile de formuler des considérations de justice dans des règles; enfin, le paragraphe 1 de l'article 46 de la Convention de Vienne énonce clairement les conditions dans lesquelles un traité peut être considéré comme imposant une charge trop lourde à un Etat et par conséquent ne le liant pas.
- 31. M. El-Erian a bien noté que l'exception que le Rapporteur spécial propose d'inclure dans l'article D est mise entre crochets, mais il tient à dire qu'elle lui semble si absolue qu'elle entraînerait automatiquement le transfert au nouvel Etat né d'une union d'Etats d'obligations qui ont même clairement et incontestablement un caractère odieux.
- 32. M. FRANCIS approuve, d'une manière générale, la méthode adoptée par le Rapporteur spécial pour traiter la question des dettes odieuses. Le rapport cite un certain nombre de cas témoignant d'une absence totale de moralité de la part de l'Etat débiteur. M. Francis ne voit pas d'objection à ce qu'ils soient qualifiés de cas de dette odieuse, et il ne fait aucun doute que la Commission doit en tenir compte.

⁶ Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux c. ville de Bordeaux. Voir M. Dalloz, Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine, Paris, Jurisprudence générale Dalloz, année 1916, 3° partie, p. 25 et suiv.

- 33. Quant à l'alinéa a de l'article C, M. Ouchakov a fort justement fait remarquer que l'Etat successeur peut être, en fait, le territoire transféré lui-même. Si l'Etat successeur existait au moment où la dette a été contractée, on pourra dire que l'Etat débiteur a eu l'intention de nuire aux intérêts majeurs d'un Etat existant. Mais lorsque l'Etat successeur comprend exclusivement le territoire transféré, il ne peut guère y avoir eu préméditation. Peut-être faudrait-il alors considérer l'emprunt du point de vue des conséquences plutôt que de l'intention. En d'autres termes, lorsque le territoire transféré devient lui-même l'Etat successeur, il est possible de voir les conséquences de l'emprunt, mais non l'intention dans laquelle il a été contracté. Par contre, si l'Etat successeur existait déjà, c'est-à-dire si l'Etat A, Etat successeur, a absorbé une partie du territoire de l'Etat B, il est possible de voir s'il y a eu intention malveillante à l'endroit de l'Etat successeur. L'alinéa a de l'article C traite donc à la fois de l'intention et des conséquences, car on peut imaginer deux situations différentes - celle où l'Etat successeur existait déjà et celle où un Etat est né par suite du transfert d'un territoire provenant de l'Etat débiteur.
- 34. D'autre part, il est clair que l'alinéa b de l'article C prévoit le cas d'une intention délibérément malveillante, puisqu'il vise « toutes dettes contractées par l'Etat prédécesseur dans un but et pour un objet non conformes au droit international ». Les deux alinéas de l'article énoncent donc des dispositions tout à fait distinctes, qui ne sont pas forcément cumulatives.
- 35. En ce qui concerne l'article D, M. Francis estime, comme M. Njenga, qu'en règle générale les dettes odieuses ne devraient en aucune façon être transmissibles à l'Etat successeur, encore que l'on puisse évidemment envisager certaines exceptions les cas, par exemple, où l'Etat emprunteur aurait utilisé l'emprunt à des fins tout à fait différentes de celles qu'il a exposées à l'Etat créancier. Cependant, d'une manière générale, les dettes odieuses ne devraient pas être transmissibles à l'Etat successeur.
- 36. M. RIPHAGEN fait remarquer qu'en examinant les dettes dites odieuses la Commission traite d'un aspect très particulier de la relation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. D'autre part, le sujet pose la question de savoir dans quelle mesure une dette, en tant que telle, est entachée par l'usage qui est fait de l'argent reçu question dont la réponse ne va certainement pas de soi.
- M. Riphagen ne voit pas très bien le rapport existant entre les dettes odieuses et, pour ainsi dire, la justification de la transmission des dettes dans les cas de succession d'Etats. Considérés dans leur ensemble, les projets d'articles fondent la justification de la transmission des dettes sur trois faits objectifs : l° le degré de solvabilité du territoire transféré, question qui n'a évidemment aucun rapport avec la nature de la dette; 2º le fait que les biens d'Etats, qui peuvent être la contrepartie économique d'une dette, passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur; 3°l'avantage retiré par le territoire transféré lui-même, dont il est tenu compte pour déterminer si une dette passe à l'Etat successeur. Soit, par exemple, le cas d'un Etat prédécesseur qui utilise l'emprunt ou les emprunts pour créer une infrastructure militaire dans une partie du territoire qui est ensuite transférée à un autre Etat, voisin du premier. Cette

- infrastructure qui, normalement, passera à l'Etat successeur profitera à cet Etat, voire au territoire en question. Dans ce cas, l'infrastructure militaire peut fort bien ne pas servir aux fins pour lesquelles elle avait été créée. Il s'agit peut-être là d'un exemple particulier, et M. Riphagen n'a nullement l'intention de nier l'existence des dettes odieuses, mais il doute fort que les dettes typiquement odieuses rentrent dans la catégorie de celles qui devront passer à l'Etat successeur en vertu des règles particulières que la Commission examinera ultérieurement.
- 38. La meilleure solution serait, comme l'a dit M. Šahović de commencer par examiner les règles relatives au transfert des dettes et de voir ensuite s'il y a lieu de prévoir des exceptions. Pour le moment, M. Riphagen pense que cela ne devrait pas être le cas, puisque la Commission considère que les dettes non transmissibles sont celles qui n'entreront dans aucune des catégories de dettes qui passent à l'Etat successeur.
- 39. M. QUENTIN-BAXTER ne doute pas que la Commission doive reconnaître l'existence du problème que pose la question des dettes odieuses, mais il est tenté de partager l'avis de ceux qui jugent préférable d'examiner les divers types de succession d'Etats avant d'essayer de dégager des conclusions définitives en la matière.
- 40. Les deux alinéas de l'article C visent deux cas totalement différents. Certes, un prêt peut être accordé sans que l'objet en soit exactement spécifié, mais la Commission doit admettre l'hypothèse selon laquelle une dette peut être contractée à des fins illégales. Le projet d'articles ne doit en aucune façon laisser entendre que le droit international reconnaît l'existence d'une telle dette ou l'obligation de la rembourser. Cependant, M. Quentin-Baxter est d'avis que les dettes visées à l'alinéa b de l'article C n'entrent pas dans le champ d'application du droit de la succession d'Etats.
- 41. En revanche, l'alinéa a entre dans le cadre du sujet qu'étudie la Commission, car il est reconnu que, même dans les cas de succession de gouvernements, où il n'y a pas de changement de sujet du droit international, la règle fondamentale de la continuité des obligations comporte néanmoins des limites; c'est un principe qui, a fortiori, doit s'appliquer aux cas de véritable succession de sujets du droit international. Dans le cas de l'alinéa b, ce qui est illégal est aussi assurément immoral, mais l'alinéa a traite de situations dont l'issue doit être connue avant que la dette puisse être qualifiée d'odieuse. Des faits tels que les séparations d'Etats ont des conséquences particulières, et, comme dans le cas des précédents touchant la succession de gouvernements, le facteur décisif est l'issue plutôt que l'immoralité intrinsèque de l'opération.
- 42. Dans les ouvrages consacrés à la succession d'Etats en matière de traités, nombre d'auteurs éminents sont prêts à reconnaître que la mesure dans laquelle les droits et obligations sont transférés est fonction des circonstances qui donnent naissance au nouveau sujet du droit international. Dans le texte à l'examen, il faudrait prévoir le cas particulier où un nouvel Etat, créé dans des conditions de profonde inimitié envers l'Etat prédécesseur, ne sera probablement pas disposé à prendre en charge une dette qui pourrait être considérée comme perpétuant une situation contre laquelle il s'est insurgé avec succès. De toute évidence, le droit devrait tenir compte de situations de cette nature.

- 43. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il est clair qu'il faut prendre en considération la question importante des dettes odieuses. Il lui est cependant très difficile d'accepter les articles C et D, du moins sous leur forme actuelle. La Commission semble avoir tendance à abandonner le domaine du droit pour celui de la moralité, et le domaine du droit des effets d'une succession d'Etats pour celui du droit régissant la validité d'une dette ou, en tout cas, son incidence juridique. La Commission doit prendre garde à ne pas pousser trop loin les limites, mais elle devrait porter la question à l'attention de l'Assemblée générale, qui lui fera connaître son avis en temps utile.
- 44. Lorsqu'elle affirme que certaines dettes ne sont pas transmissibles, la Commission exprime un avis sur la validité ou les effets juridiques de ces dettes, et s'occupe donc du droit interne des obligations. Comment faut-il, par exemple. déterminer l'objet ou le but illégal? Il se pourrait qu'un gouvernement minoritaire contracte un emprunt en vue d'acquérir du blé, bien que son objectif véritable soit de libérer d'autres sources de financement afin d'acheter des armes destinées à supprimer la majeure partie de la population du pays en cause. Une dette contractée dans ces conditions doit-elle être considérée comme odieuse, et comment de telles situations peuvent-elles être distinguées au moyen d'une règle générale? Si la Commission voulait étudier la question des dettes odieuses à des fins de codification, elle s'engagerait dans une tâche sinon impossible, du moins extrêmement difficile. Peut-être vaudrait-il mieux déclarer en fait que le sujet, quoique important, ne se prête encore ni à la codification ni à l'établissement de règles positives.
- 45. D'ailleurs, dans la plupart des systèmes de droit privé, la connaissance qu'a le créancier de l'objet illégal du prêt constitue un facteur pertinent. Si le créancier n'est pas considéré comme coupable on peut présumer que la dette n'est pas entachée par l'intention illicite secrète du débiteur. Sir Francis se demande si la connaissance qu'a le créancier de l'objet du prêt peut être prise en considération dans le projet d'articles; ce sera certainement un élément très difficile à inclure dans la définition donnée à l'article C.
- 46. L'article 1 er parle des « effets de la succession d'Etats », et divers autres articles déjà adoptés parlent du « passage » des biens d'Etat. L'article D, toutefois, déclare que les dettes odieuses ne sont « pas transmissibles », ce qui suppose que, lorsque des dettes passent effectivement à l'Etat successeur, il y a un acte de transfert. L'article D devrait parler du passage des dettes, et non de leur transfert; sinon il semblerait établir une règle impérative qui, de surcroît, ne serait pas applicable aux cas visés par l'alinéa a de l'article C. Si, par exemple, un Etat successeur se déclare prêt à prendre en charge une dette, il pourrait alors revenir sur sa position et faire valoir que cette dette est contraire à ses intérêts principaux. La transmissibilité n'est pas une question pertinente dans le contexte de la succession d'Etats; c'est la question des effets de la succession d'Etats qui est à considérer. Mieux vaudrait envisager une clause de sauvegarde que de tenter de fixer des règles positives.
- 47. Sir Francis constate, à cet égard, que l'article 6 du projet sur la succession d'Etats en matière de traités et

l'article 2 et l'article C du projet à l'examen contiennent une disposition rédigée pratiquement dans les mêmes termes. Toutefois, à l'article C, le principe en cause qui, ailleurs, limite la portée du projet d'articles est devenu une règle positive régissant des catégories particulières de dettes : c'est une modification d'une très grande importance. Dans un cas, les termes sont utilisés de façon limitative et dans l'autre à des fins normatives. Sir Francis ne voit pas quelle en est la justification. En ayant recours à une clause de sauvegarde, la Commission poserait la question en vue de l'examiner à un stade ultérieur sans sortir du cadre du sujet à l'étude.

Organisation des travaux

- 48. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit qu'il répondra le lendemain aux questions qu'a suscitées le débat consacré à l'intransmissibilité des dettes odieuses et se bornera, pour l'instant, à faire quelques propositions pour la suite des travaux.
- 49. Comme la Commission ne dispose plus que de trois séances pour étudier les articles relatifs à chaque type de succession et que beaucoup d'articles sont proposés pour le premier type de succession — le transfert d'une partie de territoire d'un Etat —, elle risque de ne pas pouvoir soumettre à l'Assemblée générale un nombre substantiel d'articles concernant la typologie successorale. Plutôt que d'étudier un à un les articles relatifs au transfert d'une partie de territoire d'un Etat dans l'ordre où ils figurent dans le rapport (A/CN.4/301 et Add.1, chap. IV, sect. F), la Commission aurait intérêt à se concentrer sur un article récapitulatif, quitte à revenir ensuite à ces diverses dispositions. Elle pourrait examiner, dès le lendemain, un article récapitulant la solution proposée par le Rapporteur spécial à l'article YZ pour la dette générale de l'Etat prédécesseur et à l'article B pour les dettes spéciales de l'Etat prédécesseur, dont le texte sera distribué aux membres de la Commission. Si la Commission acceptait ce texte sans difficulté, elle aurait encore le temps d'étudier d'autres dispositions.
- 50. M. OUCHAKOV appuie cette suggestion, mais il est persuadé que la Commission pourrait faire avancer encore plus ses travaux si quelques séances supplémentaires étaient consacrées, la semaine suivante, à l'étude du sujet du Rapporteur spécial.
- 51. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission a arrêté un calendrier selon lequel elle doit, à partir de la semaine suivante, se consacrer au sujet pour lequel M. Reuter a été nommé rapporteur spécial. Elle ne peut modifier ce calendrier en l'absence de ce dernier. D'autre part, le Rapporteur spécial chargé du sujet à l'examen devra s'absenter la semaine suivante. Le Président verra donc avec M. Reuter s'il serait possible de consacrer plus tard quelques séances à l'étude de la succession dans les matières autres que les traités.
- 52. M. TSURUOKA partage l'avis du Président, mais suggère en outre que la Commission tienne des séances l'après-midi en vue de progresser dans ses travaux.
- 53. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que deux ou trois séances supplémentaires consacrées à la succession

Voir 1416° séance, note 1.

d'Etats dans les matières autres que les traités seraient utiles. Toutefois, comme des raisons impératives vont l'obliger à s'absenter quelque temps, et pour permettre à M. Reuter d'avancer dans la présentation de ses projets d'articles, mieux vaudrait attendre la mi-juin pour consacrer des séances supplémentaires à l'étude de la succession dans les matières autres que les traités.

54. Le PRÉSIDENT dit qu'il convient donc de procéder comme il l'a indiqué. Pour ce qui est des séances d'aprèsmidi, il estime que, exception faite des séances consacrées à l'adoption quasi automatique du rapport, mieux vaut s'en tenir aux séances du matin seulement, les membres de la Commission ayant besoin, dans l'intérêt des débats, de consacrer du temps à l'étude et à la réflexion.

La séance est levée à 13 heures.

1427° SÉANCE

Mercredi 25 mai 1977, à 10 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE C (Définition des dettes odieuses) et ARTICLE D (Intransmissibilité des dettes odieuses)¹ [fin]

- 1. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) se propose de résumer le débat relatif au chapitre III de son neuvième rapport en passant d'abord en revue les observations générales auxquelles il a donné lieu, puis celles qui concernent respectivement l'article C et l'article D. Les observations générales peuvent se ramener à trois questions : pourquoi faut-il traiter des dettes odieuses? Dans quelle partie du projet faut-il en traiter? Comment les traiter?
- 2. A propos de la première question, certains membres de la Commission ont fait observer qu'en traitant des dettes odieuses on s'éloigne des principes juridiques pour entrer dans le domaine de la morale. Pour sir Francis Vallat², l'étude des dettes odieuses ne doit peut-être pas être exclue, mais elle se révélera certainement difficile. D'autres membres, comme M. Quentin-Baxter³, sont d'avis que le seul fait de s'interroger sur l'illicéité du but de la dette entraîne la Commission hors du sujet qu'elle

¹ Pour textes, voir 1425° séance, par. 28.

doit traiter. Quelques-uns se sont demandé pourquoi s'attacher à l'étude des dettes odieuses alors qu'elles ne concernent qu'un aspect très particulier des relations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. A ce sujet, M. Riphagen a souligné que cet aspect particulier ne se retrouvera pas dans les articles consacrés à la typologie successorale. Il s'est demandé pourquoi traiter des dettes odieuses alors qu'il n'est pas évident que c'est le critère de l'utilisation de la dette qui doit la caractériser. D'autres membres encore, notamment M. Ouchakov⁵ et M. El-Erian⁶, se sont demandé s'il convenait de s'attacher aux dettes odieuses alors que leur étude pose le problème des dettes de régime, dont on ne sait pas bien si elles relèvent de la succession de gouvernements ou de la succession d'Etats. Enfin, certains se sont demandé pourquoi parler des dettes odieuses alors que cette question est largement couverte par l'article 2 du projet, qui concerne la validité de la succession d'Etats.

- 3. Pour le Rapporteur spécial, c'est tout simplement parce que les dettes odieuses existent qu'il faut les examiner. Aussi bien la pratique des Etats, telle qu'elle est analysée dans le rapport à l'étude, que l'histoire diplomatique et la jurisprudence attestent l'existence de dettes odieuses. Cependant, il ne faut pas consondre la question des dettes odieuses avec le problème que vise l'article 2, à savoir la régularité de la succession. Comme M. Calle y Calle 8 l'a correctement indiqué, les dettes odieuses sont intrinsèquement immorales; elles vont donc au-delà de la validité de la source. A ce propos, M. Calle y Calle a parlé de la doctrine des « mains propres ». Quant à M. El-Erian , il s'est référé au jus cogens et a fait allusion au principe de l'autodétermination et à l'illicéité du recours à la guerre. Pour le Rapporteur spécial, ni le problème de la source de l'obligation ni celui de la source de la succession ne se pose. En effet, même si un traité est irrégulier, il se peut qu'il ait donné naissance à une dette et que le montant de l'emprunt correspondant ait déjà été versé à l'Etat prédécesseur. Inversement, même si le traité est valable, il se peut que l'affectation de la dette soit irrégulière. M. Bedjaoui a déjà eu l'occasion d'insister sur la distinction nécessaire entre le problème de l'irrégularité de la succession et celui de la dette odieuse. Dans une succession régulière, et même parmi des dettes valides, on peut rencontrer des dettes qui sont odieuses en raison de leur affectation. De même, il faut distinguer le problème de la dette odieuse de celui de la validité de la source juridique de la dette odieuse. En appelant l'attention des membres de la Commission sur cette dernière distinction, le Rapporteur spécial répond à ceux qui se sont référés à la notion de nullité ab initio.
- 4. En ce qui concerne les dettes de régime, M. Bedjaoui rappelle qu'il a lui-même recommandé qu'il valait mieux éviter d'en parler, puisqu'on peut considérer qu'elles relèvent soit de la succession d'Etats, soit de la succession de gouvernements, soit de ces deux types de successions.

^{1 1426°} séance, par. 43 et 44.

^a Ibid., par. 40.

⁴ Ibid., par. 37.

⁶ Ibid., par. 4.

⁶ Ibid., par. 29.

⁷ Voir 1416^e séance, note 2.

⁸ 1426^e séance, par. 1.

^{*} Ibid., par. 28.

- 5. La question de savoir dans quelle partie du projet il convient de traiter des dettes odieuses a été posée par plusieurs membres de la Commission: les uns ont estimé qu'il faudrait considérer les règles matérielles relatives à chaque type successoral avant d'aborder les dettes odieuses, d'autres que la règle de l'intransmissibilité des dettes odieuses, telle qu'elle est énoncée à l'article D, constitue une exception au principe de la succession aux dettes et qu'il vaudrait donc mieux l'examiner en début de projet. Pour le Rapporteur spécial, tout est question de méthode. Il y aurait sans doute des avantages à commencer par les règles spéciales, mais, à ce compte, on pourrait laisser aussi pour plus tard la définition de la dette d'Etat ainsi que le problème de l'Etat tiers. Il est néanmoins convaincu que s'il avait abordé directement le problème de la typologie successorale, c'est-à-dire les règles spéciales, bien des membres de la Commission auraient soulevé, comme questions préalables, celles de la définition de la dette d'Etat, du problème de l'Etat tiers ou des dettes odieuses. En conséquence, le Rapporteur spécial est d'avis, comme l'a dit M. Tsuruoka, que la Commission peut adopter à titre provisoire une disposition qui, comme l'article sur les dettes odieuses, paraît générale, encore que M. Riphagen 10 ait estimé qu'elle présentait plutôt un aspect particulier des relations entre Etats prédécesseur et successeur.
- Quant à la question de savoir comment traiter des dettes odieuses, elle a suscité diverses suggestions. Pour certains membres, comme sir Francis Vallat 11, il conviendrait de formuler une clause générale de sauvegarde pour réserver le cas des dettes odieuses. Pour d'autres, comme M. El-Erian¹², il faudrait leur consacrer un article dispositif sans le faire précéder d'un article définitionnel. Ainsi, sans se lier par une définition, la Commission pourrait préciser dans le commentaire quelle idée elle se fait des dettes odieuses. Cependant, la plupart des membres de la Commission ont estimé que les articles C et D avaient bien leur place dans le projet, mais qu'ils devaient être améliorés. Personnellement, le Rapporteur spécial pourrait accepter l'une ou l'autre de ces suggestions, mais il estime que c'est au Comité de rédaction qu'il appartient de se prononcer.
- 7. Passant aux observations relatives à l'article C, qui définit les dettes odieuses, le Rapporteur spécial relève, au sujet de l'expression « intérêts majeurs de l'Etat successeur » qui y est employée, que M. Tsuruoka 13 l'a jugée trop vague; on voit mal, a-t-il dit, où commence la gravité de la lésion des intérêts de l'Etat successeur ni où finit la normalité. M. Calle y Calle 14 a fort justement fait observer que la notion de gravité est certes vague, mais que la Commission y a déjà recouru dans d'autres projets d'articles celui qui concerne la responsabilité des Etats, par exemple et que, d'ailleurs, on pourrait fort bien parler d'atteinte aux droits fondamentaux de l'Etat successeur, à son droit à la survie, à son indépendance ou à son intégrité.

- 8. Quelques membres de la Commission ont estimé que le contenu de l'alinéa b de l'article C était couvert par l'article 2, qui est rédigé en des termes presque identiques. A ce sujet, M. Bedjaoui tient à répéter que l'article 2 concerne la succession d'Etats, considérée a priori comme régulière, tandis que l'alinéa b de l'article C vise la dette en tant que telle. Trois hypothèses sont donc possibles, selon que la succession, la source juridique de la dette ou la dette elle-même n'est pas valable.
- M. Francis 15 a procédé à une analyse subtile de l'article C, disant qu'aux alinéas a et b sont considérés tantôt l'intention du débiteur tantôt les conséquences de son acte, et parfois le problème sous ces deux angles à la fois. M. Quentin-Baxter 16 le rejoint quand il dit qu'à l'alinéa b c'est ce qui est immoral qui est illégal, tandis qu'à l'alinéa a il faut attendre le résultat avant de se prononcer sur la dette. Quant au critère de l'illicéité de l'objectif recherché par l'Etat prédécesseur lorsqu'il contracte la dette, sir Francis Vallat 17 a jugé qu'il était difficile à appliquer. D'après lui, ce critère pourrait conduire à toutes sortes de distinguos : faut-il tenir compte du but déclaré par l'Etat prédécesseur — qui peut être différent du but réel —, de la connaissance du but réel par l'Etat créancier — selon qu'il a encouragé ou non l'acte de l'Etat prédécesseur —, et de l'utilisation des fonds? Ces questions montrent bien les difficultés inhérentes à la matière des dettes odieuses. Ces difficultés, que M. Bedjaoui n'a jamais cherché à dissimuler, n'autorisent cependant pas à passer sous silence le problème de ces dettes.
- 10. Enfin, le Rapporteur spécial se réfère à une impropriété de langage signalée par M. Ouchakov 18. A l'article C, il est question des « dettes contractées par l'Etat prédécesseur ». Or, il n'existe, au moment où ces dettes sont contractées, ni Etat prédécesseur ni Etat successeur auquel elles pourraient nuire. Pourtant, la situation que le Rapporteur spécial a en vue est claire. Il s'agit d'un Etat qui contracte une dette de guerre pour ouvrir des hostilités, ou une dette d'asservissement pour réprimer un mouvement de libération ou coloniser un territoire, et qui devient ensuite, par le jeu d'une succession d'Etats, un Etat prédécesseur par rapport à un successeur qui a été sa victime ou qui, sans avoir été sa victime, refuse d'assumer la dette odieuse, pour ne pas cautionner une opération moralement et juridiquement condamnable.
- 11. En ce qui concerne les observations relatives à l'article D, le Rapporteur spécial tient tout d'abord à relever les conclusions opposées auxquelles parviennent des membres de la Commission qui partent pourtant tous de la même prémisse, à savoir que l'Etat agresseur doit assumer seul sa dette d'agression. Pour les uns comme pour les autres, l'Etat agresseur devrait payer : pour les uns, il devrait le faire plutôt deux fois qu'une, si cela était possible, même au cas où il disparaîtrait; pour les autres, un élément de sanction l'oblige à payer. Mais tandis que les premiers parviennent à la conclusion qu'il y a obligation de payer pour l'Etat successeur (ou pour les Etats suc-

¹⁰ Ibid., par. 36.

¹¹ *Ibid.*, par. 46.

¹² Ibid., par. 28.

¹³ *Ibid.*, par. 11.

¹⁴ Ibid., par. 1.

¹⁸ Ibid., par. 33 et 34.

¹⁸ Ibid., par. 41.

¹⁷ Ibid., par. 44 et 45.

¹⁸ Ibid., par. 5.

cesseurs), les autres en concluent que l'Etat successeur ne doit pas payer. Cette divergence de conclusion s'explique par le fait que les uns envisagent le cas d'un Etat prédécesseur qui disparaît pour faire place à plusieurs Etats qui ont commis l'acte d'agression avec lui et ne sauraient en être lavés. M. Ouchakov estime même qu'en cas de transfert d'une province d'un Etat agresseur, cette province, autrement dit l'Etat successeur, doit payer. Les autres ont en vue le cas d'un Etat nouvellement indépendant, même s'il est né par détachement d'une province et rattachement à un Etat voisin. C'est alors l'Etat prédécesseur qui doit payer.

- 12. Quelques membres de la Commission ont souligné que la pratique des Etats est assez discordante. C'est ainsi que M. Sucharitkul, se référant au cas du Japon et de la Thaïlande 19, a signalé que les dettes de guerre passent parfois à l'Etat successeur. Dans son rapport, M. Bedjaoui a lui-même indiqué que certains traités, comme les traités de paix conclus après les première et seconde guerres mondiales, ont été inspirés par des considérations politiques. Il faut sans doute en tenir compte, encore que l'immense majorité des précédents montre que les dettes odieuses ne passent pas à l'Etat successeur. M. Sucharitkul a ajouté qu'il ne fallait pas perdre de vue les intérêts du créancier 20. Sur ce point, M. Bedjaoui ne partage pas entièrement son avis. Il souscrit plutôt aux vues de M. Njenga²¹, selon lequel il faut décourager les Etats qui seraient tentés d'agir à l'encontre des objectifs de la Charte des Nations Unies, comme ceux qui accordent des prêts à l'Afrique du Sud. Certes, si l'Etat prédécesseur survit, la remarque de M. Sucharitkul est à prendre en considération — toutefois, elle relève non pas de la succession d'Etats, mais des rapports entre le créancier et l'Etat débiteur prédécesseur. C'est dans le même esprit que M. Quentin-Baxter a évoqué certains éléments de fait décisifs pour déterminer le caractère odieux d'une dette 22. Si une succession d'Etats intervient, par exemple, à la suite d'hostilités ou d'inimitié entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, il est probable que l'Etat successeur n'acceptera pas les dettes de guerre dirigées contre lui ni les dettes coloniales visant à réprimer le mouvement de libération nationale qui l'a conduit à l'indépendance.
- 13. Enfin, le Rapporteur spécial rappelle que deux observations d'ordre rédactionnel ont été formulées. Sir Francis Vallat a exprimé des doutes sur la correction du mot « intransmissibilité » ²³ tandis que M. Calle y Calle ²⁴ a suggéré de diviser l'article D en deux paragraphes, dont le premier énoncerait la norme et le second l'exception; il a aussi exprimé l'espoir que le Comité de rédaction collationnerait l'article D et l'article W.
- 14. Le riche débat auquel ont donné lieu les articles C et D ainsi que les indications que vient de fournir le Rapporteur spécial devraient permettre le renvoi de ces dispositions au Comité de rédaction.

15. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles C et D au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé 25.

ARTICLE Z/B (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)

16. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à la séance précédente il a été provisoirement décidé que, en vue d'accélérer ses travaux, la Commission passerait maintenant à l'examen de la question du transfert d'une partie du territoire d'un Etat. A cet effet, le Rapporteur spécial a fait distribuer officieusement aux membres le texte d'un article unique, l'article Z/B, ainsi libellé:

Article Z/B. — 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 de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par voie d'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.
- 2. En l'absence d'accord, une fraction équitable de la dette de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur, cette fraction correspondant aux biens, droits et intérêts qui lui passent.

[Variante pour le paragraphe 2 :

- 2. En l'absence d'accord, une fraction équitable de la dette de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur, compte tenu du rapport existant entre la dette d'Etat visée et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur.]
- 17. Le Président invite le Rapporteur spécial à présenter l'article.
- 18. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) précise que la Commission aborde maintenant les articles concernant les différents types de succession, en commençant par le transfert d'une partie de territoire d'un Etat. Pour ce type de succession, M. Bedjaoui a proposé un certain nombre d'articles. Comme tous les autres articles figurant dans son neuvième rapport (A/CN.4/301 et Add.1), ceux-ci n'ont pas été numérotés, mais identifiés par des lettres qui ne correspondent pas à l'ordre alphabétique. Ainsi, le Rapporteur spécial s'est réservé la possibilité de présenter un article plutôt qu'un autre. Etant donné le peu de temps dont dispose la Commission pour poursuivre l'étude du projet, M. Bedjaoui a regroupé les articles YZ et B dans un seul article, l'article Z/B. Il va sans dire que le commentaire figurant dans le chapitre IV du rapport s'applique en substance à l'article Z/B. Pour l'instant, il convient de se limiter à ce nouvel article, quitte à revenir par la suite à l'un ou l'autre des articles sur le transfert d'une partie de territoire qui figurent dans le rapport.
- 19. Dans le chapitre I^{er} de son rapport, relatif à l'objet de l'étude, le Rapporteur spécial a présenté toute la gamme des dettes possibles : dette générale de l'Etat prédécesseur contractée pour satisfaire les besoins généraux du territoire transféré ou d'autres parties de son propre territoire, dette spéciale ou localisée contractée pour satisfaire des besoins exclusifs du territoire transféré, dette locale garantie par l'Etat prédécesseur, et dette locale pure. Ce dernier type de dette n'entre pas dans le sujet à l'étude. Quant à la garantie donnée par l'Etat prédécesseur à une

¹⁰ Ibid., par. 26.

²⁰ Ibid., par. 25.

²¹ *Ibid.*, par. 21.

³³ Ibid., par. 41.

²⁸ Ibid., par. 46.

¹⁴ Ibid., par. 2.

²⁵ Pour la recommandation du Comité de rédaction, voir 1447e séance, par. 4 et 5.

dette locale, elle pourra éventuellement être examinée plus tard, dans la mesure où elle intéresse le sujet. Ce sont donc seulement la dette générale de l'Etat et la dette d'Etat localisée qui sont prises en considération dans l'article Z/B — bien qu'elles n'y soient pas expressément mentionnées.

20. En ce qui concerne la dette générale de l'Etat prédécesseur, il s'agit de savoir si l'Etat successeur doit en assumer une part et, dans l'affirmative, comment calculer cette part. Dans son rapport, M. Bedjaoui définit d'abord la dette générale de l'Etat, puis il montre les incertitudes de la doctrine et présente les théories favorables ou hostiles à une transmission d'une partie de la dette générale, pour passer ensuite à la jurisprudence — qui est plutôt hostile à la transmission d'une partie de la dette générale —, puis à la pratique des Etats, qui est fort variable. Dans un article YZ, il renvoie d'abord à l'accord qui peut exister entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, après quoi il suggère, faute d'accord, de faire assumer à l'Etat successeur une fraction de la dette générale dans la proportion indiquée par la part contributive du territoire transféré aux ressources financières de l'Etat prédécesseur. Tel est en effet le critère le plus souvent retenu par la doctrine. Pour la dette d'Etat spécialisée, le terrain est plus solide. Une dette spécialisée est une dette qui a servi exclusivement, ou quasi exclusivement, au territoire, quels que soient les biens qu'elle a permis de créer et qui ont passé à l'Etat successeur. La doctrine est généralement favorable au passage de cette dette, qui suit le territoire, comme c'est le cas des biens. La pratique des Etats est aussi plus homogène, ce qui a permis au Rapporteur spécial de rédiger l'article B, dans lequel il énonce la règle selon laquelle, en l'absence d'accord entre les parties, les dettes spéciales de l'Etat prédécesseur se rapportant au territoire

transféré sont prises en charge par l'Etat successeur.

A la réflexion, le Rapporteur spécial s'est rendu compte qu'il était possible de remplacer les articles YZ et B par un article unique, sans entrer dans les distinctions entre dette générale et dette d'Etat localisée, ni définir par conséquent ces deux types de dettes. Les critères de détermination des dettes qui passent à l'Etat successeur se trouvent ainsi améliorés. Pour la prise en charge d'une partie de la dette générale, le Rapporteur spécial avait recouru, à l'article YZ, au critère de la capacité contributive du territoire. D'après la pratique des Etats et la doctrine, ce critère se fonde sur le chiffre de la population, l'étendue du territoire et la quote-part d'impôts payés par celui-ci. Comme cette capacité contributive est calculée d'après le potentiel économique du territoire, de ses richesses naturelles, de ses biens et de son actif — lesquels passent tous à l'Etat successeur —, il est juste que lui passe aussi une partie de la dette générale correspondant à ce potentiel économique dont il a hérité. Pour la prise en charge des dettes d'Etat localisées, le Rapporteur spécial n'avait pas prévu de critère : toutes ces dettes passent à l'Etat successeur. Comme les critères prévus aux articles YZ et B peuvent paraître trop larges ou trop restrictifs, M. Bedjaoui, en regroupant ces deux articles dans l'article Z/B, a fait appel à la notion d'équité, en employant la formule « fraction équitable », analogue à des expressions utilisées dans des articles relatifs aux biens d'Etat. Ce faisant, il a donné satisfaction aux membres de la Commission désireux d'accentuer le parallélisme entre ces derniers articles et ceux qui concernent les dettes d'Etat.

23. Le principe d'équité a déjà été débattu par la Commission lorsqu'elle a examiné, l'année précédente, les articles relatifs aux biens d'Etat ²⁶. A ce propos, M. Bedjaoui rappelle la position adoptée par la CIJ dans les affaires du *Plateau continental de la mer du Nord*, telle qu'elle est exposée dans le passage du rapport de la Commission se rapportant à ces débats.

24. L'article Z/B s'inspire de l'article 12, relatif au sort des biens d'Etat en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat. Le paragraphe 1 de l'article 12, comme le paragraphe l de l'article Z/B, vise le cas d'un règlement conventionnel. Selon le paragraphe 2 de l'article 12, en l'absence d'un accord, les biens immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession passent à l'Etat successeur; il en va de même des biens meubles de l'Etat prédécesseur liés à son activité en relation avec le territoire transféré. Selon le paragraphe 2 de l'article Z/B, la dette de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable, correspondant aux biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur. La formule peut sembler vague, mais elle permet de tirer tout le profit possible du principe d'équité. En effet, il peut arriver qu'il n'existe aucune dette d'Etat localisée dans un territoire cédé: tous les biens qui passent au successeur ont été créés grâce à une portion de la dette générale de l'Etat. La formule du paragraphe 2 permet alors de faire assumer par l'Etat successeur une partie de cette dette générale correspondant aux biens cédés, mais compte tenu du principe d'équité.

25. Dans la variante du paragraphe 2, le critère d'équité est aussi appliqué, mais compte tenu d'une relation directe entre le bien et la dette qui l'a créé. La dette ne passe que si elle est attachée à ce bien. Sont surtout visées par là les dettes d'Etat localisées qui ont été spécialement contractées par l'Etat prédécesseur pour les besoins exclusifs du territoire.

26. M. OUCHAKOV souscrit entièrement au principe énoncé dans le nouvel article Z/B proposé par le Rapporteur spécial, qui correspond au principe énoncé à l'article 12 en ce qui concerne le passage des biens d'Etat en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat. Il est juste en effet de prévoir que, de manière générale, le passage des dettes, comme celui des biens, doit être réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur (par. 1) et qu'en l'absence d'accord le règlement doit s'effectuer de manière équitable (par. 2).

27. M. Ouchakov fait observer que, lorsque c'est l'Etat prédécesseur qui prend l'initiative de céder une partie de son territoire à un autre Etat, le passage de la dette est généralement réglé par accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, conformément au paragraphe 1. Par contre, si c'est une partie du territoire de l'Etat prédécesseur qui prend l'initiative de se séparer de cet Etat pour s'unir à un autre Etat, il peut ne pas y avoir accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, et, dans ce cas,

²⁸ Voir Annuaire... 1976, vol. II (2° partie), p. 121 à 123, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, par. 16 à 24 du commentaire d'introduction à la section 2 de la première partie du projet.

le passage de la dette sera réglé conformément au paragraphe 2.

- 28. M. Ouchakov souligne, enfin, qu'il s'agit de la dette d'*Etat* et il propose, par conséquent, d'ajouter « d'Etat » après le mot « dette ».
- 29. M. RIPHAGEN dit que le Rapporteur spécial a eu raison de souligner que la capacité contributive du territoire qui passe à l'Etat successeur constitue un facteur important. Il se demande si la formule « biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur », utilisée dans les deux versions du paragraphe 2 de l'article, tient pleinement compte de cette capacité. De l'avis de M. Riphagen, l'expression « biens, droits et intérêts » semble se référer à l'Etat successeur comme à un sujet de son droit interne. Elle donne l'impression de viser exclusivement les biens, droits et intérêts qui sont mentionnés dans les parties antérieures du projet, et non la capacité contributive et la juridiction qui passent à l'Etat successeur.
- 30. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que, selon la doctrine, le critère de la capacité contributive peut être considéré sous l'angle du nombre d'habitants ou de l'étendue géographique du territoire transféré, ou encore comme un critère purement fiscal. M. Riphagen s'est demandé si, en parlant des biens, droits et intérêts, on ne se plaçait pas déjà du point de vue de l'Etat successeur et si l'on ne considérait pas ces biens, droits et intérêts en fonction de son droit interne. M. Bediaoui ne pense pas que ce soit le cas, car ces biens, droits et intérêts sont envisagés du point de vue du droit interne de l'Etat prédécesseur, et non pas de l'Etat successeur, et correspondent, en gros, à la capacité contributive du territoire transféré. A cet égard, la première version du paragraphe 2 qu'il propose lui paraît plus appropriée, car elle recouvre cette capacité contributive et ne rattache pas directement le problème du bien qui passe à celui de la dette qui a créé ce bien.
- 31. M. AGO est d'accord, en principe, avec le Rapporteur spécial en ce qui concerne le nouvel article Z/B. Il lui paraît très utile de rappeler d'abord au paragraphe l, comme la Commission l'a fait à l'article 12 pour la succession en matière de biens d'Etat, l'opportunité d'un règlement par accord entre les parties en ce qui concerne le passage des dettes d'Etat, car les données du problème changent tellement d'un cas à l'autre qu'il est bon que les Etats prennent la précaution de le régler par voie d'accord. Ainsi, la règle énoncée au paragraphe 2 n'est qu'une règle supplétive, qui se fonde essentiellement sur le seul critère possible en la matière : celui de l'équité. Il est évident que le critère de l'équité posera, à son tour, de graves problèmes, notamment celui de savoir par qui il doit être appliqué.
- 32. M. Ago se contentera donc de formuler des remarques d'ordre rédactionnel, à l'intention du Comité de rédaction. Il se demande, tout d'abord, s'il convient d'employer l'expression « le passage de la dette de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur », au paragraphe 1. Il comprend que cette expression a été employée par analogie avec l'expression « le passage des biens d'Etat », utilisée à l'article 12; mais ici le passage n'est pas exactement le même, car il peut être total dans le cas d'une dette localisée ou partiel dans le cas d'une dette générale. Ainsi,

- au lieu de donner pour acquis qu'il y a passage de la dette car il se peut même qu'il n'y ait pas passage du tout —, il vaudrait mieux employer l'expression « la succession de l'Etat successeur à la dette de l'Etat prédécesseur », qui est plus neutre et plus sûre.
- 33. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Ago approuve pleinement le critère de proportion « équitable », mais celui de proportion « correspondant aux biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur » lui paraît plus difficile à accepter. Il n'est pas du tout dit, en effet, que la proportion de la dette qui doit passer corresponde vraiment à la proportion des biens qui passent de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. Ainsi, si une province se sépare d'un Etat et que 20 % des biens, droits et intérêts de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur, la proportion de la dette susceptible de passer ne sera pas nécessairement la même : elle sera plus forte dans la mesure où il y aura des dettes localisées que l'Etat prédécesseur aura contractées exclusivement dans l'intérêt de la province, ou elle sera plus faible dans la mesure où il y aura d'autres dettes dont le bénéfice sera allé exclusivement à d'autres régions.
- 34. M. Ago se demande donc si le critère le plus susceptible de sauvegarder la notion d'équité ne devrait pas être plutôt le profit que la partie du territoire transférée a tiré de l'utilisation de la dette.
- 35. M. NJENGA juge acceptable, dans l'ensemble, l'article récapitulatif proposé par le Rapporteur spécial.
- 36. Il n'a rien à redire au paragraphe 1, estimant qu'il est en effet préférable de prévoir un règlement par « accord » plutôt que par la voie plus compliquée d'un traité; le règlement de la question par voie d'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur devrait être la règle générale. En revanche, le paragraphe 2 lui paraît plus contestable. En effet, il sera très difficile à des parties qui ont vainement essayé de parvenir à un « accord » de s'entendre sur ce qui constitue une « fraction équitable » de la dette de l'Etat prédécesseur. De plus, il serait préférable de traiter séparément la question du passage de la dette générale de l'Etat et celle de la dette d'Etat spéciale ou localisée. C'est de la dette générale de l'Etat qu'une « fraction équitable » doit passer à l'Etat successeur. Pour le cas d'une dette spéciale de l'Etat, il faudrait un nouveau paragraphe analogue à l'ancien article B (A/CN.4/301 et Add.1, par. 238), car si les avantages d'une telle dette ont profité au territoire qui est devenu l'Etat successeur, c'est à ce territoire que devrait incomber le fardeau de la dette. En énoncant clairement cette règle, on réduirait au minimum les motifs éventuels de conflit entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur lorsqu'ils ont vainement essayé de parvenir à un accord sur le sort d'une dette d'Etat localisée.
- 37. Si son idée d'inclure un nouveau paragraphe n'est pas retenue, M. Njenga préférerait que la Commission adopte la variante proposée par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 2, car elle répond au moins en partie à la question qu'il vient de soulever.
- 38. M. SUCHARITKUL approuve, en principe, la teneur générale de l'article Z/B présenté par le Rapporteur spécial. Cet article lui paraît bien équilibré, car il tient compte des intérêts des trois parties, notamment des inté-

- rêts de l'Etat successeur, qui doit consentir au passage de la dette. Les effets juridiques du passage total ou partiel des dettes lui paraissent également bien envisagés.
- 39. Les considérations qui incitent l'Etat successeur à accepter des dettes de l'Etat prédécesseur sont souvent politiques, comme le montre la pratique des Etats, mais les considérations les plus décisives en la matière sont peut-être des considérations d'ordre économique, comme dans le cas de la dette contractée par le Japon à l'égard de la Thaïlande, dont la reconnaissance a été, en partie, motivée par le souci de ne pas altérer les rapports commerciaux entre les deux pays. L'acceptation d'une dette procure souvent à l'Etat successeur des avantages à long terme, en lui permettant, par exemple, de participer à des organisations internationales monétaires ou bancaires.
- 40. M. Sucharitkul approuve la souplesse avec laquelle le Rapporteur spécial a énoncé le critère de la répartition équitable de la dette entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. L'intérêt de l'Etat tiers créancier est également protégé, car il y a passage quasi automatique de la dette en l'absence d'accord.
- 41. M. VEROSTA approuve pleinement la conception du nouvel article Z/B présenté par le Rapporteur spécial. Il estime toutefois qu'il faudrait préciser, au paragraphe 1, que le passage de la dette de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord « de transfert total ou partiel de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur ».
- 42. Il pense, comme M. Ago, qu'il faudrait introduire l'idée de profit au paragraphe 2 ou dans la variante proposée pour ce paragraphe, afin de donner un caractère objectif au critère de la proportion équitable.
- 43. M. FRANCIS, se référant au paragraphe 1 de l'article Z/B proposé, dit qu'il aurait préféré que la question de la dette générale soit réglée par une disposition générale analogue à celle de l'article Y (A/CN.4/301 et Add.1, par. 214), parce que le paragraphe 1 de l'article Z/B présuppose qu'une partie de la dette générale sera transmise à l'Etat successeur, ce qui n'est pas toujours le cas.
- 44. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article récapitulatif, M. Francis estime que, tout compte fait, le Rapporteur spécial a eu raison de faire intervenir la notion d'équité, car l'Etat successeur pourrait provenir d'une région économiquement défavorisée de l'Etat prédécesseur et se trouver incapable bien qu'étant réputé responsable d'une partie de la dette générale de cet Etat d'en supporter pleinement la charge.
- 45. Pour ce qui est de la première version du paragraphe 2 de l'article, M. Francis croit comprendre que la proportion de la dette générale de l'Etat prédécesseur qui passera à l'Etat successeur sera égale à la part des biens, droits et intérêts de l'Etat prédécesseur qui correspond aux biens, droits et intérêts de l'Etat successeur. Comme M. Njenga, il préfère l'autre version de ce paragraphe, mais pense qu'elle pourrait avoir deux significations. La première serait qu'une proportion équitable de la dette générale de l'Etat prédécesseur passera à l'Etat successeur, cette proportion étant définie comme il vient de le dire. La deuxième serait que si l'Etat successeur provient d'une région économiquement défavorisée de l'Etat pré-

- décesseur, et qu'il s'est déjà chargé des dettes localisées qui doivent légitimement lui être attribuées, cet Etat ne sera pas, normalement, appelé à supporter la part de la dette générale de l'Etat prédécesseur qui, autrement, lui serait attribuable.
- 46. M. REUTER approuve les remarques de M. Ago et de M. Verosta au sujet du paragraphe 1 de l'article Z/B. Le paragraphe 2 pose la question de savoir si le passage de la dette est général ou partiel, mais le terme « fraction » semble exclure le passage général.
- 47. M. Reuter fait observer que, lorsqu'on se réfère à l'équité, on se réfère en général à des principes équitables, car l'équité est une notion extrêmement complexe, qui se fonde sur de nombreux principes qu'il n'est pas possible d'énumérer. Il préférerait donc parler de « principes équitables ».
- 48. Il souhaiterait également que l'on mentionne tous les cas d'espèce. En effet, quels que soient les avantages qu'un territoire ait pu tirer d'une dette, il peut arriver qu'un événement extérieur ait détruit les investissements localisés dans ce territoire, le privant ainsi du bénéfice de la dette. Dans le cas, par exemple, de la liquidation des dettes de la monarchie austro-hongroise à l'égard des Etats successeurs, il a été tenu compte, dans la phase des négociations postérieure à 1945, du fait que des pays comme la Yougoslavie avaient vu détruire, par suite de circonstances extérieures, une partie des investissements financés grâce à une certaine dette de la monarchie austro-hongroise. On pourrait aussi se référer à la capacité de paiement, qui est une notion admise par de nombreux arbitrages internationaux.
- Dans la variante qu'il a proposée pour le paragraphe 2, le Rapporteur spécial semble avoir voulu établir une symétrie entre le passage des dettes et le passage des biens, droits et intérêts. Or, si l'on établit une distinction entre ce qui est général et ce qui est local dans le cas des dettes, il faut établir la même distinction en ce qui concerne les biens, droits et intérêts. C'est là, selon M. Reuter, que réside l'équité. On peut donner à cette symétrie une expression économique, comme a voulu le faire M. Ago en introduisant la notion de profit. M. Reuter n'est pas opposé à l'introduction d'une notion économique, mais il souhaiterait, pour sa part, que l'on adopte une vision plus large — et peut-être plus juridique parce que plus abstraite — qui repose sur l'idée de symétrie. A son avis, dans les négociations qui détermineront le passage des dettes, il faudra maintenir une symétrie entre les éléments d'enrichissement et les éléments d'appauvrissement.
- 50. M. DADZIE peut accepter sans difficulté le premier paragraphe de l'article récapitulatif, mais les deux variantes du deuxième paragraphe lui posent des problèmes. Par exemple, l'expression « fraction équitable » apparaît dans chacune d'elles. Or, tout à fait indépendamment de la question de la complexité des considérations d'équité, sur laquelle M. Reuter a appelé l'attention, se pose celle de savoir qui, au cas où l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sont en désaccord, décidera de ce qui est équitable. De même, qui déterminera, comme la première variante l'exige, en quoi consistent les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur? La seconde

variante renferme le membre de phrase : « compte tenu du rapport existant entre la dette d'Etat visée et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur », indiquant par là que la question en jeu est celle du transfert de la dette localisée. Si tel est le cas, il ne se posera pas de problème d'équité, car la dette localisée se rapportera aux biens, droits et intérêts situés sur le territoire transféré et sera donc transmise à ce territoire, conformément à l'adage « res transit cum suo onere », comme le Rapporteur spécial l'a déjà souligné au paragraphe 14 de son rapport.

- 51. M. CALLE Y CALLE fait observer que, lorsqu'il a présenté l'article Z/B, le Rapporteur spécial a dit qu'il fallait en trouver le principe au chapitre IV de son rapport, qui constituera dans une large mesure le commentaire de l'article à soumettre à l'Assemblée générale. Le Rapporteur spécial déclare dans son rapport que « Le refus de l'Etat successeur d'assumer une part de la dette générale de l'Etat prédécesseur semble prévaloir dans la doctrine, la jurisprudence et la pratique des Etats 27. » Il cite des théories à l'appui du transfert d'une partie de la dette générale, mais indique qu'elles sont insuffisantes et mentionne, contre ce transfert, des arguments de poids empruntés à des autorités comme Hall et Borel 28. Cependant, il n'a pu discerner de règle claire régissant le sort de la dette générale d'Etat. Il est par ailleurs en mesure de conclure de l'étude qu'il a faite, à la section C du chapitre, de la dette spéciale d'Etat profitant exclusivement au territoire cédé, que cette dette est transmise à l'Etat successeur. Nonobstant cette situation, l'article que le Rapporteur spécial propose maintenant est tourné vers l'avenir, en ce sens qu'il semble avoir pour objet de définir un embryon de règle prévoyant que la dette générale d'Etat et la dette spéciale d'Etat peuvent être transmises à l'Etat
- 52. Si cette interprétation de l'article est correcte, il serait préférable, ainsi que M. Ago l'a déjà dit, que le paragraphe 1 fasse état du « transfert total ou partiel » de la dette de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, puisque ce transfert serait partiel dans le cas d'une dette générale d'Etat, et total dans le cas d'une dette d'Etat localisée.
- 53. En outre, il vaudrait peut-être mieux adopter la variante du paragraphe 2, mais en la modifiant. Comme l'équité interviendra dans la répartition de la dette générale d'Etat, mais aura moins d'importance pour le transfert de la dette d'Etat localisée, le paragraphe pourrait être remanié de façon à se lire:
 - « 2. En l'absence d'un accord, la dette de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable, compte tenu à la fois de la relation entre la dette et le territoire transféré et des biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur. »

La séance est levée à 13 heures.

1428° SÉANCE

Jeudi 26 mai 1977, à 10 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE Z/B (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)¹[fin]

- 1. M. YANKOV dit qu'il souscrit, d'une façon générale, à la position et aux conclusions adoptées par le Rapporteur spécial dans le commentaire et dans les articles qu'il propose au chapitre IV de son rapport et qui portent sur un domaine complexe, non régi par des règles généralement admises de droit international. Si l'article récapitulatif Z/B marque à certains égards un progrès sur les propositions initiales, il soulève aussi un certain nombre de problèmes.
- 2. Par exemple, sans vouloir contester la modification que le Rapporteur spécial a apportée, dans le paragraphe 1 de l'article Z/B, au membre de phrase « la contribution de l'Etat successeur à la dette générale de l'Etat prédécesseur est réglée conventionnellement », qui figurait dans le premier alinéa de l'article Z (A/CN.4/301 et Add.1, par. 214), M. Yankov s'interroge sur les motifs de cette modification. Dans sa nouvelle version, le pararagraphe semble mettre davantage l'accent sur l'aspect opérationnel de la question, à savoir le passage de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, alors que M. Yankov juge tout aussi important — sinon plus — d'énoncer une règle précisant en termes juridiques quels sont les droits et les obligations de l'un et l'autre Etat en cas de transfert d'une partie de territoire de l'Etat prédécesseur. Une telle règle sera tout particulièrement nécessaire dans les cas où les parties n'auront pu parvenir à un accord sur la question. C'est pourquoi il serait souhaitable d'examiner dans quelle mesure les exigences d'équité et les éléments pertinents du droit positif des règles de fond pourraient être incorporés dans l'article.
- 3. M. Reuter s'est référé au principe de la symétrie entre les modalités qui régissent le passage de la dette d'Etat à l'Etat successeur et celles qui régissent le passage à cet Etat des biens, droits et intérêts correspondants. M. Yankov reconnaît, à ce propos, que la Commission devrait s'efforcer d'élaborer une règle générale de conduite à laquelle seraient rattachés certains droits et obligations juridiques, tout en prenant en considération, dans toute la

[&]quot; A/CN.4/301 et Add.1, par. 209.

²¹ Ibid., par. 194 et 195.

¹ Pour texte, voir 1427^c séance, par. 16.

² 1427^e séance, par. 49.

mesure possible, les exigences d'équité, de bon sens et de réalité.

- 4. M. Yankov se demande aussi pourquoi le Rapporteur spécial a décidé de ne reproduire dans aucune des versions du paragraphe 2 de l'article Z/B le membre de phrase « proportionnelle à la capacité contributive du territoire transféré », qui figurait dans le deuxième alinéa de l'article Z. Dans quelle mesure le libellé qu'il propose maintenant de substituer à ce membre de phrase rapproche-t-il la Commission de la formulation d'une règle générale de droit susceptible de s'appliquer en cas de transfert d'une partie de territoire d'un Etat?
- M. Yankov a l'impression que le problème de la codification et du développement progressif du droit international, dans le domaine dont la Commission s'occupe présentement, consiste essentiellement à élaborer une règle qui énoncerait les principes juridiques fondamentaux en cause et indiquerait les principaux moyens d'identifier les critères à appliquer pour déterminer ce qui constitue, selon la nouvelle formulation du Rapporteur spécial, une « fraction équitable » de la dette de l'Etat prédécesseur, correspondant aux avantages, biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat successeur. L'existence d'une telle règle pourrait encourager l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur à s'entendre entre eux — ne serait-ce que parce qu'ils seraient convaincus du bien-fondé du proverbe qui dit qu'un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès —, sans compter qu'elle faciliterait le règlement et les procédures à l'égard des tiers.
- 6. M. ŠAHOVIĆ voudrait savoir pourquoi le Rapporteur spécial a jugé bon d'employer, au paragraphe 2 de l'article Z/B, les mots « biens, droits et intérêts » au lieu de parler simplement des « biens d'Etat », puisque, selon la définition qui est donnée à l'article 5³, les biens d'Etat s'entendent des biens, droits et intérêts.
- 7. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que les questions qu'il avait à poser à propos de l'article Z/B sont, d'une façon générale, les mêmes que celles qu'ont posées ceux qui ont pris la parole avant lui. Il tient cependant à appeler particulièrement l'attention sur un point analogue à celui qu'a soulevé M. Šahović. Alors que l'article O⁴ assimile expressément la « dette d'Etat » à une « obligation financière », l'article Z/B se réfère en termes plus généraux au passage d'une « fraction de la dette de l'Etat prédécesseur ». Cette formule l'amène à poser deux questions. Premièrement, si elle s'entend du « passage d'une proportion des obligations financières » de l'Etat prédécesseur, comment peut-il y avoir des arrangements pour le passage d'obligations financières précises? Deuxièmement, le terme « dette » s'entend-il de la « dette d'Etat » telle qu'elle est définie à l'article O, ou de l'ensemble des obligations financières de l'Etat prédécesseur?
- 8. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission qui ont participé au débat sur l'article Z/B ont généralement approuvé le texte présenté par le Rapporteur spécial, en accordant leur préfé-

- rence à la variante proposée pour le paragraphe 2. Il ne s'attardera pas sur les observations de forme, qui seront prises en considération par le Comité de rédaction, mais s'attachera essentiellement aux observations de fond.
- 9. Certains membres de la Commission ont fait observer, à propos du paragraphe 1, que le passage de la dette pouvait être total ou partiel, et ils ont suggéré différentes formules pour en tenir compte. Certains ont fait observer que le terme « accord » était plus général que le terme « traité », et ils ont souligné l'utilité de préciser cette notion d'accord en se référant, même dans le paragraphe 1, aux principes équitables.
- 10. Répondant à la question de M. Sahović concernant l'emploi de l'expression « biens, droits et intérêts » à la place de l'expression « biens d'Etat », le Rapporteur spécial rappelle que, si l'on veut appliquer le principe d'équité, il faut tenir compte du contenu des biens d'Etat, tels qu'ils sont définis à l'article 5, car il s'agit non seulement de biens matériels, mais aussi de droits et d'intérêts. La formule « biens d'Etat » serait trop lapidaire et ne rendrait pas compte de tous les éléments qu'il faut prendre en considération pour appliquer le principe d'équité.
- 11. Les membres de la Commission ont bien vu que la règle énoncée au paragraphe 2 était une règle supplétive — le passage de la dette devant être réglé avant tout par accord entre les parties —, et la plupart d'entre eux ont marqué leur préférence pour la variante proposée par le Rapporteur spécial, qui établit une relation équitable entre les dettes et les biens et qui vise essentiellement les dettes d'Etat localisées. Toutefois, qui dit relation entre dettes et biens ne dit pas liaison absolue, automatique et totale entre les deux. En effet, tout le passage des biens et des dettes doit être régi par des principes équitables. La « fraction équitable » doit être recherchée en relation avec le passage des biens, mais aussi en fonction de toutes les circonstances de la cause. C'est donc avant tout en relation avec les principes équitables et dans leur contexte qu'il faut situer le problème du passage des dettes.
- M. Ago a proposé 5 le critère du profit retiré par le territoire de l'utilisation de la dette. C'est là un critère opérationnel possible, que le Rapporteur spécial a déjà utilisé et qu'il utilise encore au chapitre V de son rapport en ce qui concerne la succession aux dettes pour les Etats nouvellement indépendants. Ce critère du profit a été invoqué par la doctrine dans le cas du transfert d'une partie d'un territoire et dans le cas des Etats nouvellement indépendants. Mais à quel moment ce profit doit-il être apprécié? Est-ce au moment où l'utilisation de la dette a créé un bien ou a satisfait un besoin, ou est-ce beaucoup plus tard, au moment où intervient la succession d'Etats? A ce moment-là, le profit peut avoir disparu, car le bien créé par l'utilisation de la dette a pu être détruit par une guerre entre deux Etats, qui a eu pour conséquence le transfert d'une partie du territoire d'un Etat à l'autre, ou par une guerre de libération nationale, qui a abouti à la naissance d'un Etat nouvellement indépendant. La notion de profit est donc multiforme et peut être considérée sous des angles différents.

³ Voir 1416° séance, note 2.

⁴ Ibid., par. 1.

^{5 1427°} séance, par. 34.

- 13. Dans le cadre de la décolonisation, le cas du barrage de Cabora Bassa, au Mozambique, évoqué par M. Njenga , est un cas limite, car, si ce barrage a été construit aux fins de la colonisation portugaise, on peut considérer qu'il est actuellement utile au Mozambique. Cependant, il y a des cas où les biens n'ont profité qu'à une partie de la population du territoire colonial. C'est le cas de l'Algérie, où la culture de la vigne était une culture de colonisation, spécifiquement destinée à satisfaire les besoins de la métropole. Après l'indépendance du pays, il a fallu arracher la vigne pour reconvertir l'agriculture algérienne, car la production de vin dépassait la capacité du marché national et pouvait difficilement être écoulée à l'étranger.
- 14. Il y a également des infrastructures portuaires ou routières, des installations militaires, etc., qui ont pu être réalisées pendant la colonisation au profit du colonisateur. Un complexe industriel ou agricole a pu être créé, dans le contexte colonial, pour lier l'économie de la colonie à celle de la métropole, le « développement de la colonie » étant conçu en fonction de liens de dépendance entre l'économie métropolitaine et l'économie coloniale. De ce fait, certaines réalisations économiques — industrielles ou agricoles — se sont révélées très difficiles à reconvertir après l'indépendance du territoire, et sont devenues pour celui-ci un fardeau plutôt qu'un avantage. De même, des bases militaires très sophistiquées installées par la métropole dans un territoire dépendant peuvent devenir parfaitement inutiles pour l'Etat nouvellement indépendant. La notion de profit est donc difficile à définir, car l'Etat nouvellement indépendant peut avoir des orientations économiques et politiques différentes de celles qui lui étaient imposées par la métropole.
- 15. Il faut donc prendre en considération, si l'on veut appliquer les principes d'équité, les avantages retirés par le colonisateur pendant des décennies ou même des siècles de colonisation. Le cas du barrage de Cabora Bassa luimême pourrait se poser en ces termes. D'ailleurs, les différentes conférences des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, de celle de Belgrade (1961) à celle de Colombo (1976), ont parlé d'indemnisation pour fait d'exploitation coloniale.
- 16. M. Bedjaoui souligne qu'il faut s'attacher avant tout au principe d'équité et qu'il faut, pour cela, tenir compte des circonstances de l'espèce, car l'équité ne signifie pas l'égalité ou la symétrie automatique entre le passage des biens et celui des dettes. Il rappelle à cet égard que, dans l'arrêt qu'elle a rendu le 20 février 1969 dans les affaires du Plateau continental de la mer du Nord, la CIJ a affirmé:

En réalité, il n'y a pas de limites juridiques aux considérations que les Etats peuvent examiner afin de s'assurer qu'ils vont appliquer des procédés équitables, et c'est le plus souvent la balance entre toutes ces considérations qui créera l'équitable plutôt que l'adoption d'une seule considération en excluant toutes les autres.

Et la Cour ajoutait : « De tels problèmes d'équilibre entre diverses considérations varient naturellement selon les circonstances de l'espèce. » 7.

- 17. M. Yankov a fait observer avec raison que l'accord entre les parties devait être lui-même équitable et qu'il faudrait, par conséquent, introduire la notion d'équité aussi au paragraphe 1. On peut se demander qui appliquera le critère d'équité en cas de désaccord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Le Rapporteur spécial estime que ce problème n'entre pas dans le cadre du projet d'article : il s'agit de la procédure à suivre pour le règlement des différends, qui fera l'objet d'articles ultérieurs. Il rappelle, à cet égard, que la CIJ a fait une distinction entre l'obligation de moyen et l'obligation de résultat. On peut, en effet, imposer aux Etats d'entamer des négociations (obligation de moyen), mais on ne peut pas leur imposer de parvenir à un accord (obligation de résultat).
- 18. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article Z/B au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé 8.

19. Le PRÉSIDENT annonce qu'une réunion du Bureau élargi aura lieu après la clôture de la séance.

La séance est levée à 11 h 5.

1429° SÉANCE

Vendredi 27 mai 1977, à 11 h 5 Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Dadzie, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tsuruoka, M. Yankov.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

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

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

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'introduction générale à la section 2 de la deuxième partie de son projet d'articles ainsi que les articles 19 et 20,

º 1426° séance, par. 21.

^{&#}x27; Annuaire... 1976, vol. II (2° partie), p. 122, doc. A/31/10, chap. IV, sect. B, par. 23 du commentaire d'introduction à la section 2 de la première partie du projet.

Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1447e séance, par. 3 et 10, et 1449e séance, par. 1 à 3.

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

^a Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

tels qu'ils figurent dans son cinquième rapport (A/CN.4/290 et Add.1), et qui sont ainsi libellés :

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

Dans le cas d'un traité entre plusieurs organisations internationales, une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver ce traité 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 certaines 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 20. — Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales

- 1. Une réserve expressément autorisée par un traité n'a pas à être ultérieurement acceptée par les autres organisations internationales contractantes, à moins que le traité ne le prévoie.
- 2. Lorsqu'il ressort du nombre restreint des organisations internationales ayant participé à la négociation, ainsi que 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 une autre organisation internationale 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 internationale 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 internationale contractante 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 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.
- 2. M. REUTER (Rapporteur spécial) se propose d'évoquer d'abord certains problèmes généraux et de faire certains rappels à l'intention des nouveaux membres de la Commission.
- 3. Il signale qu'à ses sessions de 1974 et de 1975 la CDI a adopté en première lecture les articles 1 à 4 et 6 à 18 de son projet. Le texte de ces articles est reproduit dans le rapport de la Commission sur sa vingt-septième session³. A sa session de 1975, la CDI a aussi abordé l'examen des premiers articles relatifs aux réserves, notamment les articles 19 et 20. Au cours du débat, il est apparu que ces deux dispositions ne correspondaient pas tout à fait aux vues de

- la Commission. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a rédigé, pour la session de 1976, son cinquième rapport (A/CN.4/290 et Add.1) dont la Commission est maintenant saisie —, qui contient notamment des considérations et propositions nouvelles sur les articles 19 et 20. Pour la présente session, le Rapporteur spécial a rédigé son sixième rapport (A/CN.4/298 et Corr.1), qui porte sur les articles 34 à 38. Une fois que la CDI aura examiné les articles 19 à 23, concernant les réserves, tels qu'ils figurent dans le cinquième rapport, elle pourra étudier les articles 24 à 33 proposés dans le quatrième rapport (A/CN.4/285), et passer éventuellement à l'examen des articles 34 à 38 (sixième rapport).
- 4. Dans ses travaux antérieurs sur le sujet à l'étude, la Commission a décidé d'aligner le plus possible le projet qu'elle élabore sur les articles de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités 4. Lorsque deux solutions acceptables se présentent, la Commission part du principe que celle qui se rapproche le plus de la Convention de Vienne est la meilleure.
- 5. Deux raisons militent en faveur d'un projet d'articles sur le sujet à l'étude. Tout d'abord, la Convention de Vienne n'aurait pu être étendue aux traités conclus par des organisations internationales qu'au prix de grandes difficultés rédactionnelles la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités s'en est d'ailleurs rapidement rendu compte. Ensuite, certains articles du projet ne soulèvent aucune difficulté pour la Commission par exemple ceux qui ne présentent que peu ou pas de différence avec les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne —, tandis que d'autres sont très difficiles, comme l'article 6, relatif à la capacité des organisations internationales de conclure des traités.
- Ainsi qu'il ressort du titre donné au sujet à l'examen, la Commission doit s'occuper aussi bien des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales que des traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales. Par souci de simplicité, elle s'est efforcée de viser simultanément ces deux catégories de traités dans une même disposition, chaque fois que cela était possible. Il arrive cependant que des raisons de forme ou de fond obligent à envisager séparément ces deux catégories de traités. Les raisons de fond tiennent toutes à la nature des organisations internationales. Pour la CDI comme pour le Rapporteur spécial, ce serait en effet une erreur d'assimiler les organisations internationales aux Etats. En réalité, on ne sait pas bien ce qu'est une organisation internationale. Pour les articles déjà adoptés, la Commission a repris la définition qui en est donnée dans la Convention de Vienne, selon laquelle une organisation internationale est une organisation intergouvernementale, mais cette définition est insuffisante.
- 7. La CDI a décidé de ne pas examiner un problème délicat soulevé par le Rapporteur spécial : celui des traités conclus par un organe subsidiaire d'une organisation internationale. Bien que délicat, ce problème se pose.

^a Voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 183 à 186, doc. A/10010/Rev.1, chap. V, sect. B, sous-sect. 1.

^{&#}x27; 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. Ci-après dénommée « Convention de Vienne ».

C'est ainsi que le Conseil des Nations Unies pour la Namibie, organe subsidiaire de l'ONU et éventuel embryon d'un futur Etat, participe aux travaux de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés. Comme il n'est pas rare que l'embryon d'un Etat soit assimilé à un Etat, on peut se demander si la responsabilité de l'ONU serait engagée au cas où le Conseil pour la Namibie signerait un traité élaboré par l'une ou l'autre de ces conférences.

- Les organisations internationales se différencient des Etats à un autre égard : tandis que les Etats sont identiques dans leur concept juridique, les organisations internationales sont fort dissemblables. Dans le projet à l'étude, on ne peut donc retenir que ce qu'elles ont de commun. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'a été rédigé l'article 6, qui renvoie, en ce qui concerne la capacité des organisations internationales de conclure des traités, aux règles pertinentes de chaque organisation. D'autre part, les organisations internationales ont une structure composée : elles sont formées d'Etats qui restent des Etats. Une organisation internationale qui est partie à un traité peut donc constater que parmi les autres parties à ce traité figurent certains de ses Etats membres, tous ses Etats membres, ou aucun de ceux-ci, ce qui peut poser de redoutables problèmes. Personnellement, le Rapporteur spécial a eu tendance à écarter ces distinctions pour une simple considération de fait. Les accords en question peuvent être des accords de siège conclus entre un Etat et une organisation internationale, des traités de coopération conclus entre des organisations internationales, ou encore des traités conclus entre une organisation et plusieurs Etats. Mais le souci majeur de ceux qui souhaitaient parler de ces traités dans la Convention de Vienne était de préciser le statut des accords conclus dans le domaine nucléaire, accords par lesquels un Etat fournit une prestation, un autre la reçoit, tandis qu'une organisation assure le respect des règles du droit international.
- Dans la même catégorie entrent les accords d'assistance prévoyant qu'un Etat fournit son assistance à un autre Etat avec l'intervention d'une organisation internationale. Ces cas étaient assez simples par rapport à celui d'un traité multilatéral relativement ouvert. Jusqu'à présent, les Etats n'ont pas admis qu'une organisation internationale devienne partie à un traité de ce genre, mais la Commission a déjà eu l'occasion de se prononcer pour la prise en considération d'une telle éventualité. C'est dans cette optique qu'a été mis au point le paragraphe 2 de l'article 9, disposition « futuriste » que le Rapporteur spécial a présentée en imaginant le cas d'une convention multilatérale technique sur une nomenclature douanière à laquelle les Etats accepteraient une union douanière comme partie. Entre-temps, un pas de plus a été franchi. Les participants à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer examinent en effet des articles dont il découle que la future convention sur le droit de la mer serait ouverte à une ou plusieurs organisations internationales, voire à toutes. Se référant au Conseil pour la Namibie, qui a demandé à participer à cette conférence, le Rapporteur spécial se demande si l'ONU pourrait participer à un traité en représentation d'un territoire. C'est précisément sur cette question que, à la demande du Rap-

- porteur spécial, le Secrétariat a rédigé une étude ⁵. Aussi bien le Rapporteur spécial que la Commission ont décidé d'exclure de leurs travaux la question de la représentation.
- 10. Une autre question se pose à la Conférence sur le droit de la mer. La Communauté économique européenne a engagé des négociations sur une zone de pêche exclusive avec nombre d'Etats, dont certains ne reconnaissent pas pleinement cette notion de zone de pêche. Si la communauté conclut un traité en la matière, ses Etats membres ne pourront pas alors signer sans réserve un traité sur le droit de la mer dont certaines dispositions ne relèveraient que de la compétence d'une organisation internationale. Il faudra donc que la CDI ait ce problème présent à l'esprit à propos des réserves. Lorsqu'une organisation internationale et certains de ses Etats membres sont parties à un traité, aussi bien l'organisation que ses Etats membres peuvent formuler des réserves ou élever des objections à des réserves.
- 11. Dès le début de ses travaux, la Commission a décidé d'élaborer un projet d'articles autonome par rapport à la Convention de Vienne. Il en résulte, d'une part, que la convention que constituera peut-être un jour le projet d'articles pourrait entrer en vigueur indépendamment de l'entrée en vigueur de la Convention de Vienne. D'autre part, pour des raisons juridiques et par souci de clarté, la Commission ne veut pas, dans son projet d'articles, se borner à renvoyer à des dispositions de la Convention de Vienne. Cette décision purement formaliste ne l'empêche évidemment pas de transcrire textuellement un article de cette convention.
- Enfin, la question des réserves, et notamment les articles 19 et 20, ont déjà révélé une troisième conséquence de l'autonomie du projet. En réalité, cette conséquence a une portée tout à fait générale. Se référant à l'article 3, alinéa c, de la Convention de Vienne, M. Reuter rappelle que cette disposition résulte de la décision, prise par la Conférence sur le droit des traités, d'exclure de ses travaux les traités conclus par des organisations internationales. Comme certaines délégations craignaient qu'on puisse en conclure qu'aucune des règles de la convention qu'élaborait la Conférence ne s'appliquerait à cette catégorie de traités, et notamment aux traités trilatéraux conclus dans le domaine nucléaire, le Comité de rédaction de la Conférence a ajouté à l'article un alinéa conformément auguel le fait que cette convention ne s'applique pas aux accords internationaux conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international ne porte pas atteinte à son application aux relations entre Etats régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international. La Conférence a donc admis qu'on peut isoler, dans un accord conclu entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales, les relations purement interétatiques, qui tombent sous le coup de la Convention de Vienne, alors que le traité lui-même n'y est pas soumis. Cette disposition pose des problèmes en ce qui concerne les traités « intégraux ». On peut la considérer soit comme un expédient soit comme reflétant une nou-

Annuaire... 1974, vol. II (2^e partie), p. 7 et suiv., doc. A/CN.4/ 281.

velle manière d'envisager la situation. Dans ce dernier cas, il faudrait que le projet contienne des dispositions prévoyant que les rapports purement interétatiques sont régis par la Convention de Vienne. Sauf obstacle majeur, le Rapporteur spécial devrait donc isoler, pour chaque article du projet, les rapports interétatiques et reproduire à leur sujet la règle applicable de la Convention de Vienne. Une autre solution, plus simple, consisterait à rédiger une réserve générale à ce sujet, une fois tous les articles du projet examinés. Comme la Commission ne pourra opter pour cette solution qu'après avoir étudié le projet article par article, elle devra momentanément adopter des dispositions compliquées, avec l'espoir d'une simplification ultérieure.

- 13. Ces considérations conduisent le Rapporteur spécial à évoquer le problème des « traités à éclipses ». Il imagine le cas d'un traité qui serait négocié et signé par des Etats et des organisations internationales et tomberait donc sous le coup de la future convention. Si les organisations internationales en question refusaient ensuite de confirmer formellement leur volonté de devenir parties à ce traité, celui-ci deviendrait un traité conclu entre Etats. Faudrait-il alors considérer qu'après avoir été régi par la future convention il relèverait de la Convention de Vienne? Et si une des organisations internationales en cause exprimait ensuite sa volonté de devenir partie à ce traité, celui-ci serait-il de nouveau régi par la future convention? Cette question a déjà été évoquée devant la Commission, mais elle n'a pas encore été suffisamment débattue. Pour le Rapporteur spécial, un tel traité resterait toujours soumis à la future convention. Le fait de donner à une organisation internationale la possibilité de devenir partie à un traité auquel des Etats sont eux-mêmes parties est si important et extraordinaire que toute la structure d'un tel traité en dépend. Cette opinion n'est cependant pas encore l'opinion arrêtée de la Commission.
- 14. En ce qui concerne les articles 19 et 20, le Rapporteur spécial ne reviendra pas sur ce qu'il a dit dans le commentaire qui figure dans son quatrième rapport. Il se bornera à rappeler que, pour des raisons d'ordre rédactionnel comme pour des raisons de fond, il lui a paru préférable de prévoir un régime différent pour les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales et pour les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. Il a estimé, par ailleurs, qu'il n'y avait aucune raison de ne pas appliquer aux traités conclus exclusivement entre des organisations internationales les règles de la Convention de Vienne. La Commission devra donc se prononcer sur deux points : accepte-t-elle d'étudier séparément les accords entre Etats et organisations internationales, d'une part, et les accords entre organisations internationales, d'autre part, et d'appliquer à ces derniers des règles qui suivent de très près celles de la Convention de Vienne?
- 15. Comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans son commentaire de l'article 19 (A/CN.4/290 et Add.1), la rédaction proposée suit fidèlement le texte de l'article 19 de la

Convention de Vienne, à une seule différence près : le mot « ratifier » a été remplacé par « confirmer formellement », s'agissant de l'expression de la volonté d'une organisation internationale.

- 16. M. OUCHAKOV se demande si l'on ne peut pas distinguer différentes catégories de traités multilatéraux conclus entre organisations internationales, de même que l'on distingue, parmi les traités multilatéraux conclus entre Etats, les traités multilatéraux de caractère universel conclus aux fins de toute la communauté internationale et ouverts à tous les Etats —, les traités multilatéraux de caractère régional — prévus au Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies — et les traités multilatéraux de participation restreinte. Il faut tenir compte de ce problème et se demander s'il n'existe pas aussi, parmi les traités multilatéraux conclus entre organisations internationales, une catégorie de traités universels, ouverts à toutes les organisations internationales présentes et futures, et une catégorie de traités régionaux conclus, par exemple, entre des organisations d'Etats africains ou européens. Les mots « ou d'y adhérer », qui figurent à l'article 19, semblent indiquer qu'il peut y avoir, entre des organisations internationales, des accords ouverts à d'autres organisations internationales.
- M. Ouchakov fait observer par ailleurs que les possibilités de traités multilatéraux conclus entre Etats et organisations internationales sont infinies. L'alinéa c de l'article 3 de la Convention de Vienne envisage l'hypothèse d'un accord entre Etats auquel sont également parties des organisations internationales, mais on pourrait envisager aussi l'hypothèse d'un accord entre organisations internationales auquel seraient également parties un ou plusieurs Etats. Cette distinction est importante en ce qui concerne les réserves, car, dans le cas d'un accord conclu entre des Etats avec la participation d'une ou de plusieurs organisations internationales, il s'agit essentiellement de réserves entre Etats, alors que, dans le cas d'un accord conclu entre des organisations internationales avec la participation d'un ou plusieurs Etats, il s'agit essentiellement de réserves entre organisations internationales.
- 18. Au paragraphe 2 de l'article 20, l'expression « organisations internationales ayant participé à la négociation » pose un problème, car on peut se demander si cette expression doit s'entendre dans le même sens que l'expression « Etat ayant participé à la négociation », qui est définie à l'alinéa e du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne.
- 19. M. AGO pense que le Rapporteur spécial a eu raison d'appeler l'attention de la Commission sur la nécessité de ne pas suivre de trop près le système de la Convention de Vienne en ce qui concerne les réserves aux traités conclus entre organisations internationales. Il se demande, en effet, si la notion de réserve peut s'appliquer de la même manière lorsqu'il s'agit d'accords entre Etats et lorsqu'il s'agit d'accords entre Etats et lorsqu'il s'agit d'accords entre organisations internationales. Il est difficile d'imaginer un traité conclu exclusivement entre des organisations internationales auquel certaines de ces organisations pourraient faire des réserves. L'objet des réserves étant de sauvegarder certains intérêts particuliers qu'un Etat peut avoir, on conçoit mal qu'une organisation internationale ait à défendre un intérêt particulier qui l'amène à faire une réserve à un traité multilatéral conclu avec

^e Voir Annuaire... 1975, vol. II, p. 38 et 39, doc. A/CN.4/285, commentaire général de la section 2 de la deuxième partie du projet.

d'autres organisations internationales. Il serait donc artificiel d'assimiler presque totalement la situation d'une organisation internationale à celle d'un Etat en ce qui concerne les réserves à un traité multilatéral conclu exclusivement entre des organisations internationales. Etablir un parallélisme aussi rigoureux serait pousser trop loin l'assimilation du régime des traités entre Etats et du régime des traités entre organisations internationales.

La séance est levée à 12 h 55.

1430° SÉANCE

Mardi 31 mai 1977, à 15 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

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

ARTICLE 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales) 3 [suite]

1. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate, d'après les observations formulées par M. Ago 4 et M. Ouchakov 5, que le commentaire et la présentation orale du Rapporteur spécial n'ont pas réussi à dissiper une inquiétude générale, qui porte à la fois sur des principes de base et sur des questions de rédaction. M. Ago s'est demandé notamment quelle pouvait être la portée pratique d'une réserve à un traité conclu entre organisations internationales — les relations entre organisations internationales lui paraissant très différentes des relations entre Etats —, tandis que M. Ouchakov s'est interrogé sur la nature concrète des différents types de traités multilatéraux conclus entre organisations internationales. Le Rapporteur spécial se propose donc de voir, tout d'abord, quels sont les types de traités

visés dans les articles 19 à 23 et d'examiner, ensuite, les conséquences que ces différents types de traités peuvent avoir en matière de réserves.

- 2. En ce qui concerne la question de la typologie des traités, soulevée par M. Ouchakov, le Rapporteur spécial fait observer qu'il a déjà établi une distinction, aux fins du projet d'articles, entre les traités conclus entre Etats et organisations internationales et les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales. Cependant, cette distinction n'est pas suffisante, car il faudrait faire également une distinction qui est implicite dans les articles 19 et 20 de la Convention de Vienne entre les traités « ouverts », de caractère universel, et les traités « fermés », de caractère restreint.
- 3. Toutefois, parmi les différents types de traités possibles, il y en a qui existent actuellement et d'autres qui n'existent pas. On peut donc se demander si ces derniers types de traités sont envisageables dans un avenir relativement proche ou dans un avenir extrêmement lointain. Il s'agit, par conséquent, de savoir s'il faut faire des règles uniquement pour des types de traités qui existent actuellement et dont on peut citer des exemples, ou s'il faut faire aussi des règles pour des types de traités simplement possibles en écartant les types de traités qui sont théoriquement possibles mais qui ne sont pas envisageables dans un avenir suffisamment proche.
- 4. Le Rapporteur spécial a pris position sur cette question. Il estime, en effet, que la Commission ne doit pas se borner aux types de traités existants et qu'elle doit également envisager les types de traités possibles, mais en excluant ceux qui ne sont envisageables que dans un avenir vraiment trop lointain et qui l'amèneraient à formuler des règles dont elle ne peut pas encore mesurer toutes les conséquences.
- 5. Le Rapporteur spécial a estimé qu'il était difficile d'imaginer une organisation internationale qui aurait comme membres des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou dont tous les membres seraient des organisations internationales. Il a considéré, en effet, qu'il s'agissait là d'une hypothèse extrêmement lointaine, qui était contraire à la définition donnée à l'alinéa i du paragraphe 1 de l'article 27, selon laquelle « l'expression organisation internationale s'entend d'une organisation intergouvernementale ». C'est pourquoi il n'a pas proposé, dans les projets d'articles 20 et 20 bis, une disposition correspondant à celle qui figure au paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne.
- 6. Le Rapporteur spécial pense toutefois qu'il faut anticiper un peu afin de ménager l'avenir et de dissiper les inquiétudes des organisations internationales, qui craignent que la future convention ne gêne leur évolution. A son avis, le projet d'articles doit être une « structure d'accueil », et ne doit pas imposer quoi que ce soit aux organisations internationales.
- 7. M. Reuter rappelle que, selon la définition du mot « traité » donnée à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

² Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

Pour textes, voir 1429° séance, par. 1.

^{1429°} séance, par. 19.

⁶ Ibid., par. 16 à 18.

Voir ibid., note 4.

^{&#}x27; Voir ibid., note 3.

- de la Convention de Vienne, il peut y avoir une multitude d'actes de la vie économique, technique, financière, administrative, etc., susceptibles de constituer demain des traités et auxquels s'appliquent les futurs articles. Toutes les organisations internationales, quelles que soient leurs fonctions, tombent également sous le coup du projet d'articles.
- 8. Or, les fonctions des organisations internationales sont extrêmement diverses. Certaines n'ont qu'une fonction d'information et ne peuvent conclure, par conséquent, que des traités secondaires — de coopération entre elles. Certaines ont une fonction de législation préparatoire (analogue à celle de la CDI), ou finale - comme les Communautés européennes — ou intermédiaire — comme l'OIT ou l'OMS. D'autres encore ont une fonction de contrôle : elles sont chargées de veiller à ce que les Etats s'acquittent de leurs obligations. Leur rôle ne correspond donc pas à celui d'un Etat. Il y a aussi des organisations internationales qui ont des fonctions opérationnelles. Certaines ont des activités financières — une douzaine d'organisations internationales sont des banques —, d'autres ont des activités consultatives, d'autres encore - une dizaineont des activités de recherche scientifique.
- 9. Enfin, certaines organisations internationales ont des fonctions de production qui les apparentent à des entreprises. C'est le cas de l'entité internationale qui sera créée par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer pour assurer l'exploitation des fonds marins. Cette entité sera-t-elle une organisation internationale indépendante ou un organe subsidiaire d'une autre organisation internationale? Exploitera-t-elle les fonds marins directement ou par voie de concessions? Quel genre d'accords aurat-elle à conclure? Quels seront les problèmes de responsabilité qui en résulteront? Le mécanisme qui sera mis en place par la Conférence sur le droit de la mer pose un problème juridique extrêmement complexe qui n'a pas encore été résolu et dont la Commission devra tenir compte dans son projet d'articles — d'où la nécessité de prévoir une « structure d'accueil ».
- 10. M. Ouchakov s'est demandé si l'on pouvait parler de « traités universels » pour désigner des traités conclus entre des organisations internationales seulement. Le Rapporteur spécial pense que, dans ce cas, l'expression « traité universel » est impropre, car, du point de vue géographique, on pourrait dire que tout traité auquel l'ONU est partie est un traité universel. Cependant, du point de vue juridique, il est difficile d'envisager l'hypothèse d'un traité auquel seraient parties toutes les organisations internationales. On peut imaginer, il est vrai, que toutes les organisations internationales soient intéressées à conclure entre elles un accord sur la normalisation des publications ou sur certaines questions relatives au personnel — traitements des fonctionnaires internationaux, uniformisation de leurs conditions de travail, etc. —, mais ces deux hypothèses ne suffisent pas à justifier l'élaboration de dispositions particulières.
- 11. M. Ouchakov s'est également demandé s'il pouvait y avoir entre deux ou plusieurs organisations internationales des accords ouverts à d'autres organisations internationales. On peut se demander, en effet, s'il est possible à une organisation internationale d'adhérer à un traité qui

- unit déjà d'autres organisations internationales. Dans le cas des traités entre Etats, il arrive souvent qu'un groupe d'Etats des grandes puissances ou des Etats particulièrement intéressés par une question conclue un traité et l'ouvre ensuite à d'autres Etats. Il existe ainsi des traités largement ouverts qui n'ont pas été adoptés par une conférence internationale. Est-ce possible également pour les traités conclus entre des organisations internationales?
- 12. Le Rapporteur spécial est tenté de répondre affirmativement, car, étant donné le foisonnement d'entités internationales susceptibles de conclure des accords, on peut très bien concevoir qu'un certain nombre d'entre elles concluent un accord auquel les autres pourront adhérer par la suite. Ainsi, certaines des organisations internationales qui s'occupent de physique nucléaire pourraient conclure entre elles un accord ouvert pour organiser une banque de données, éviter les doubles emplois dans la recherche, etc. Etant donné la multiplication des organisations internationales, on peut très bien imaginer que, dans des domaines comme la recherche scientifique, l'environnement, la banque, etc., certaines des organisations intéressées concluent entre elles des accords de rationalisation ouverts aux autres organisations.
- 13. En ce qui concerne les traités entre Etats et organisations internationales, M. Ouchakov a fait observer très justement qu'on pouvait distinguer les traités conclus entre des Etats, avec la participation d'une organisation internationale, et les traités conclus entre des organisations internationales, avec la participation d'un Etat. Ainsi, si les Communautés européennes ou l'ONU agissant pour le compte du Conseil des Nations Unies pour la Namibie deviennent parties à la future convention sur le droit de la mer, cette convention restera un traité entre Etats. Inversement, si un Etat demande à bénéficier d'une assistance internationale, l'accord conclu sera un accord entre les organisations internationales d'assistance OIT, FAO, OMS, etc. auquel participera l'Etat assisté.
- 14. On peut se demander si, dans un traité conclu entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, la participation d'une ou plusieurs organisations internationales est essentielle à l'objet du traité, auquel la Convention de Vienne accorde une grande importance. Dans certains cas — par exemple dans le cas d'un accord d'assistance internationale, dans celui d'un accord de siège entre une organisation internationale et un Etat, ou dans celui d'un accord en matière nucléaire conclu entre deux Etats et une organisation internationale chargée d'en contrôler l'application —, il est évident que la participation d'une ou plusieurs organisations internationales est essentielle à l'objet du traité. Au contraire, dans d'autres cas, comme celui de la future convention sur le droit de la mer, il est évident que le traité conservera son objet même si aucune organisation internationale n'y participe.
- 15. En ce qui concerne les conséquences de cette typologie conventionnelle sur le système des réserves, le Rapporteur spécial tient, tout d'abord, à appeler l'attention de la Commission sur le fait que les règles relatives aux réserves n'ont qu'un caractère supplétif. En effet, chaque traité devant prévoir son propre système de réserves, ces règles ne s'appliqueront que dans les cas où les Etats

parties au traité ont omis de prévoir les dispositions nécessaires. Ces cas sont assez fréquents, car les Etats n'aiment pas aborder la question des réserves. Ainsi, la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités elle-même, qui a consacré de nombreux articles au problème des réserves, a passé sous silence la question des réserves à la convention qu'elle a adoptée.

- 16. Le Rapporteur spécial fait également observer qu'en matière de réserves la Commission a le choix entre un système libéral et un système restrictif. La Conférence sur le droit des traités a prévu dans l'ensemble un système libéral tout en adoptant, à titre d'exception, des règles moins libérales pour certains cas particuliers. La Commission devra donc décider des catégories de traités qui doivent faire l'objet d'un système libéral et de celles qui doivent faire l'objet d'un système restrictif.
- 17. En ce qui concerne les traités conclus entre des organisations internationales seulement, le Rapporteur spécial a proposé de suivre le système de la Convention de Vienne, qui consiste à poser en principe une règle libérale, avec une exception pour les accords restreints mais on pourrait également poser la règle contraire, en l'atténuant par une exception. La Commission devra donc choisir entre ces deux formules et se demander s'il est sage de maintenir une règle libérale en ce qui concerne les traités entre organisations internationales étant entendu qu'il ne s'agit pas de traités universels.
- 18. A supposer que la Commission soit plutôt favorable à une règle libérale, il faudrait modifier le texte proposé par le Rapporteur spécial, qui a suivi de trop près la Convention de Vienne, notamment quand il se réfère, au paragraphe 2 de l'article 20, au « nombre restreint des organisations internationales ayant participé à la négociation » pour justifier une exception à la règle libérale énoncée à l'article 19, oubliant ainsi qu'un critère valable pour des Etats n'est pas forcément valable pour des organisations internationales.
- 19. En ce qui concerne les réserves aux traités conclus entre Etats et organisations internationales, le Rapporteur spécial a posé en principe une règle restrictive, car dans ce type d'accords on ne peut pas admettre la liberté des réserves. Il a fait, toutefois, une exception importante à cette règle générale « dans le cas d'un traité conclu entre des Etats et des organisations internationales à l'issue d'une conférence internationale » comme la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Dans ce cas, c'est le système libéral de la Convention de Vienne qui s'applique.
- 20. Ainsi, pour les traités entre organisations internationales, le Rapporteur spécial a formulé une règle libérale, assortie d'une restriction, alors que, pour les traités entre Etats et organisations internationales, il a formulé une règle restrictive avec une exception en faveur d'une plus grande liberté.
- 21. On a dit que, dans un traité entre Etats et organisations internationales, il fallait distinguer les relations entre Etats, auxquelles s'appliquent les règles de la Convention de Vienne, et les relations entre Etats et organisations internationales, pour lesquelles il faut énoncer des règles spéciales. Dans les projets d'articles 19 bis et 20 bis, le Rapporteur spécial n'a pas fait de distinction entre les rapports entre Etats et les rapports entre Etats et organisations

- internationales, et il propose de laisser cette question de côté pour le moment.
- 22. En ce qui concerne les traités entre Etats et organisations internationales, la Commission sera donc appelée à choisir un principe général et une exception à ce principe. Cependant, si elle décide d'appliquer le système de la Convention de Vienne — du moins dans certains cas —, un problème nouveau se posera dans le cas où une organisation internationale partie à un traité a pour membres des Etats également parties à ce traité. Il faut prévoir, dans ce cas, que la formulation et l'acceptation de réserves ainsi que les objections aux réserves ne sont recevables que si elles sont faites dans les mêmes termes et simultanément par l'organisation internationale et par les Etats membres de cette organisation qui sont parties au traité. En effet, si la Communauté économique européenne devenait partie à la convention sur le droit de la mer en même temps que ses Etats membres, il ne serait pas concevable qu'elle fasse des réserves que ses Etats membres ne feraient pas, qu'elle accepte des réserves que ses Etats membres n'accepteraient pas, ou qu'elle objecte à des réserves auxquelles ses Etats membres n'objecteraient pas, car les autres Etats parties au traité ne jouiraient plus d'aucune sécurité juridique. Il faut donc, dans ce cas, une certaine homogénéité.
- 23. Toutefois, ce qui est valable dans le cas de la Communauté économique européenne ne l'est pas forcément dans le cas de l'ONU. Ainsi, si l'ONU devenait partie à la convention sur le droit de la mer pour le compte du Conseil des Nations Unies pour la Namibie, elle devrait pouvoir formuler des réserves, accepter des réserves ou objecter à des réserves au nom du Conseil pour la Namibie sans que tous les Etats membres de l'ONU adoptent la même position. Il faut donc faire une exception à la règle de l'homogénéité quand une organisation internationale agit pour une entité distincte de l'organisation elle-même.
- M. ŠAHOVIĆ souligne que la Commission est tenue par un certain nombre de décisions prises antérieurement sur des questions de principe. Par exemple, elle a décidé que les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales devaient être régis par un instrument distinct de la Convention de Vienne. Peut-être se serait-elle évité bien des difficultés si elle s'était bornée à rédiger un protocole additionnel à cette convention au lieu d'élaborer un projet autonome. Jusqu'à présent, la Commission a réussi plus d'une fois à surmonter les obstacles que pose l'autonomie du projet, notamment en ce qui concerne la capacité des organisations internationales de conclure des traités et la notion de ratification d'un traité par une organisation internationale. Mais la question des réserves pose des problèmes qui ne ressortissent pas seulement à la terminologie : il faut dire clairement si les organisations internationales peuvent formuler des réserves aux traités auxquels elles sont parties. Cette question n'est pas uniquement théorique : elle pose un problème de méthode. Personnellement, M. Šahović estime qu'il faut à la fois faire œuvre de codification, compte tenu des accords déjà existants en la matière, et œuvre de développement progressif du droit international sur certains points.
- 25. En ce qui concerne les réserves aux traités conclus entre plusieurs organisations internationales, M. Sahović

est d'avis qu'il faut donner aux organisations internationales la faculté d'en formuler. Bien qu'il n'ait pas encore d'idée bien arrêtée sur les règles à énoncer, il tient à exprimer sa préférence pour une solution libérale. Il importe que la Commission se mette d'accord sur les principes généraux, en laissant pour plus tard les questions de rédaction.

- 26. M. AGO fait sienne l'opinion du Rapporteur spécial selon laquelle la Commission ne peut, en matière de réserves, se limiter aux traités qu'ont conclus jusqu'à présent des organisations internationales. Elle doit faire preuve d'imagination et envisager les hypothèses qui pourraient se présenter à l'avenir. Dans son analyse approfondie des fonctions des organisations internationales, le Rapporteur spécial a mis l'accent, à juste titre, sur les fonctions opérationnelles, c'est-à-dire les fonctions d'assistance extérieure qu'une organisation accomplit envers des Etats, et les fonctions d'action directe, lorsqu'une organisation internationale se substitue à un Etat empêché d'accomplir certaines fonctions.
- En réponse à une question posée par M. Ago à la séance précédente, le Rapporteur spécial a donné de multiples exemples de traités ouverts qui pourraient être conclus entre des organisations internationales. M. Ago se demande cependant si les traités de cette catégorie sont vraiment semblables aux traités conclus entre des Etats, et si l'on ne s'achemine pas au contraire vers une différenciation de plus en plus marquée. Les accords multilatéraux conclus entre Etats visent très souvent à créer des règles de droit international valables pour la communauté internationale. Les accords conclus entre organisations internationales, tels que ceux que le Rapporteur spécial a en vue, peuvent aussi avoir un caractère normatif, mais sur un plan plutôt technique que général, étant donné que les organisations internationales ne cherchent pas, dans les cas envisagés, à poser des normes de droit international. Dès lors, on peut se demander si la règle « libérale » de la Convention de Vienne se justifie autant pour les traités conclus entre des organisations internationales que pour les traités conclus entre des Etats. Personnellement, M. Ago serait porté à imposer une discipline plus sévère, en matière de réserves, lorsque des organisations internationales sont les seules parties à un traité multilatéral. Il semble d'ailleurs que le Rapporteur spécial lui-même s'oriente dans cette direction puisqu'il reconnaît que le libellé de l'article 19 est trop servilement calqué sur celui de l'article 19 de la Convention de Vienne.
- 28. A première vue, il semble que la différence principale soit celle qui sépare les traités conclus entre des organisations internationales, d'un côté, et les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, de l'autre. A la réflexion, cependant, on constate que c'est surtout à l'intérieur de la catégorie des traités que l'on peut appeler « mixtes » qu'une différence apparaît. Si une organisation internationale est admise à devenir partie à un traité conclu entre des Etats, les règles du projet seront applicables à cette organisation; en revanche, les rapports entre Etats restent sous l'empire de la Convention de Vienne.
- 29. Dans le domaine des réserves, la situation se complique encore. M. Ago est enclin à partager le point de vue exprimé par le Rapporteur spécial lorsqu'il dit qu'une organisation comme le Conseil pour la Namibie, ou même

- la Communauté économique européenne, se situe, de ce point de vue, sur un plan semblable à celui des Etats. Mais il se demande ce qu'il adviendrait dans le cas d'une organisation à caractère universel. Il se pourrait que la future convention sur le droit de la mer confie à l'ONU ou à une institution spécialisée la tâche d'administrer les fonds marins. Etant donné le caractère universel de l'ONU et des institutions spécialisées, la position de l'organisation et celle de ses Etats membres seraient nettement différentes. L'organisation devrait gérer les richesses des fonds marins, mais elle n'aurait ni droits ni devoirs en ce qui concerne, par exemple, la mer territoriale et la zone économique exclusive. Il voit mal que l'organisation soit admise à faire des réserves ou des objections à des réserves portant sur ces dernières matières. Dans le cas opposé, c'est-à-dire celui d'une pluralité d'organisations internationales qui concluent un traité avec un Etat, la possibilité de réserves de la part de ces organisations lui paraît plutôt rare. Tel serait le cas si les organisations internationales ayant leur siège à Genève concluaient un accord avec le Gouvernement suisse sur les privilèges et immunités de leurs fonctionnaires, ou si plusieurs organisations concluaient un accord avec un Etat en vue d'une activité conjointe d'assistance technique. En effet, si toutes les organisations en cause étaient libres de formuler des réserves, la coopération qui est la base même du traité s'en trouverait compromise. C'est pourquoi M. Ago estime qu'il ne faut pas nécessairement prévoir, dans le projet, un régime semblable à celui de la Convention de Vienne. C'est plutôt en se fondant sur une différenciation des hypothèses que la Commission arrivera à trouver des solutions satisfaisantes.
- 30. M. FRANCIS dit que le mot « several » (plusieurs), qui apparaît seul dans le titre et dans le premier alinéa de la version anglaise de l'article 19, donne l'impression que l'article s'écarte du sujet du projet : les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Ce qui est trompeur, c'est qu'il semble exclure les traités conclus entre moins de trois organisations internationales. Peutêtre le Comité de rédaction pourrait-il voir s'il serait possible de remplacer « several » par « two or more ».
- 31. Les organisations internationales tirent leur capacité de conclure des traités des règles particulières qui leur sont propres, et, lorsqu'elles négocient des traités entre elles, elles sont sur un pied d'égalité. Par conséquent, en matière de réserves, il n'y a aucune raison de les priver des pouvoirs que leur confère l'article 19, qui semble les élever au rang d'Etats. Il ne faut pas oublier que la Convention de Vienne s'applique aussi aux traités que les organisations internationales concluent entre elles, et il se pourrait bien que, lorsqu'elles négocient des traités, elles jugent commode d'adapter à leur propre cas une règle adoptée par les Etats en matière de réserves.
- 32. En ce qui concerne les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, si, pour la raison avancée par M. Ago, la Commission décide que ces dernières ne doivent pas être considérées comme des Etats, il faudra tenir compte du fait qu'elles auront un statut qui pourrait être qualifié de secondaire, et faire en sorte que les Etats ne se discréditent pas si, dans l'exercice de leurs droits souverains, ils réservent leurs positions au même titre que les organisations internationales avec lesquelles

ils négocient. M. Francis approuve donc l'économie du projet d'articles proposé par le Rapporteur spécial, et ne voit pas comment on pourrait tourner la difficulté — à moins évidemment que la Commission n'envisage la possibilité de placer les organisations internationales sur le même plan que les Etats pour ce qui est de la formulation des réserves.

- 33. M. Francis hésite à souscrire à l'idée selon laquelle le projet pourrait contenir une disposition en vertu de laquelle l'article 3, al. c, de la Convention de Vienne ne serait pas applicable aux Etats qui seraient parties en même temps à cette convention et à la future convention qu'élabore la Commission. En fait, la Convention de Vienne est très libérale pour ce qui est de son application aux accords internationaux qui n'entrent pas dans son champ d'application. Vu l'importance du projet à l'examen, et pour des raisons d'ordre pratique, M. Francis peut difficilement accepter qu'une exception aussi absolue y soit inscrite. D'ailleurs, l'article 3, al. c, de la Convention de Vienne autorise l'application de celle-ci aux relations entre Etats régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international. La Commission risquerait de s'aventurer sur un terrain peu sûr si elle décidait d'empêcher l'application de la Convention de Vienne simplement en empêchant l'application de l'article 3, al. c, de celle-ci. Cette convention est d'une portée plus étendue qu'on ne pourrait l'imaginer à première vue, et M. Francis invite à la prudence dans une situation où il est difficile de prévoir toutes les conséquences du projet d'articles à l'examen.
- 34. Enfin, M. Francis souscrit à la solution adoptée par le Rapporteur spécial au sujet de la question de savoir s'il convient d'examiner séparément les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales et les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales.
- 35. M. OUCHAKOV se déclare très satisfait des réponses données par le Rapporteur spécial aux nombreuses questions qu'il lui avait posées à la séance précédente. Il se demande encore si l'on peut imaginer une catégorie de traités de caractère général auxquels participeraient toutes les organisations internationales existantes. C'est, en effet, surtout à propos des traités de caractère universel conclus entre des Etats que s'est posée la question des réserves. La Convention de Vienne énonce une règle applicable aux traités de caractère universel, puis prévoit des exceptions pour les traités de caractère restreint, mais en laissant de côté tous les traités intermédiaires. Pour les traités auxquels des organisations internationales sont parties, il ne paraît pas suffisant d'invoquer les intérêts communs des organisations. En effet, selon ses règles pertinentes (qui, conformément à l'article 6 du projet, régissent la capacité des organisations internationales de conclure des traités), une organisation peut n'être habilitée à conclure des traités que dans certains domaines définis. Il n'y a donc pas à proprement parler d'intérêts communs entre les organisations internationales, et il n'est guère possible d'envisager que des traités de caractère général puissent être conclus entre des organisations internationales dans un proche avenir. Restent par conséquent, pour le moment, les traités de caractère restreint, et M. Ouchakov est d'avis que la règle à leur appliquer en matière de réserves doit être une règle restrictive. En conséquence, il faudrait prévoir qu'une

- réserve à un traité conclu entre plusieurs organisations internationales ne peut être formulée que si elle est expressément autorisée par le traité ou acceptée par chacune des organisations contractantes. Une telle conception rend inutile la distinction entre traités de caractère général et traités de caractère restreint.
- 36. Quant aux traités conclus entre Etats et organisations internationales, ils se répartissent en deux catégories : d'une part, les traités conclus entre des Etats auxquels participent un petit nombre d'organisations internationales et, d'autre part, les traités conclus entre des organisations internationales auxquels participent un petit nombre d'Etats. Entre ces deux catégories, il y a place pour bien d'autres types de traités, mais, de l'avis de M. Ouchakov, la Commission n'a pas à les examiner. Il lui suffit de rédiger un article sur chacune de ces deux grandes catégories. Pour les traités de la première catégorie, la règle libérale de la Convention de Vienne, telle qu'elle est reprise à l'article 19 proposé par le Rapporteur spécial, est applicable aux Etats, mais il faut prévoir, pour les organisations internationales, une règle spéciale stipulant qu'elles ne peuvent formuler de réserves que si le traité les y autorise expressément. Pour la deuxième catégorie de traités, c'est la règle restrictive énoncée dans la deuxième partie du projet d'article 19 qui est applicable, à la fois aux Etats et aux organisations internationales. Aussi bien les Etats que les organisations internationales ne peuvent formuler que les réserves déterminées par le traité ou celles auxquelles consentent toutes les parties contractantes. Si la Commission était d'accord avec M. Ouchakov, il ne se poserait plus que des questions de rédaction.
- 37. Le PRÉSIDENT pense qu'il serait utile que la Commission se borne pour l'instant à examiner les articles 19 et 19 bis et laisse les articles 20 et 20 bis pour plus tard.
- 38. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission qui se sont exprimés jusqu'à présent ont surtout évoqué des questions de principe. Se référant aux observations de M. Ouchakov, il souligne que, s'il n'existe vraiment que deux règles, la règle restrictive s'applique dans tous les cas, sauf en cas de réserves formulées par des Etats à des traités conclus par des Etats mais avec participation d'un nombre restreint d'organisations internationales.
- 39. En ce qui concerne la suggestion du Président, elle permettrait sans doute à la Commission de progresser dans la mesure où elle vise à laisser de côté les questions secondaires pour se concentrer sur les principes généraux. Si la majorité des membres de la Commission partageaient le point de vue de M. Ouchakov, les articles 19 et 19 bis pourraient être renvoyés au Comité de rédaction.

Constitution d'un groupe de planification

40. Le PRÉSIDENT dit que si l'on envisage la possibilité de diviser le rapport de la Commission en deux parties, consacrées respectivement aux projets d'articles et aux questions administratives, il convient de prendre sans retard les décisions concernant cette question ainsi que les travaux futurs. Aussi faudrait-il procéder à la constitution du groupe de planification dont il a été convenu en principe qu'il devait être de nouveau établi cette année. Le groupe étudiera le programme et les méthodes de travail

de la Commission et fera rapport au Bureau élargi, qui transmettra à la Commission les recommandations pertinentes.

41. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide de constituer un groupe de planification composé des membres suivants: M. Sette Câmara (président), MM. Ago, Dadzie, Ouchakov, Schwebel et Tsuruoka.

Il en est ainsi décidé.

Organisation des travaux (suite 8)

- 42. Le PRÉSIDENT signale que la Commission devra bientôt décider si elle veut diviser son rapport en deux parties, l'une consacrée aux questions administratives et l'autre aux divers projets d'articles.
- 43. M. FRANCIS dit qu'il avait cru comprendre que le rapport pourrait être en deux parties, mais pas que l'une d'elles serait nécessairement réservée aux questions administratives.
- 44. M. VEROSTA dit que la Sixième Commission risque d'être déçue si la première partie du rapport, qui pourra être établie vers la fin de juin, ne contient pas au moins l'une des questions de fond qui figurent à l'ordre du jour de la CDI.
- 45. Le PRÉSIDENT dit qu'il pourrait être commode pour les gouvernements d'examiner les deux parties du rapport comme s'il s'agissait de deux rapports distincts : un service gouvernemental s'occuperait uniquement de l'aspect administratif des travaux de la Commission, et un autre des projets d'articles. Toutefois, le Bureau élargi doit encore étudier la question.

La séance est levée à 18 heures.

1431° SÉANCE

Mercredi 1er juin 1977, à 10 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Projet d'articles

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales) [suite],

ARTICLE 19 bis (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales).

ARTICLE 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales) [suite], et

ARTICLE 20 bis (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales)

1. Le PRÉSIDENT, notant qu'il y a des questions de principe qui sont communes aux quatre articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis, invite les membres de la Commission à formuler des observations non seulement sur les articles 19 et 20, qui ont déjà été formellement présentés par le Rapporteur spécial, mais aussi sur les articles 19 bis et 20 bis, qui sont ainsi libellés :

Article 19 bis. — Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales

1. Dans le cas d'un traité entre des Etats et des organisations internationales, ne peuvent formuler une réserve :

un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, ou

une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer que si cette réserve est expressément autorisée soit par ce traité soit d'une autre manière par l'ensemble des Etats et organisations internationales contractants.

2. Par dérogation à la règle énoncée au paragraphe précédent, dans le cas d'un traité conclu entre des Etats et des organisations internationales à l'issue d'une conférence internationale dans les conditions prévues au paragraphe 2 de l'article 9 du présent projet d'articles, et pour lequel il ne ressort ni du nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation ni de l'objet et du but du 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, peuvent formuler une réserve :

un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, ou

une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, 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 20 bis. — Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales

- 1. Une réserve expressément autorisée, soit par le traité soit d'une autre manière par l'ensemble des contractants, Etats et organisations internationales, n'a pas à être ultérieurement acceptée par les autres contractants, Etats et organisations internationales, à moins que le traité ne le prévoie ou qu'il n'en soit autrement convenu.
- 2. Dans le cas visé au paragraphe 2 de l'article 19 bis et à moins que le traité n'en dispose autrement :
- a) l'acceptation d'une réserve par un autre contractant, Etat ou organisation internationale, fait de l'auteur de la réserve une partie

Voir 1416° séance, par. 47 et 48.

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

² Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

Pour texte, voir 1429° séance, par. 1.

¹ Idem.

au traité par rapport à cet autre contractant si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur pour eux ;

- b) l'objection faite à une réserve par un autre contractant, Etat ou organisation internationale, n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'auteur de l'objection et l'auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'auteur de 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 contractant, Etat ou organisation internationale, a accepté la réserve.
- 3. Aux fins du paragraphe 2 et à moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve est réputée avoir été acceptée par un Etat ou une organisation internationale si ce dernier ou cette dernière n'a pas formulé d'objection à la réserve soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle la notification a été reçue, soit à la date à laquelle a été exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure.
- 2. M. CALLE Y CALLE dit que les explications très claires données par le Rapporteur spécial et par d'autres orateurs, en particulier M. Ago 5, ont éclairé la question extrêmement difficile et complexe des réserves et l'ont mise dans une juste perspective.
- 3. Dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial écrit que les articles de la Convention de Vienne consacrés aux réserves constituent manifestement une des pièces maîtresses de cette convention, tant par leur précision technique que par la grande souplesse qu'ils ont introduite dans le régime des conventions multilatérales. Il déclare ensuite, de façon assez catégorique, qu'il n'y a aucune raison de donner aux organisations internationales une situation différente de celle des Etats en matière de réserves, puisque c'est la qualité de « partie » à un traité qui commande tout le système des réserves, et qu'il résulte de la définition qui en est donnée à l'alinéa g du paragraphe l du projet d'article 2 qu'une organisation internationale à qui s'applique cette définition est complètement assimilée à un Etat. Le Rapporteur spécial ajoute :

On ne peut pas admettre sans précautions qu'une organisation soit partie à un traité en même temps que ses propres membres; ou bien il faut ajuster une telle situation par des règles particulières, ou bien il faut être assuré que les compétences de l'organisation et de ses Etats membres sont nettement distinctes [...].

4. Il en est ainsi à cause des risques de conflits entre la position des Etats en tant qu'entités souveraines et en tant que membres de l'organisation intéressée, ou entre la position qu'un particulier devrait prendre en tant que représentant de son pays, d'une part, et en tant que fonctionnaire de l'organisation intéressée, d'autre part. Ce risque de conflit est d'autant plus probable que les organisations internationales ont été créées dans des buts précis et qu'elles sont tenues, de par leurs propres règles, de les poursuivre, comme M. Ago l'a bien souligné. C'est pour ces raisons que le Rapporteur spécial estime maintenant que, dans le cas des organisations internationales, il serait insuffisant de se borner à reprendre les articles correspondants de la

Convention de Vienne, comme il l'a fait dans son quatrième rapport. C'est pourquoi il propose un article 19, dont le texte est analogue à celui de l'article correspondant de la Convention de Vienne, et un article 19 bis, qui prévoit un régime distinct, moins libéral, applicable aux cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. Le paragraphe 2 de l'article 19 bis renvoie au paragraphe 2 de l'article 9. Or, celui-ci prévoit les conditions régissant l'adoption du texte d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales. M. Calle y Calle considère donc que le paragraphe 2 de l'article 19 bis ne concerne pas la formulation des réserves — qui est une opération indépendante de l'adoption d'un texte et qui s'effectue après cette adoption ---, mais plutôt les conditions qui s'appliqueraient à l'adoption d'un texte autorisant ou interdisant les réserves.

- 5. Pour sa part, M. Calle y Calle est d'avis que la formulation de réserves par des organisations internationales devrait être soumise à un régime assez libéral. Puisque les organisations internationales ont la capacité de conclure des traités en raison de leurs fonctions et qu'elles sont responsables de l'usage qu'elles font de cette capacité devant leurs Etats membres, elles devraient être autorisées à fixer des limites à leurs obligations par le jeu des réserves. Il ne pense pas qu'elles abuseraient de cette liberté, étant donné qu'elles sont limitées par leurs actes constitutifs et, en fin de compte, soumises à l'autorité de leurs Etats membres.
- 6. Il faudrait demander aux organisations internationales de donner leur avis sur les quatre articles que le Rapporteur spécial propose maintenant; en effet, l'élaboration du projet d'articles lui-même les avait déjà inquiétées, et il est probable que l'élaboration de dispositions concernant les réserves les inquiétera encore davantage.
- 7. M. SETTE CÂMARA dit que le cinquième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/290 et Add.1) n'est pas seulement un nouvel exemple de la qualité exceptionnelle des travaux de celui-ci; il montre aussi combien il est ouvert aux opinions des autres membres de la Commission et des représentants à la Sixième Commission, puisqu'il a entièrement remanié la section consacrée aux réserves par rapport à la partie correspondante de son quatrième rapport (A/CN.4/285).
- 8. Dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial avait proposé, pour le problème des réserves, des solutions très simples qui, conformément à la méthodologie convenue, suivaient de près les articles correspondants de la Convention de Vienne. Ces solutions partaient de l'idée que la participation des organisations internationales aux traités multilatéraux conclus entre Etats était encore extrêmement rare et que la question des réserves ne présentait donc pas un intérêt pratique immédiat. Toutefois, alors même qu'il préconisait d'étendre aux traités auxquels étaient parties des organisations internationales le régime libéral prévu pour les réserves par la Convention de Vienne, le Rapporteur spécial n'avait pas manqué de signaler les problèmes très complexes qui pourraient se poser si des Etats et une organisation internationale dont ils étaient membres étaient parties à un même traité. Comme le Rapporteur spécial le dit dans son cinquième rapport, l'adoption par la Commission du paragraphe 2 du projet

⁵ 1429° séance, par. 19; 1430° séance, par. 26 à 29.

Voir 1429° séance, note 4.

¹ Ibid., note 3.

[•] Annuaire... 1975, vol. II, p. 38 et 39, doc. A/CN.4/285, deuxième partie du projet, sect. 2, par. 1, 2 et 4 du commentaire général.

d'article 9 (concernant l'adoption du texte d'un traité par une conférence internationale à laquelle participent une ou plusieurs organisations internationales) l'a amené à chercher des dispositions propres à couvrir l'éventualité — fort probable — où des organisations internationales seraient admises à participer à des traités multilatéraux.

- 9. Il ressort clairement de ce cinquième rapport que, s'il était généralement appliqué aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales dont ces Etats sont membres, le régime libéral de la Convention de Vienne risquerait d'engendrer la plus grande confusion. La solution est donc d'accepter l'abandon du principe de la liberté des réserves — ce que le Rapporteur spécial propose au paragraphe 15 de ce rapport, en ajoutant que cet abandon n'a pas pour fin de supprimer la liberté des réserves, mais d'obliger à prévoir les conséquences de ce principe avant de l'adopter dans chaque cas particulier. En même temps, le Rapporteur spécial reconnaît, au paragraphe 16 du même rapport, que la situation n'est pas la même en ce qui concerne les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales, et il conclut qu'on peut donner aux organisations qui y sont parties la même liberté en matière de réserves que celle qu'accorde aux Etats la Convention de Vienne de 1969.
- 10. Tel est le raisonnement qui a amené le Rapporteur spécial à proposer deux groupes d'articles : les articles 19 et 20, qui sont consacrés aux traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales, et les articles 19 bis et 20 bis, qui sont consacrés aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. Le Rapporteur spécial a souligné au paragraphe 23 de son cinquième rapport qu'il proposait un régime général des réserves assez strict, avec des exceptions, mais que, dans son optique, libéralisme et sévérité s'appliquaient dans les mêmes conditions aux Etats et aux organisations internationales.
- 11. Le Rapporteur spécial examine longuement, dans son cinquième rapport, les problèmes qui avaient déjà été soulevés lors de débats antérieurs de la Commission au sujet de l'applicabilité de l'article 3, al. c, de la Convention de Vienne et de la relation entre cette disposition et l'article 3, al. c, du projet d'articles à l'étude. Il conclut, au paragraphe 24 de ce rapport, que ces problèmes pourraient être résolus si le projet d'articles à l'étude constituait un tout complet, c'est-à-dire s'il définissait un régime des réserves applicables dans les rapports entre deux Etats parties à un traité entre des Etats et des organisations internationales. De l'avis du Rapporteur spécial, c'est ce régime-là, et non les dispositions de la Convention de Vienne, qui serait applicable. Pour bien le préciser, il propose d'insérer dans le projet d'articles une disposition écartant, pour les Etats qui seraient parties à la fois à la convention à laquelle aboutira le projet d'articles et à la Convention de Vienne, l'application de l'article 3, al. c, de cette dernière. Toutefois, le problème des limites entre les deux conventions est d'une très grande importance, qui va certainement au-delà du problème des réserves proprement dit, et c'est pourquoi M. Sette Câmara préfère réserver sa position à son sujet.

- 12. M. Sette Câmara n'a rien à redire au fond de l'article 19 que propose le Rapporteur spécial. Il pense toutefois que les mots « plusieurs organisations internationales », qui apparaissent dans le titre et dans le corps de l'article, devraient être remplacés par les mots « deux ou plusieurs organisations internationales », qui sont les termes employés dans le libellé du point de l'ordre du jour. Il considère que le projet d'article 19 peut être renvoyé au Comité de rédaction.
- 13. M. Sette Câmara n'a rien à redire non plus à l'article 19 bis, qui limite à certains cas précis la faculté qu'ont les organisations internationales de formuler des réserves à des traités conclus entre elles-mêmes et des Etats. En ce qui concerne le paragraphe 2 de cet article, ce qu'a dit M. Calle y Calle au sujet de l'effet du renvoi au paragraphe 2 de l'article 9 mérite d'être pris en considération. L'hypothèse avancée au paragraphe 2 de l'article 19 bis est très raisonnable, comme en témoigne le fait que le Conseil des Nations Unies pour la Namibie a participé au même titre que les Etats et sur leur invitation à la récente Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités.
- 14. M. Sette Câmara pense, comme M. Calle y Calle, qu'il faudrait demander aux organisations internationales ce qu'elles pensent des propositions du Rapporteur spécial relatives à leur capacité de formuler des réserves.
- M. NJENGA dit qu'il peut approuver en général la manière dont le Rapporteur spécial aborde le problème des réserves, mais qu'il éprouve des doutes, car si le rôle des organisations internationales peut dans une large mesure être assimilé à celui des Etats, il ne faut jamais oublier que ces entités constituent deux catégories entièrement distinctes de sujets du droit international. En conséquence, la limitation que le projet d'article 6 impose à la capacité des organisations internationales de conclure des traités ne s'applique pas aux Etats, qui, en leur qualité d'entités souveraines, jouissent de pleins pouvoirs pour conclure les accords de leur choix. Sans doute la Commission a-t-elle déjà examiné l'hypothèse dans laquelle les « règles pertinentes » mentionnées à l'article 6 feraient défaut à une organisation internationale désireuse de conclure un traité; M. Njenga estime, pour sa part, qu'une organisation internationale ne doit pas être empêchée de conclure des traités pour la seule raison qu'elle ne dispose pas de règles écrites. Cependant, la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités reste limitée par l'objet de l'organisation intéressée, car M. Njenga ne pense pas que l'on puisse reconnaître à une organisation internationale, pour la simple raison qu'elle est un sujet du droit international, le droit de conclure un traité qui n'a aucun rapport avec sa fonction — ou, à plus forte raison, d'y formuler des réserves.
- 16. Peut-être le problème ne se pose-t-il toutefois pas à propos des articles 19 et 20, vu que les traités conclus entre des organisations internationales portent généralement sur des questions relevant de leurs domaines respectifs de compétence. De plus, ces traités sont probablement de caractère restreint et présentent donc un intérêt pour toutes les parties, auxquelles devrait logiquement être reconnu un droit égal de formuler des réserves. A supposer que les articles 19 et 20 visent des traités de caractère

Voir A/CN.4/290 et Add.1, par. 9.

restreint, il faudrait alors parler non de « traités conclus entre plusieurs organisations internationales », mais de « traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales ».

- 17. La série de restrictions que l'article 19 bis impose aux organisations internationales est satisfaisante, mais peut-être pas complète. Par exemple, on peut dire que le Conseil des Nations Unies pour la Namibie a été autorisé à participer à la Conférence sur la succession d'Etats en matière de traités parce qu'il a été considéré comme le représentant d'une entité souveraine en puissance, et qu'en tant que tel il ne doit pas être traité autrement que les vrais Etats pour ce qui est de la capacité de conclure des traités ou de formuler des réserves. Le Conseil se verra probablement accorder ce traitement à la prochaine session de la Conférence sur le droit de la mer, mais la situation de la Communauté économique européenne, qu'il a déjà été proposé d'admettre comme partie à la convention qui pourrait finalement être adoptée en la matière, est très différente. En effet, si cette proposition a été faite, c'est surtout parce que les Etats membres de la Communauté ont chargé cette dernière de leur politique commune en matière de pêche. M. Njenga doute fort qu'il faille autoriser la Communauté à formuler des réserves au traité qui pourrait être conclu sur toute question autre que la pêche, étant donné qu'aucune des autres questions ne relève de son domaine de compétence.
- 18. M. Njenga aimerait savoir ce que le Rapporteur spécial pense de l'idée selon laquelle la capacité d'une organisation internationale de formuler des réserves à un traité doit être limitée non seulement par les dispositions actuelles de l'article 19 bis, mais aussi par la condition que la réserve doit se rapporter à une question relevant de l'objet et des buts de l'organisation intéressée.
- 19. M. SCHWEBEL fait siennes, en général, les observations formulées par N. Njenga et M. Calle y Calle. En principe, il pense, comme M. Calle y Calle, qu'il faut rehausser le statut et accroître les pouvoirs des organisations internationales, et que leur capacité de formuler des réserves à des traités auxquels elles sont parties doit donc être soumise à un régime souple. Mais il doute qu'une telle attitude puisse avoir des incidences dans la pratique, pour autant que les organisations internationales continueront à fonctionner sur la base de l'égalité des voix pour tous leurs membres. De plus, il a le sentiment que, d'une façon générale, la capacité des organisations internationales de conclure des traités n'est pas bien définie, et que les restrictions auxquelles elle est soumise sont tout aussi obscures. Même dans le cas de l'ONU, la Charte ne donne aucune indication précise sur la capacité de l'Organisation de conclure des traités. Peut-être toutefois est-il possible de déduire de l'affaire des réparations 10 que les organisations internationales en général — et certainement l'ONU en particulier — sont autorisées à conclure des traités. M. Calle y Calle a relevé à juste titre que l'utilisation de ce pouvoir est soumise à des restrictions dans la pratique, mais il est difficile de savoir dans quelle mesure on peut être sûr que les organisations internationales n'utiliseront pas leur pou-

voir de formuler des réserves d'une façon contraire aux intérêts de leurs membres. Dans l'ensemble, M. Schwebel approuve l'optique que le Rapporteur spécial a adoptée à l'égard de la question des réserves. Il juge intéressante la suggestion de M. Calle y Calle selon laquelle il faudrait demander aux organisations internationales de donner leur avis sur les propositions du Rapporteur spécial.

- M. TABIBI est entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial pour estimer que c'est un choix politique que la Commission est appelée à faire pour l'adoption d'un système de réserves et non un choix fondé sur le droit international, qui soulèverait une multitude de problèmes juridiques délicats. Comme M. Schwebel l'a fait observer, la capacité des organisations internationales de conclure des traités n'est pas clairement définie. Il est permis de se demander si ces organisations sont assimilables à des Etats pour ce qui est de la conclusion des traités, et le problème est d'autant plus complexe dans le cas d'un traité conclu entre un Etat et une organisation internationale. Comme l'a fait observer le Rapporteur spécial, un autre problème est celui du cas dans lequel des réserves à un traité seraient formulées par un Etat membre d'une organisation internationale qui serait elle-même partie au traité.
- 21. A une époque où il existe plus de 200 organisations internationales et où leur nombre va croissant, il est nécessaire de mettre au point des règles qui faciliteront le fonctionnement de ces organisations et serviront les besoins de la communauté des nations. Les organisations internationales mènent leurs activités et poursuivent leurs objectifs au profit de l'humanité tout entière et sont la voix collective des Etats, qu'il convient de respecter. C'est pourquoi M. Tabibi approuve la solution adoptée par le Rapporteur spécial et estime que la Commission n'a pas d'autre choix que d'accepter le système qu'il lui propose. Il n'a pas d'objection majeure à formuler quant au libellé des dispositions à l'examen.
- 22. M. TSURUOKA estime, comme le Rapporteur spécial, qu'il faut prendre en considération aussi bien les traités existants que les traités auxquels des organisations internationales pourraient être parties à l'avenir, et que la Commission doit veiller, en élaborant son projet d'articles, à ne pas entraver l'évolution naturelle des activités des organisations internationales. En matière de réserves, cette évolution est particulièrement rapide.
- 23. Pour ce qui est des articles 19 et 19 bis, M. Tsuruoka peut les accepter sans difficulté. Il souligne que les règles qu'énonce la Commission sont des règles supplétives, et que le principe de l'autonomie des parties est toujours réservé. Le libéralisme dont s'inspire l'article 19 est dans la ligne de la Convention de Vienne, et ne devrait pas constituer un obstacle au développement naturel des activités des organisations internationales. A l'article 19 bis, le Rapporteur spécial propose une règle restrictive. M. Tsuruoka l'approuve entièrement. En effet, la solution libérale pour laquelle a finalement opté, en matière de réserves, la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a été le fruit d'un difficile compromis entre les partisans du libéralisme, qui estimaient qu'un régime libéral encouragerait les Etats à accepter certains traités tandis qu'un régime restrictif les en dissuaderait, et les partisans d'un régime restrictif, qui faisaient valoir que les traités de

¹⁰ Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif : C.I.J. Recueil 1949, p. 174.

caractère universel étaient le résultat de compromis atteints après de laborieuses négociations et que toute réserve pouvait rompre l'équilibre ainsi créé. Ces derniers ajoutaient qu'il n'était pas rare que les Etats formulent des réserves pour des motifs peu louables et pratiquent une politique à courte vue. L'article 19 issu de ces délibérations implique certains sacrifices de la part des Etats, mais profite à l'ordre juridique international.

- 24. L'article 19 bis proposé par le Rapporteur spécial énonce une règle générale restrictive, assortie d'une importante exception. C'est une disposition équilibrée, qui ne devrait pas empêcher le développement harmonieux des organisations internationales. Elle couvre notamment le cas, que le Rapporteur spécial a imaginé à la séance précédente, dans lequel un ou deux Etats concluent un traité avec une organisation internationale et font objection aux réserves que celle-ci voudrait formuler; si le traité concerne une assistance que doit fournir l'organisation internationale, il échoue. Cette hypothèse est couverte aussi et surtout par l'alinéa c de l'article 19 de la Convention de Vienne, qui prévoit qu'une réserve ne doit pas être incompatible avec l'objet et le but du traité.
- 25. En ce qui concerne la suggestion formulée à la séance précédente par M. Ouchakov¹¹ à l'effet de soumettre les Etats au régime libéral et les organisations au régime restrictif dans le cas de traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, M. Tsuruoka reconnaît les avantages pratiques d'une telle solution, encore qu'il puisse sembler bizarre d'avoir deux catégories de parties à un même traité.
- 26. M. OUCHAKOV revient sur la question de savoir si une organisation internationale et ses Etats membres, en tant que parties à un traité, peuvent formuler des réserves différentes. Pour lui, il s'agit d'un faux problème. D'une part, la capacité des organisations internationales de conclure des traités est toujours très limitée. D'autre part, la Commission n'a pas à se préoccuper du risque de conflit de juridiction entre une organisation internationale et ses Etats membres.
- En revanche, elle doit limiter la faculté des organisations internationales de formuler des réserves. En effet, si l'ONU devenait partie à la future convention sur le droit de la mer, il est évident qu'elle ne serait pas habilitée à formuler des réserves sur les questions qui ne la concernent pas directement, comme les limites de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive, ou encore le droit de passage dans les canaux ou les détroits. Il faut donc savoir exactement quelles sont les règles au sujet desquelles les organisations internationales peuvent formuler des réserves. Le plus simple est de renvoyer au traité en question. S'il est muet sur ce point — ce qui est souvent le cas —, c'est alors la règle générale qui s'applique. Cette règle devrait être qu'une organisation internationale ne peut formuler de réserve à un traité que si celui-ci ne l'interdit pas. De même, si la Communauté économique européenne, qui est compétente pour représenter ses Etats membres aux fins de conclure certaines catégories de traités — les traités économiques —, devenait partie à la future convention

- sur le droit de la mer, elle ne serait pas compétente pour formuler des réserves à toutes les clauses de cet instrument. A ce moment-là, tout conflit de juridiction entre elle et ses Etats membres serait un conflit interne, qui n'est pas du ressort de la Commission, puisque celle-ci ne peut imposer aux organisations internationales et à leurs membres de règles régissant leurs relations internes. C'est pourquoi il importe que les organisations internationales soient soumises à des règles spéciales et qu'elles ne puissent formuler que les réserves expressément prévues dans les traités.
- 28. M. EL-ERIAN est d'avis que le Rapporteur spécial a eu raison de faire une distinction entre le système des réserves applicable aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales et le système des réserves régissant les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales. D'une façon générale, l'énoncé du projet d'articles tient compte des différences entre ces deux situations.
- 29. Il vaudrait certainement la peine que le Rapporteur spécial cherche à savoir, comme l'ont proposé M. Calle y Calle et M. Sette Câmara 12, ce que les organisations internationales pensent de la question à l'étude, même si les organisations intéressées hésitaient à exprimer une opinion sur des questions pour lesquelles la pratique est quasi inexistante. Le Rapporteur spécial a d'ailleurs déjà consulté des organisations internationales; peut-être pourrait-il indiquer à la Commission s'il a procédé de la même manière qu'au moment où a été élaboré le projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, c'est-à-dire s'il a demandé l'opinion des organisations sur les rapports et le projet d'articles qu'il a rédigés.
- 30. M. QUENTIN-BAXTER dit que le sujet à l'examen soulève le problème complexe de l'équilibre à établir entre la codification et le développement progressif du droit international. La pratique en la matière est embryonnaire, incomplète et même parfois obscure. Adopter une attitude trop timide paralyserait le développement futur du droit dans ce domaine. En revanche, adopter une attitude trop hardie reviendrait à édifier une structure sans véritable fondement.
- 31. La considération majeure à cet égard est peut-être l'idée que se font les membres de la Commission de la nature d'une organisation internationale. Il est évident que le caractère d'une telle organisation est très différent de celui des Etats qui la créent. Bien que les Etats soient euxmêmes dans une certaine mesure des entités abstraites qui, comme on peut le constater à la lecture de la Charte des Nations Unies, existent pour le bien de leurs populations, les organisations internationales représentent un degré d'abstraction plus élevé encore. Dans un contexte général, ces organisations ne doivent donc pas être comparées aux Etats. Cependant, cela ne signifie pas que, dans un contexte particulier, une organisation internationale n'ait pas autant — sinon plus — de poids que les Etats. Par exemple, la relation entre les institutions financières internationales et les divers Etats membres de ces organisations qui leur demandent un complément de crédits ressemble fort à une

^{11 1430°} séance, par. 36.

^{12 1431°} séance, par. 6 et 14.

relation de banquiers à clients. En pareil cas, les organisations, répondant à la volonté collective de leurs Etats membres, négocient, sur leur demande, avec les divers Etats sur un pied d'égalité, ou même sur un plan supérieur.

- 32. Eu égard à cette considération essentielle, M. Quentin-Baxter se pose certaines questions à propos de l'article 19 bis. Premièrement, est-il exact que, en vertu des dispositions du paragraphe 1, les Etats seront exclus du champ d'application du régime des réserves fixé par la Convention de Vienne uniquement parce qu'une ou plusieurs organisations internationales ont participé à un traité conclu à l'issue d'une conférence internationale? Deuxièmement, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 9, en vertu desquelles l'adoption du texte d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales à une conférence internationale s'effectue à la majorité des deux tiers, atténuent-elles suffisamment la rigueur de la règle édictée au paragraphe 1 de l'article 19 bis? Troisièmement, est-il vraiment nécessaire de prévoir l'égalité de droits totale entre les Etats et les organisations internationales pour ce qui est de la formulation des réserves, même si lesdites organisations sont, ou peuvent devenir, parties au même traité?
- 33. M. Ouentin-Baxter a du mal à croire que le cas visé par le paragraphe 2 de l'article 9 puisse se produire fréquemment. Il peut concevoir des cas dans lesquels l'examen d'un traité pourrait entraîner la participation d'une ou plusieurs organisations internationales — l'exemple le plus évident est peut-être celui des institutions financières internationales —, mais il se pourrait aussi, par exemple, que l'ONU joue un rôle en ce qui concerne les fonds marins, ou toute institution spécialisée en ce qui concerne une question de sa compétence. En pareil cas, la communauté des Etats mènera des négociations en vue de la conclusion d'un traité à une conférence internationale où les organisations internationales, fondamentalement compétentes dans le domaine qui forme le sujet de la conférence, joueront un rôle très important, et peut-être prépondérant. Il est toutefois improbable qu'une conférence de ce genre accorde le droit de vote à l'organisation ou aux organisations intéressées ou que celles-ci veuillent jouir de ce droit. Il est d'usage, dans les cas de cette espèce, que les traités soient adoptés à une majorité des deux tiers des Etats participant à la conférence. De plus, on peut supposer que les organisations internationales participantes ne tiendront pas à ce que les résultats de la conférence dépendent de leur vote.
- 34. La situation est à peu près la même dans le cas d'une conférence régionale comportant, par exemple, la participation de l'OMS et des Etats de la région du Pacifique Sud, mais assez différente dans celui où une organisation internationale représente, en un sens, les pays membres qui lui ont donné compétence pour ce faire. Il est possible d'imaginer, par exemple, des circonstances dans lesquelles la Communauté économique européenne, en tant que telle, participerait à une conférence, même s'il est difficile d'envisager une égalité absolue dans le domaine des droits de vote. En tout état de cause, M. Quentin-Baxter estime que ce serait une grave erreur d'exclure les Etats du champ d'application des règles fixées par la Convention de Vienne, alors que ce sont eux qui constituent la grande majorité des

- participants aux conférences internationales réunies pour élaborer les nouveaux traités. Ces Etats devraient être régis, du moins entre eux, par les règles de cette convention. A ce propos, pour ce qui est de la méthodologie, M. Quentin-Baxter approuve la façon de faire du Rapporteur spécial, qui reproduit, là où il le faut, les dispositions de la Convention de Vienne plutôt que de se borner à renvoyer à cet instrument.
- 35. M. Quentin-Baxter n'est pas convaincu qu'il faille prévoir une égalité complète de traitement entre les Etats et les organisations internationales pour ce qui est de la formulation des réserves, même s'ils sont parties à un même traité. La façon dont les Etats et les organisations internationales participent à un traité diffère toujours, et les obligations n'échoient pas à ces organisations de la même manière qu'aux Etats. Peut-être faudrait-il plutôt adopter, dans l'article 19 comme dans l'article 19 bis, un régime de réserves plus strict que celui qui est fixé dans la Convention de Vienne. Dans le cas des traités multilatéraux conclus entre Etats, il est d'usage que les Etats puissent formuler des réserves en ce qui concerne non le but et l'objet du traité, mais des questions de moindre importance, où le hasard et l'arbitraire ont pu jouer un rôle. Il pense, en particulier, aux débats des grandes conférences multilatérales où, à un moment ou à un autre, des dispositions particulières du projet de traité sont mises aux voix. Il est normal, dans des cas de ce genre, de laisser à un Etat une possibilité d'aménagement par le jeu des réserves. En revanche, les organisations internationales sont liées non seulement par les clauses fondamentales d'un traité ayant trait à son objet ou à son but, mais aussi par les limitations que leur imposent leurs actes constitutifs. Si tout doit être mis en œuvre pour prévoir des restrictions de ce type dans un traité, il n'est pas toujours possible de déterminer avec précision quelle sera la relation entre les dispositions d'un traité et ces limitations. Bien que M. Quentin-Baxter n'ait pas une opinion très arrêtée sur la question, il lui semble que cette considération peut plaider en faveur de l'adoption d'une règle plutôt plus stricte à l'égard des réserves formulées par les organisations internationales.
- 36. M. DADZIE s'associe aux vues exprimées par M. Ouchakov et M. Ago. Il estime, en particulier, qu'il faut tenir compte de deux situations : le cas où des Etats sont parties à un traité auquel un nombre limité d'organisations internationales adhèrent aussi, et celui où des organisations internationales sont parties à un traité auquel un nombre limité d'Etats adhèrent aussi. Dans le premier cas, le régime des réserves devrait être fondé sur les règles libérales énoncées dans la Convention de Vienne; dans le second cas, il faudrait s'assurer du consentement des Etats parties, de manière à sauvegarder leur position vis-à-vis des organisations internationales qui sont parties au même traité. M. Dadzie ne peut imaginer que, dans le cas d'un traité auquel seraient parties des Etats et des organisations internationales, ces dernières formulent des réserves sur des questions qui ne les concernent pas; néanmoins, mieux vaut en prévoir l'éventualité. En tout état de cause, il pense, comme M. Quentin-Baxter, que les organisations internationales ne devraient pas être placées sur un pied d'égalité avec les Etats pour ce qui est de la formulation des réserves.

- 37. Dans son exposé liminaire, le Rapporteur spécial a mentionné 13 le cas d'un traité conclu entre des Etats et une organisation internationale dans lequel seule cette organisation ne confirme pas formellement le traité, ce qui fait des Etats les seules parties au traité. Quelles sont alors les dispositions applicables? Celles du projet d'articles, ou celles de la Convention de Vienne? Si l'on envisage la possibilité qu'une organisation internationale devienne partie au traité à un stade ultérieur, ce sont celles du projet d'articles qui devraient s'appliquer. Si, en revanche, on n'envisage pas cette possibilité, les Etats devraient être libres de décider s'ils préfèrent être régis par les règles de la Convention de Vienne. Dans ce dernier cas, il serait injuste d'empêcher les Etats de se prévaloir des droits découlant pour eux de la Convention de Vienne et de les obliger à recourir à une convention prévoyant une situation s'appliquant aux Etats et aux organisations internationales.
- 38. M. ŠAHOVIĆ estime que les propositions du Rapporteur spécial concernant les réserves sont logiques, car elles sont conformes aux principes de base déjà adoptés par la Commission. Il faut, en effet, situer ces propositions dans le cadre des articles déjà adoptés, et notamment de l'article 6, relatif à la capacité des organisations internationales de conclure des traités, et du paragraphe 2 de l'article 9.
- 39. L'article 6 répond à bon nombre de préoccupations exprimées par les membres de la Commission en ce qui concerne l'action que les organisations internationales sont susceptibles d'entreprendre en matière de réserves dans le cadre des accords qu'elles peuvent conclure avec des Etats. En effet, la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités (qui, selon l'article 6, est régie par les règles pertinentes de cette organisation) porte non seulement sur l'acte même de la conclusion du traité, mais sur tout le processus qui entoure cet acte. Il faut donc tenir compte de cette capacité dans les articles relatifs aux réserves.
- 40. M. Sahović fait observer, d'autre part, qu'en ce qui concerne les réserves aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales la solution proposée par le Rapporteur spécial au paragraphe 2 de l'article 19 bis est la conséquence directe de la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention de Vienne.
- 41. On peut se demander si l'alinéa c de l'article 3 de la Convention de Vienne permet d'appliquer le système prévu par cette convention aux accords entre Etats et organisations internationales. M. Šahović pense que oui. Le Rapporteur spécial a très bien expliqué la portée de cette disposition lorsqu'il a dit, dans son cinquième rapport, qu' « il ne s'agissait que d'une mesure transitoire destinée à combler partiellement la lacune due à ce que la portée de la Convention [de Vienne] est limitée aux traités écrits entre Etats » (A/CN.4/290 et Add.1, par. 24).
- 42. En ce qui concerne le rapport entre la Convention de Vienne et le projet d'articles, M. Šahović rappelle que la Commission a reconnu aux organisations internationales la capacité de conclure des traités avec les Etats. Le pro-

- blème qui se pose maintenant est de savoir s'il faut restreindre cette capacité, et de quelle manière. M. Šahović estime, pour sa part, que ce sont les Etats qui doivent résoudre ce problème dans le cadre des différentes organisations internationales, et que la Commission ne doit pas s'en préoccuper dans le cadre de son sujet.
- 43. La proposition de M. Ouchakov 14, qui tend à appliquer une règle plus restrictive à l'égard des organisations internationales, est intéressante, de même que l'observation de M. Tsuruoka concernant la différence entre le régime appliqué aux Etats et le régime appliqué aux organisations internationales. Toutefois, en acceptant cette différence, la Commission introduirait dans le projet un élément de discrimination qui risquerait d'en détruire les bases. M. Šahović estime, quant à lui, que le projet doit reposer sur la présomption de l'égalité complète des parties aux traités.
- 44. En ce qui concerne la méthode à suivre, il estime qu'il faudrait attendre la fin du débat sur tous les articles relatifs aux réserves pour renvoyer les articles 19 et 19 bis au Comité de rédaction et prendre une décision définitive à leur sujet.
- 45. Pour ce qui est de la proposition tendant à consulter les organisations internationales sur le problème des réserves, il pense qu'il ne faudrait pas les consulter sur ce problème seulement, mais sur le projet tout entier, et que la Commission devrait attendre d'avoir terminé ses travaux pour procéder à une telle consultation.
- 46. Le PRÉSIDENT dit que la question de savoir jusqu'où la Commission doit avancer l'examen du projet d'articles avant de renvoyer des dispositions au Comité de rédaction pose un problème. A son avis, la Commission devrait examiner les articles 20 et 20 bis avant de renvoyer une disposition quelconque au Comité de rédaction, puisque ces articles sont étroitement liés aux articles 19 et 19 bis. Par ailleurs, il hésite à porter le débat au-delà de ces quatre articles, qui soulèvent des questions que le Comité de rédaction pourrait déjà fort bien examiner.
- 47. M. REUTER (Rapporteur spécial) pense qu'il est nécessaire de poursuivre le débat général sur les articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis, mais qu'il serait bon, une fois ce débat terminé, de les renvoyer au Comité de rédaction dans une première étape, car le Comité de rédaction sera appelé à revenir plus tard sur ces articles. La Commission aura alors deux possibilités: examiner les autres articles relatifs aux réserves (art. 21, 22 et 23), qui seront peut-être influencés par la position prise au sujet des articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis, ou passer aux articles suivants, moins difficiles que les articles relatifs aux réserves, en confiant ces derniers au Comité de rédaction.
- 48. En ce qui concerne la possibilité de consulter les organisations internationales, mentionnée par M. Calle y Calle et d'autres membres de la Commission, le Rapporteur spécial estime qu'il est exclu, à l'heure actuelle, de procéder à une consultation formelle des organisations internationales sur la question des réserves. Il rappelle, en effet, que la CDI a déjà procédé à une consultation générale

^{13 1429°} séance, par. 13.

^{14 1430°} séance, par. 36.

sur l'ensemble du projet et que, comme l'a fait observer très justement M. Sahović, il n'est pas possible de consulter formellement les organisations internationales à propos de chaque point. Il rappelle également que la Commission a bien précisé que la consultation ne devait avoir lieu qu'auprès d'un nombre restreint d'organisations internationales du système des Nations Unies, ce qui la prive des observations d'autres organisations internationales qui pourraient être très intéressantes. Il fait observer, enfin, que ce sont les fonctionnaires des secrétariats des organisations intéressées qui ont été consultés et qu'ils ont souvent été très embarrassés pour répondre, alors que ce sont les organes principaux de ces organisations qui auraient été habilités à donner un avis sur des questions qui ont un arrière-plan politique important. Les réponses aux questions posées par la Commission lors de la consultation générale montrent que ces questions n'ont pas toujours été bien comprises par les organisations internationales et que certaines d'entre elles ont eu un écho dans l'administration interne de celles-ci — ce qui tendrait à prouver que ces organisations attendent de la CDI plus d'éclaircissements qu'elles ne peuvent lui en donner.

49. Le Rapporteur spécial estime, par ailleurs, que si deux tendances opposées se manifestaient au sein de la Commission en ce qui concerne le système des réserves, il faudrait rédiger pour chaque article deux versions différentes et les soumettre ensuite, pour avis, aux organisations internationales.

La séance est levée à 13 heures.

1432° SÉANCE

Jeudi 2 juin 1977, à 11 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales)³,

- ¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.
- Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.
- ^a Pour texte, voir 1429^e séance, par. 1.

- ARTICLE 19 bis (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales)⁴,
- ARTICLE 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales)⁵, et
- ARTICLE 20 bis (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales) [suite]
- 1. M. VEROSTA appelle l'attention de la Commission sur le fait que le Rapporteur spécial a lui-même souligné, dans son sixième rapport, que « certaines particularités secondaires des articles de la Convention de Vienne tiennent au fait que les effets qui sont en cause auraient à s'exercer à l'égard de sujets de droit souverains, les Etats, dont on doit respecter particulièrement ce caractère », et qu' « à l'inverse, dans les projets d'articles, il convient de considérer également des effets qui s'exerceraient non plus à l'égard d'Etats souverains, mais à l'égard de sujets de droit entièrement assujettis au service d'une fonction internationalement définie par rapport aux Etats » (A/CN.4/298 et Corr.1, par. 25). Ce passage lui paraît extrêmement important et mériterait, à son avis, de figurer en tête du commentaire des articles à l'étude, car il montre les limites de l'assimilation des organisations internationales aux Etats. En effet, les Etats sont des sujets de droit international souverains, alors que les organisations internationales sont des créations des Etats, c'est-à-dire des sujets de droit international dérivés, entièrement assujettis, comme l'a dit le Rapporteur spécial, « au service d'une fonction internationalement définie par rapport aux Etats » — et l'on pourrait même ajouter « par les Etats ».
- 2. M. Verosta rappelle que, dans les années 20, après la fondation de la SDN, on a commencé à placer trop haut certaines organisations internationales. Cette tendance a été renforcée par la théorie de Kelsen et elle s'est développée après la seconde guerre mondiale, avec la prolifération des organisations internationales. Toutefois, dans son ouvrage Théorie et réalités en droit international public⁷, Charles de Visscher a montré le rôle primordial des Etats et le rôle limité des organisations internationales dans la société internationale.
- 3. Les organisations internationales ne peuvent conclure des traités que dans le cadre étroitement limité de leurs fonctions, définies dans le traité conclu par les Etats fondateurs, qui est l'acte constitutif de toute organisation internationale. Ainsi, la Banque mondiale ne peut pas conclure de traité d'amitié ou de commerce, ni avec un Etat, ni avec une autre organisation internationale, comme l'ont dit M. Ago et M. Ouchakov. La capacité d'une organisation internationale de conclure un traité est ainsi limitée par la fonction que les Etats lui ont attribuée dans le traité par lequel ils l'ont créée. M. Verosta estime qu'il faut l'indiquer expressément dans le projet d'articles, car

⁴ Pour texte, voir 1431° séance, par. 1.

⁶ Pour texte, voir 1429 séance, par. 1.

^a Pour texte, voir 1431^e séance, par. 1.

⁷ 4° éd., Paris, Pédone, 1970.

il s'agit d'un principe général de droit international public qui mérite d'être codifié.

- 4. Cette limitation de la capacité des organisations internationales de conclure des traités du fait des fonctions auxquelles elles sont assujetties a-t-elle des conséquences sur leur capacité de formuler des réserves à un traité multilatéral ou d'objecter à des réserves formulées par d'autres parties à ce traité? Dans son cinquième rapport (A/CN.4/290 et Add.1), le Rapporteur spécial semble penser que non.
- 5. M. Verosta serait disposé à accepter, en principe, les règles énoncées dans les articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis, à condition qu'il soit indiqué, par ailleurs, que la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie non seulement par les règles pertinentes de cette organisation comme il est déjà dit à l'article 68 —, mais aussi par le service de la fonction à laquelle elle est entièrement assujettie, comme l'a dit très justement le Rapporteur spécial dans son sixième rapport.
- 6. M. RIPHAGEN dit que les vues claires et originales exprimées par le Rapporteur spécial dans ses rapports comme dans ses exposés oraux sont un apport réel à la pensée juridique sur la question complexe à l'examen.
- Il se propose de traiter deux questions : le système des réserves proprement dit et le sens et la portée véritables de la participation d'une organisation internationale à un traité auquel des Etats sont aussi parties. Le paragraphe 1, al. d, de l'article 2 du projet à l'examen, qui s'inspire de la disposition correspondante de la Convention de Vienne⁹, définit la réserve comme une déclaration unilatérale visant à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à l'entité qui fait cette déclaration. M. Riphagen estime que lorsqu'on examine la question de savoir dans quelle mesure une organisation internationale doit être autorisée à formuler une réserve et à accepter une réserve formulée par une autre partie ou à y faire objection, il convient de connaître l'effet juridique exact des dispositions du traité dans leur application à l'organisation concernée.
- 8. Cependant, pour ce qui est, d'abord, du système des réserves proprement dit tel qu'il est fixé dans la Convention de Vienne, il serait exagéré de dire qu'il a suscité un enthousiasme général parmi les juristes internationaux. Ce système est loin d'être idéal - quant au fond, parce qu'il fonctionne sur la base assez imprécise de la compatibilité avec le but et l'objet du traité, et quant à la procédure, parce que, par l'acceptation ou le rejet individuel des réserves par les autres parties, il fragmente la réglementation multilatérale en une série de relations bilatérales. Idéalement, une conférence internationale réunie pour élaborer et adopter les dispositions constitutives d'un traité devrait décider elle-même, sur une base collective, quelles sont les dérogations à ces dispositions qui sont acceptables dans le cadre de l'ensemble du traité. Cependant, dans bien des cas, ces conférences internationales ne peuvent consacrer à cette question le temps et l'attention qu'elle exige. Il devient alors nécessaire de prévoir des règles dites supplé-

- 9. La Commission est maintenant appelée à prévoir de telles règles pour ce qui est du pouvoir des organisations internationales de formuler des réserves et d'accepter ou de rejeter les réserves formulées par d'autres organisations internationales ou par des Etats. Chaque organisation internationale diffère de toutes les autres organisations internationales, et les organisations internationales, dans leur ensemble, sont tout à fait différentes des Etats, constatation qui, de prime abord, semblerait plaider en faveur d'une attitude extrêmement souple sur la question des réserves formulées par les organisations internationales. En fait, si un traité multilatéral renferme des règles générales qui ne font pas de distinction entre les Etats et les organisations internationales pour l'énoncé des droits et des obligations, il semblerait presque impératif qu'une organisation internationale désireuse de devenir partie à ce traité précise « l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application » à elle-même — en d'autres termes qu'elle formule une réserve.
- 10. Cependant, la thèse admettant la formulation de réserves par les organisations internationales qui deviennent parties à un traité multilatéral repose sur deux hypothèses assez hardies. La première a trait à l'effet juridique de l'accession d'une organisation internationale à un traité multilatéral auquel des Etats sont ou deviennent parties. Cet effet juridique se limite-t-il automatiquement aux droits et aux obligations prévus par le traité que l'organisation peut elle-même détenir ou assumer en vertu de ses « règles pertinentes », comme il est indiqué à l'article 6? Dans l'affirmative, il ne sera pas nécessaire que l'organisation concernée fasse une déclaration unilatérale. En revanche, si la Commission devait finalement adopter une disposition comme celle de l'article 36 bis (A/CN.4/298 et Corr.1), selon lequel le fait pour une organisation internationale du type visé dans ce texte de devenir partie à un traité multilatéral fait naître directement pour ses Etats membres des droits et des obligations, cette organisation internationale devrait évidemment avoir le même droit que les autres parties au traité de formuler des réserves. Ce que M. Riphagen tient à souligner, c'est qu'il est extrêmement difficile de parvenir à conclure s'il faut ou non, en définitive, admettre que les organisations internationales peuvent formuler des réserves tant qu'on n'aura pas clairement déterminé les conséquences juridiques du fait, pour une organisation internationale, de devenir partie à un traité multilatéral.
- 11. La seconde hypothèse est qu'il existe, ou peut exister, des traités multilatéraux qui, d'une part, ne font pas de distinction, dans leurs dispositions, entre les Etats et les organisations internationales en tant que parties audit traité et, d'autre part, admettent la possibilité pour une organisation internationale déterminée, des organisations internationales d'un type particulier ou n'importe quelle organisation internationale de devenir parties audit traité. Il est évident que, dans un très grand nombre de cas, un traité ne prévoira la participation d'une ou plusieurs organisations internationales que s'il renferme des dispositions expresses concernant les droits et les obligations desdites organisations par opposition aux Etats parties au traité.

tives régissant l'objet et la procédure de formulation des réserves — règles qui, en fait, tendent à devenir des règles générales.

^a Voir 1429^e séance, note 3.

[·] Ibid., note 4.

En pareil cas, l'effet juridique du fait, pour une organisation internationale, de devenir partie à ce traité est donc limité a priori aux dispositions qui mentionnent expressément ses droits et ses obligations. Si l'on peut manifestement prétendre que l'organisation internationale concernée devrait être tenue de souscrire entièrement aux dispositions du traité sans avoir la faculté de formuler des réserves, la Commission ne peut exclure la situation dans laquelle une organisation internationale, qui n'aura peut-être pas participé vraiment à l'élaboration et à l'adoption d'un traité, voudra peut-être accepter une partie seulement des obligations envisagées pour elle par ledit traité, sans nuire pour autant au but et à l'objet du traité dans son ensemble. En outre, elle ne peut pas écarter absolument la situation dans laquelle un traité adopté à une conférence internationale admet la possibilité qu'un certain type d'organisation internationale devienne partie audit traité sans préciser en détail les conséquences juridiques d'une telle participation. Le seul moyen qui permette de déterminer de façon formelle avec précision les effets juridiques consiste pour l'organisation internationale concernée à formuler une « réserve », et pour les autres parties au traité à accepter cette « réserve ».

- 12. Compte tenu des considérations qui précèdent, M. Riphagen pense, pour le moment, que la Commission ne devrait pas adopter une solution trop stricte sur le point de savoir s'il faut ou non admettre qu'une organisation internationale peut formuler des réserves à un traité multilatéral. Si toute réserve incompatible avec le but et l'objet du traité doit être exclue, la question se pose de savoir qui décidera si telle ou telle réserve présente ce caractère d'incompatibilité. A moins que les auteurs du traité ne résolvent ensemble la question à la conférence internationale elle-même, on est pratiquement forcé d'admettre la procédure, assez inadéquate, des réponses individuelles prévue par la Convention de Vienne.
- 13. La question se pose en outre de savoir si les organisations internationales devraient avoir le droit d'accepter ou de rejeter les réserves formulées par d'autres entités habilitées à devenir parties à un traité particulier. Là encore, M. Riphagen estime extrêmement difficile d'aboutir à des conclusions abstraites qui soient valables pour les traités, les organisations internationales et les réserves de toute sorte. Dans le cas d'un traité envisageant pour une organisation internationale l'obligation d'assurer le financement de projets dans les Etats parties au traité et imposant en outre certaines obligations à ces Etats, le fait pour l'un de ces Etats de refuser, au moyen d'une réserve, les obligations en question peut habiliter l'organisation internationale concernée à ne pas accepter d'obligation financière à l'égard de cet Etat. Par ailleurs, il paraît clair que, dans le cas d'un traité qui porte à la fois sur des questions relevant d'une organisation internationale — et envisageant donc la participation de cette organisation au traité — et des questions étrangères à son champ d'activité, il ne rime à rien d'autoriser l'organisation concernée à rejeter une réserve formulée par un Etat à propos d'une question qui déborde le domaine de compétence et d'intérêt de l'organisation.
- 14. Pour l'instant, M. Riphagen ne voit pas de formule qui tienne compte des deux cas qu'il a mentionnés. Cependant, il estime qu'une organisation internationale habilitée

- à devenir partie à un traité ne devrait pas s'opposer à ce que, vis-à-vis d'elle-même, un Etat devienne partie à ce traité pour des raisons qui n'auraient pas de lien avec le rôle que lui attribuent les dispositions du traité. En somme, il lui paraît difficile d'élaborer une règle objective sur cette question. Une organisation internationale devrait donc, lui semble-t-il, être autorisée à refuser, à l'égard d'un Etat, les obligations que lui impose un traité si ledit Etat n'est pas lui-même disposé à accepter certaines obligations prévues par le traité et que l'organisation considère que leur acceptation a un rapport avec sa contribution personnelle à l'exécution du traité.
- 15. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il est incontestable que les articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis du projet contiennent des éléments de développement progressif dans le domaine de la politique et de la législation. Il est clair que la Commission va créer des règles qui régiront des circonstances à venir. Toutefois, il y a un deuxième aspect à sa tâche : la codification des règles en vigueur en matière de réserves.
- 16. A ce propos, il est opportun de rappeler l'article 15 du statut de la Commission, où l'expression « développement progressif du droit international » est définie comme visant « les cas où il s'agit de rédiger des conventions sur des sujets qui ne sont pas encore réglés par le droit international ou relativement auxquels le droit n'est pas encore suffisamment développé dans la pratique des Etats ». A certains égards, il est clair que la pratique des Etats ou des organisations internationales en matière de réserves sur laquelle la Commission pourrait s'appuyer est quasiment inexistante. En revanche, il existe des normes juridiques internationales en la matière, qui ont été rédigées et codifiées dans la Convention de Vienne. Quoi qu'on puisse penser des qualités ou des défauts de ces règles, elles peuvent être plus ou moins considérées comme représentant l'état du droit international actuel en matière de réserves.
- 17. C'est pourquoi, dans le présent contexte, sir Francis considère que la tâche de la Commission est une tâche limitée, qui consiste non pas tant à développer un droit nouveau qu'à adapter à ses fins actuelles les règles bien connues qui sont énoncées dans la Convention de Vienne. Il convient par ailleurs de se référer au rapport de la CDI sur sa vingt-septième session, où il est précisé que la Commission a décidé d'une manière générale de suivre autant que possible les articles de la Convention de Vienne relatifs aux traités conclus entre Etats pour les traités conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et même pour les traités conclus entre plusieurs organisations internationales¹⁰.
- 18. Cette considération constitue le point de départ essentiel. Il est de bonne pratique législative de se fonder sur les précédents, à condition d'être aussi tourné vers l'avenir et de faire preuve de prudence et de souplesse. Mais que veut dire « prudence » dans le présent contexte? Pour sir Francis, cela veut dire prévoir une possibilité suffisante de développement futur, sans créer des obstacles et des complications artificiels. Comme il a été rappelé à la Commission, il existe à l'heure actuelle environ 220 orga-

¹⁰ Annuaire... 1975, vol. II, p. 181 et 182, doc. A/10010/Rev.1, par. 124.

nisations internationales, au sens de la définition provisoirement adoptée à l'article 2, et plusieurs milliers de traités auxquels des organisations internationales sont parties. Il est vrai que la plupart de ces traités sont essentiellement ou exclusivement de caractère bilatéral. Toutefois, l'évolution qui s'est produite au cours des cinquante dernières années montre que, par la force des choses, le nombre des traités multilatéraux auxquels participent des organisations internationales augmentera sensiblement dans un avenir assez proche. Il n'est pas difficile d'imaginer dans quels cas les Etats et les organisations pourraient être désireux de participer aux mêmes traités : les traités ayant pour objet des questions culturelles, l'échange d'informations, la propriété industrielle et les résultats de la recherche dans tel ou tel domaine sont des exemples qui viennent immédiatement à l'esprit. La Commission doit prévoir cette possibilité et préparer le terrain en vue de ce que sera l'évolution probable dans ce domaine.

En même temps, la Commission doit toutefois se souvenir du caractère très limité de la question particulière à l'étude, à savoir les réserves. Aux termes du paragraphe 1, al. d, de l'article 2, l'expression « réserve » s'entend d' « une déclaration unilatérale [...] faite [...] par une organisation internationale [...] par laquelle [elle vise] à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application [...] à cette organisation internationale ». En conséquence, la Commission n'a pas à s'occuper du cas d'une organisation internationale qui pourrait tenter, au moyen d'une réserve, de modifier les obligations des Etats parties à un traité, mais plutôt du droit d'une organisation internationale de modifier l'effet juridique des dispositions dans leur application à elle-même. Le véritable problème qui se pose à la Commission est celui de la compétence des organisations internationales. La question de savoir si les parties au traité multilatéral autres que la partie qui fait des réserves sont des Etats ou des organisations internationales n'est pas vraiment pertinente — ni d'ailleurs, comme M. Ouchakov l'a fait observer, la question du conflit de juridiction¹¹. Si un Etat partie à un traité formule une réserve différente de celle que formule une organisation internationale dont cet Etat est membre et que se pose alors la question des devoirs de cet Etat au sein de l'organisation. le problème relève des règles intérieures de l'organisation intéressée.

20. Dans une certaine mesure, les craintes qui ont été exprimées au sujet de la formulation de réserves par des organisations internationales semblent liées à deux facteurs. Premièrement, on craint qu'une organisation internationale ne fasse des réserves qui dépassent sa compétence. A cet égard, M. Ouchakov 12 a cité l'hypothèse où l'ONU formulerait une réserve concernant une disposition conventionnelle sur la largeur de la mer territoriale. Or, il est fort peu probable qu'une telle réserve puisse être formulée, étant donné qu'une disposition en la matière ne peut guère être considérée comme applicable à l'Organisation. Si, toutefois, elle l'était, sir Francis ne voit vraiment pas pour quelle raison l'ONU ne serait pas auto-

risée à formuler une réserve selon les mêmes modalités que toute autre partie au traité en cause.

21. Deuxièmement, des craintes ont été exprimées à propos de la question des objections aux réserves, certains membres de la Commission étant d'avis qu'il serait déplacé d'autoriser des organisations internationales à élever des objections à des réserves formulées par des Etats. Toutefois, les dispositions de l'article 20 de la Convention de Vienne et celles des articles 20 et 20 bis du projet à l'examen font ressortir le caractère bilatéral de l'acceptation des réserves et des objections à celles-ci. Aux termes du paragraphe 4, al. a, de l'article 20 de la Convention de Vienne, l'acceptation d'une réserve par un autre Etat contractant fait de l'Etat auteur de la réserve une partie au traité par rapport à cet autre Etat. Aux termes de l'alinéa b du paragraphe 4 du même article, l'objection faite à une réserve par un autre Etat contractant n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui a formulé l'objection et l'Etat auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'Etat qui a formulé l'objection. Dans l'un et l'autre cas, l'effet obtenu est essentiellement bilatéral. S'agissant des organisations internationales, sir Francis ne trouve pas déraisonnable qu'une organisation internationale ait le droit d'exprimer l'intention de ne pas considérer un traité comme étant en vigueur entre elle-même et l'Etat auteur de la réserve si elle fait objection à une réserve formulée par cet Etat. Il peut imaginer des circonstances dans lesquelles des organisations internationales auront besoin d'exercer un tel droit. L'effet bilatéral d'une réserve est souligné encore par le paragraphe 2 de l'article 21 de la Convention de Vienne, aux termes duquel la réserve ne modifie pas les dispositions du traité pour les autres parties au traité dans leurs rapports inter se.

22. Pour sir Francis, la capacité de formuler des réserves fait partie intégrante de la capacité de conclure des traités. La capacité des organisations internationales de conclure des traités est généralement reconnue, et l'a été plus précisément à l'article 6 du projet. Toutefois, cette disposition prévoit aussi que cette capacité est régie par les règles pertinentes de l'organisation intéressée. C'est dans les règles, écrites et non écrites, de chaque organisation que se trouve la clef du problème, et ce sont ces règles qui déterminent la mesure dans laquelle une organisation internationale a le droit de formuler des réserves. A ce propos, sir Francis se réfère au rapport de la Commission sur sa vingt-septième session, où il est dit:

De même, en ce qui concerne l'exercice par les organisations internationales de leurs compétences dans le processus de conclusion des traités, la Commission a estimé qu'il fallait garder présent à l'esprit que cette compétence, à la différence de celle des Etats, n'est jamais illimitée, et que les termes de la Convention de Vienne devaient, en ce qui concerne les compétences des organisations, être ajustés à ce caractère 13.

23. Le problème dont la Commission est saisie est par conséquent de savoir jusqu'à quel point il convient d'ajuster les dispositions de la Convention de Vienne en matière de réserves de façon à tenir compte de la compétence limitée des organisations internationales, et sir Francis

^{11 1431°} séance, par. 26.

¹² Ibid., par. 27.

¹³ Annuaire... 1975, vol. II, p. 182, doc. A/10010/Rev.1, par. 127.

estime qu'une bonne législation doit être conçue à cette fin. La Commission ne doit pas priver les organisations internationales de leur droit de formuler des réserves uniquement parce que leur compétence pourrait être limitée.

- 24. Le paragraphe 2 de l'article 19 bis semble avoir pour raison d'être de faire une concession à ce raisonnement : si une organisation internationale peut participer à une conférence internationale sur un pied d'égalité avec des Etats, elle doit jouir des mêmes droits qu'eux pour ce qui est de formuler des réserves. Sir Francis n'est pas certain que le fait de renvoyer, dans cet article, au paragraphe 2 de l'article 9 soit le meilleur moyen de parvenir à cette fin, mais il approuve l'approche générale.
- 25. Comme le sujet à l'examen en est encore à un stade de développement peu avancé, sir Francis considère que la Commission aurait tort d'accorder trop d'importance aux cas particuliers. Le Conseil des Nations Unies pour la Namibie, par exemple, est une entité nouvelle qui ne correspond pas pleinement au schéma type des organisations internationales. La Commission doit envisager l'avenir dans un esprit large et, tant qu'à faire, ouvrir la porte et non la fermer. Si les Etats veulent empêcher que des organisations internationales puissent formuler des réserves dans des cas particuliers, rien n'est plus facile. En revanche, il est bien plus difficile de prévoir que des réserves peuvent être faites dans des cas particuliers.
- 26. En ce qui concerne le fondement des quatre projets d'articles à l'examen, sir Francis est d'accord avec le Rapporteur spécial pour penser qu'il n'y a que trois catégories de traités multilatéraux à prendre en considération : les traités auxquels seuls des Etats sont parties, qui relèvent de la Convention de Vienne; les traités auxquels seules des organisations internationales sont parties, qui sont régis par l'article 19; et les traités auxquels aussi bien des Etats que des organisations internationales sont parties. Nettement favorable, au départ, à la distinction que les articles 19 bis et 20 bis établissent entre ces traités, sir Francis n'a pas été en mesure de trouver de justifications valables à la discrimination qui en résulte pour les organisations internationales. Plus la Commission avançait dans ses débats, plus il a acquis la conviction que la distinction établie dans ces deux articles est fondée sur des critères erronés. Sir Francis ne voit pas pourquoi la Commission voudrait priver les Etats inter se du droit de formuler des réserves à un traité pour la seule raison que des organisations internationales y sont parties, ou de priver des organisations internationales inter se du même droit pour la seule raison que des Etats sont parties audit traité. Si la Commission tient effectivement à établir ce qui constituera inévitablement une distinction artificielle dans le cas de la troisième catégorie de traités qu'il a mentionnée, il lui faut se pencher sur le vrai problème, qui est de savoir s'il devrait y avoir un régime spécial pour les Etats et les organisations internationales qui sont parties au même traité. Sir Francis répète qu'il doute fort qu'il y ait des raisons juridiques ou politiques justifiant une limitation de cette nature.
- 27. Les articles 20 et 20 bis découlent en bonne logique des articles 19 et 19 bis, tels que ceux-ci sont actuellement conçus. Sir Francis espère toutefois qu'il ne sera pas né-

cessaire de maintenir le paragraphe 2 de l'article 19 bis. Le membre de phrase « d'une autre manière », qui apparaît au paragraphe 1 de l'article 19 bis et au paragraphe 1 de l'article 20 bis, demande à être amélioré par le Comité de rédaction.

- 28. M. EL-ERIAN, rappelant que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a recommandé dans une résolution que l'Assemblée générale renvoie le présent sujet à la Commission pour étude, « en consultation avec les principales organisations internationales »¹⁴, demande s'il y aura d'autres consultations que celles que le Rapporteur spécial a mentionnées à la séance précédente ¹⁵. A son avis, il faudrait que la Commission, lorsqu'elle aura élaboré un projet d'articles complet, le fasse distribuer non seulement aux gouvernements mais aussi aux organisations internationales, afin de pouvoir tenir compte des commentaires des uns et des autres pour l'élaboration de ses propositions finales.
- 29. M. AGO, se référant à l'intervention de sir Francis Vallat, tient à dissiper quelques malentendus. Sir Francis Vallat a eu raison de dire que la Commission n'a pas à s'occuper de questions comme celle du risque qu'il y a de voir les organisations internationales déborder leur domaine de compétence au cas où elles auraient toute liberté de formuler des réserves. Mais M. Ago n'a jamais rattaché cette question au sujet à l'étude. Par ailleurs, sir Francis Vallat a parlé de l'égalité de droits des participants à une conférence internationale, et il a mis l'accent sur la nécessité de ne faire aucune discrimination. Sur ce point, M. Ago précise qu'il peut seulement y avoir discrimination entre des entités comparables, comme le sont les Etats entre eux, mais pas les Etats et les organisations internationales.
- 30. Comme sir Francis Vallat, M. Ago estime qu'il ne faut pas s'attacher à des cas particuliers comme celui du Conseil des Nations Unies pour la Namibie. Cet organe, qui a été créé sur le plan international pour représenter un éventuel futur Etat, pourrait à la rigueur être assimilé à un Etat. De même, il estime que le cas de la Communauté économique européenne, qui se caractérise par un partage limité de souveraineté entre la Communauté et ses Etats membres, est un cas très différent de celui des organisations à vocation universelle. Celles-ci, par contre, sont vraiment bien différentes des Etats, et leur participation à une conférence internationale se situe à un autre niveau qui peut d'ailleurs être plus élevé. On peut attendre d'une organisation internationale qu'elle encourage l'adoption d'une convention ou qu'elle exerce un certain contrôle sur son application. En d'autres termes, la preuve de cette différence réside dans le fait que les droits et devoirs qui découlent d'une convention pour des Etats ne sont généralement pas les mêmes que ceux qui en découlent pour des organisations internationales.
- 31. Les appels lancés par sir Francis Vallat pour que la Commission se tourne vers l'avenir et développe progres-

[&]quot;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. 307, doc. A/CONF.39/26, annexe, Résolution relative à l'article premier de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

^{15 1431°} séance, par. 48 et 49.

sivement le droit international sont sans doute louables. Toutefois, M. Ago se demande si la Commission ne ferait pas plutôt obstacle au développement du droit international en permettant aux organisations internationales de formuler trop librement des réserves. Le système des réserves est nécessaire, mais il est en même temps regrettable, puisqu'il ôte aux traités leur caractère général. C'est pourquoi M. Ago doute qu'il faille aggraver la confusion due aux réserves des Etats en conférant aux organisations internationales une faculté excessive d'en formuler. A cela s'ajoutent les complications pouvant découler de la faculté, pour une organisation internationale, de faire objection aux réserves d'un Etat. Pareille objection serait fort curieuse si elle concernait des droits ou des devoirs que le traité en question ne confère pas à l'organisation.

- 32. M. OUCHAKOV partage la plupart des préoccupations de sir Francis Vallat, notamment en ce qui concerne l'importance de la compétence d'une organisation internationale pour conclure un certain traité et la nécessité de ne pas mettre sur un même plan les organisations internationales et les Etats. Il semble que bien des difficultés disparaîtraient si l'on adoptait la proposition que M. Ouchakov a faite à une séance précédente 16, et qui tend à reconnaître aux organisations internationales le droit de formuler seulement les réserves autorisées par le traité. Il va sans dire qu'en pratique il serait possible de déroger à cette règle pour donner à une ou plusieurs organisations la faculté de formuler d'autres réserves.
- 33. Reprenant la suggestion qu'il a faite au sujet des articles 19 et 19 bis¹⁷, M. Ouchakov suggère de compléter l'article 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales) par deux articles: un article 20 bis applicable aux traités conclus entre des Etats avec participation restreinte d'organisations internationales, et un article 20 ter applicable aux traités conclus entre des organisations internationales avec participation restreinte d'Etats. A son avis, la Commission ne devrait pas s'occuper de tous les cas intermédiaires.
- 34. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que, malgré l'intérêt qu'elles présentent, il ne peut passer systématiquement en revue toutes les observations, questions, hésitations et critiques auxquelles a donné lieu l'examen des articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis. Pour ce qui est des questions rédactionnelles, par exemple, il se borne à reconnaître qu'il faudrait dire, comme l'ont signalé quelques membres de la Commission, « deux ou plusieurs », et non pas seulement « plusieurs », aux articles 19 et 20.
- 35. D'une manière générale, il semble que les membres de la Commission ne sont pas loin de se mettre d'accord et de pouvoir renvoyer au Comité de rédaction les quatre articles à l'étude. Personnellement, le Rapporteur spécial est favorable à une certaine ouverture en faveur des organisations internationales, à une solution faisant droit aux inquiétudes exprimées au cours du débat, mais qui serait plus généreuse que celle que propose M. Ouchakov. Le problème consiste à déterminer quand et comment pro-

céder à cette ouverture, ce qui amènera le Rapporteur spécial à présenter de nouvelles propositions.

36. Avant de passer aux quatre articles à l'examen, le Rapporteur spécial tient à formuler deux observations préliminaires. Tout d'abord, il rappelle que quelques membres de la Commission se sont attachés à des notions générales, comme la notion de réserves. Lui-même tient à mettre en évidence une notion plus élémentaire encore, mais fort importante pour le projet : celle de qualité de partie à un traité. Cette question a déjà été tranchée par la Commission au paragraphe 1, al. g, de l'article 2 du projet, selon lequel

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.

37. Cette définition, que la Commission a adoptée provisoirement, repose sur une définition antérieurement proposée par le Rapporteur spécial, mais écartée par la Commission, qui disait que

L'expression « partie » s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur; elle s'entend aux mêmes conditions d'une organisation internationale lorsque sa position à l'égard du traité est identique à celle d'un Etat partie 19.

C'est sans doute avec raison que la Commission a renoncé à la dernière partie de cette définition, mais c'est précisément sur ce point qu'ont porté maintes observations au cours du débat consacré aux articles à l'examen. La question est en effet de savoir si une organisation internationale doit être considérée comme n'étant jamais sur le même plan qu'un Etat, ou au contraire comme l'étant toujours, ou seulement parfois. Dans le premier cas, la proposition de M. Ouchakov serait entièrement recevable; dans le deuxième, on courrait à des catastrophes. Pour le Rapporteur spécial, une organisation internationale est parfois sur le même plan qu'un Etat — reste à déterminer quand.

- Toujours en ce qui concerne la qualité de partie à un traité, le Rapporteur spécial précise qu'en présentant sa propre définition de l'expression « partie » il avait en vue les nombreuses situations où un traité réserve un sort particulier à une organisation internationale, sans en faire une véritable partie au traité ni la considérer comme étrangère au traité. Telle est, par exemple, la situation de l'ONU à l'égard de la charte constitutive de l'UIT. Les notions de partie à un traité et de membre ne coıncident pas nécessairement. C'est pourquoi il convient de préciser que les règles du projet ne sont pas applicables lorsqu'une organisation internationale se trouve dans une situation très particulière envers un traité. La Commission ne saurait entrer dans les détails, et elle doit admettre que lorsque des Etats soumettent une organisation internationale à un régime particulier dans un traité, ils peuvent tout aussi bien régler la question des réserves.
- 39. La deuxième observation préliminaire du Rapporteur spécial a trait au fondement et à l'étendue du droit de poser un acte en matière de réserves, autrement dit de formuler une réserve, d'accepter la réserve d'un autre, ou encore de faire objection à la réserve d'un autre. Pour

^{18 1430°} séance, par. 35.

¹⁷ Ibid., par. 36.

¹⁸ Annuaire... 1975, vol. II, p. 33, doc. A/CN.4/285, art. 2, par. 1, al. g.

sir Francis Vallat, le fondement de ce droit est tout simplement la capacité de conclure des traités. En formulant une réserve, on limite son engagement; et l'on ne peut limiter son engagement qu'à la condition de pouvoir prendre cet engagement. Accepter une réserve, c'est aussi limiter son engagement. En revanche, l'objection à une réserve soulève des questions plus délicates, qu'ont évoquées M. Riphagen et M. Ago et auxquelles le Rapporteur spécial se réserve de revenir plus tard.

40. En réalité, le véritable problème, ce n'est pas celui d'une organisation internationale qui ferait objection à une réserve en outrepassant sa compétence, puisqu'en pareil cas elle n'aurait pas le droit d'élever une objection. Il s'agit plutôt de savoir si les Etats pourront conférer un pouvoir « quasi judiciaire » à l'organisation qui formule une objection. Ce pouvoir n'est pas véritablement judiciaire, puisque l'organisation n'est pas un tribunal, mais il est judiciaire dans la mesure où l'organisation remplit une fonction qui la distingue des Etats. Tel serait le cas si des Etats concluaient entre eux et une organisation internationale un traité portant sur un contrôle nucléaire. Si un de ces Etats formule une réserve et que l'organisation élève une objection, considérant qu'il ne serait plus tenu par les obligations du traité, elle prend une décision quasi judiciaire. Il se peut que les Etats veuillent lui conférer un tel pouvoir. Il est vrai que cette question peut être rattachée à celle de la compétence, mais d'une compétence large, puisqu'il ne s'agit pas seulement de prendre un engagement, mais de contrôler l'application d'un traité. Il en résulte que le problème de l'objection aux réserves a de nombreuses incidences, sur lesquelles il conviendra de revenir.

La séance est levée à 13 heures.

1433° SÉANCE

Vendredi 3 juin 1977, à 10 heures Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Treizième session du Séminaire de droit international

- 1. Le PRÉSIDENT invite M. Raton, juriste hors classe chargé du Séminaire de droit international, à prendre la parole.
- 2. M. RATON (Secrétariat) indique que la treizième session du Séminaire se déroulera du 6 au 24 juin 1977 et qu'elle sera appelée « session Edvard Hambro », en hommage à l'éminent disparu, qui a toujours mis toute sa compétence et son énergie au service du Séminaire.
- 3. Soucieux d'assurer une répartition géographique aussi large que possible, le Comité de sélection a choisi 22 can-

didats, dont certains viennent de pays lointains, comme la Papouasie-Nouvelle-Guinée. M. Verosta, M. Reuter, M. El-Erian, M. Šahović, M. Dadzie, M. Ouchakov et sir Francis Vallat, ainsi que le Directeur de la Division des droits de l'homme et M. Pilloud, du Comité international de la Croix-Rouge, feront des exposés au Séminaire. Le programme de travail permettrait encore à un membre de la Commission de donner une conférence au cours de la troisième semaine du Séminaire.

- 4. En ce qui concerne les finances du Séminaire, M. Raton tient à remercier M. El-Erian, président sortant, des efforts qu'il a déployés pour obtenir une contribution de 2 000 dollars du Koweït. Il signale en outre que les Pays-Bas et la Norvège ont sensiblement augmenté leurs contributions, ce dernier pays allant presque jusqu'à doubler la sienne. Le budget pour 1977, qui s'élève à 22 000 dollars et auquel ont contribué la République fédérale d'Allemagne, le Danemark, la Finlande, le Koweït, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède, a permis d'accorder 13 bourses. Ce résultat est encourageant, mais il ne faudrait pas que l'intérêt des gouvernements se relâche, car le coût de la vie et les frais de voyage ne cessent d'augmenter. Ce n'est que grâce à la générosité des gouvernements que des candidats de pays en développement peuvent être invités à participer au Séminaire.
- 5. Le PRÉSIDENT se plaît à constater que les contributions de plusieurs gouvernements ont été augmentées, et exprime l'espoir que chaque membre de la Commission insistera auprès du gouvernement de son pays sur l'importance et la valeur du Séminaire, afin que les contributions actuelles soient non seulement maintenues mais, si possible, augmentées.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales)³,

ARTICLE 19 bis (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales)⁴,

ARTICLE 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales)⁵, et

ARTICLE 20 bis (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales) ⁶ [fin]

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

² Annuaire... 1976, vol. II (1¹⁶ partie), p. 145.

^a Pour texte, voir 1429^e séance, par. 1.

⁴ Pour texte, voir 1431e séance, par. 1.

⁵ Pour texte, voir 1429^e séance, par. 1.

⁴ Pour texte, voir 1431^e séance, par. 1.

- 6. M. REUTER (Rapporteur spécial) répond tout d'abord à M. El-Erian, qui s'est demandé, à la séance précédente⁷, quand et comment il conviendrait de consulter les organisations internationales sur le projet en voie d'élaboration. Bien qu'il ne lui appartienne pas de trancher la question, le Rapporteur spécial tient à indiquer qu'il ne voit pas comment on pourrait consulter officiellement les organisations internationales sans consulter simultanément les Etats. Il est vrai qu'il est du devoir de la Commission de solliciter des observations des organisations internationales, ainsi qu'il ressort de la résolution de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités mentionnée par M. El-Erian. Toutefois, le sujet à l'étude intéresse autant, sinon plus, les Etats. En définitive, les organisations internationales sont formées d'Etats, et il semble qu'il n'existe pas d'autre procédure que la procédure habituelle de consultation des Etats. Par ailleurs, étant donné l'allure assez lente à laquelle la Commission examine le volumineux projet d'articles, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de solliciter des observations avant que le projet ait été examiné dans son ensemble. Personnellement, M. Reuter recommande vivement cette solution, qui pourrait s'appliquer une fois achevé l'examen du sixième rapport (A/CN.4/298 et Corr.1), consacré aux relations avec les tiers.
- Poursuivant son exposé de la veille sur le débat relatif aux articles à l'examen, le Rapporteur spécial rappelle que la question des objections aux réserves ne dépend pas simplement de la capacité de s'engager sur le plan international. Pour mieux comprendre le problème, mieux vaut recourir à des exemples. C'est ainsi que M. Ouchakov⁸ et sir Francis Vallat⁹ estiment que, dans le cas des Communautés européennes, ce sont soit les Communautés soit les Etats membres qui sont compétents; aussi bien les Communautés que les Etats membres ne peuvent s'engager que dans leur propre domaine de compétence. Ce raisonnement est théoriquement exact. Si la Commission l'acceptait, les Communautés européennes pourraient aussi bien signer les traités relevant de leur compétence que formuler et accepter des réserves ou élever des objections à des réserves. De leur côté, les Etats jouiraient des mêmes droits, dans les mêmes limites. S'il s'agit d'une organisation de caractère universel, comme l'ONU, la situation est plus embarrassante, comme l'ont fort bien ressenti M. Ago et M. Ouchakov. En effet, les organisations internationales de caractère universel sont compétentes pour traiter un nombre presque illimité de matières sous forme d'études ou de recommandations, mais elles ne possèdent généralement pas de pouvoir de décision. Or, on conçoit mal un engagement international qui ne s'accompagnerait pas d'un pouvoir de décision. Si l'on admettait que l'ONU puisse devenir partie à n'importe quel traité au nom des intérêts de la communauté internationale, on perturberait gravement les mécanismes conventionnels. En pareil cas, le critère proposé par M. Ouchakov 10 ne pourrait pas s'appliquer.

- 8. Par ailleurs, il se peut que des organisations de caractère universel aient des intérêts propres qui ne correspondent pas à ceux de la collectivité de leurs Etats membres. Si ces organisations jouissent d'un pouvoir de décision en relation avec ces intérêts, il n'y a pas d'inconvénient à ce qu'elles prennent un engagement international. A cet égard, l'exemple du Conseil des Nations Unies pour la Namibie est intéressant. On peut considérer que cet organe subsidiaire de l'ONU se présente avant tout comme un Etat en puissance. Toutefois, même si on ne le considère que comme un instrument, l'ONU agit à titre tout à fait particulier par son entremise, et elle peut aussi bien formuler et accepter des réserves que faire objection à des réserves; ce faisant, elle ne défend pas les intérêts de la communauté internationale, mais ceux d'un certain territoire : son rôle cessera lorsque ce territoire sera devenu juridiquement un Etat.
- 9. En ce qui concerne la future convention sur le droit de la mer, M. Reuter déclare qu'il considérerait personnellement comme normal que le Conseil pour la Namibie y devienne partie, mais non l'ONU en tant que représentante des intérêts de l'humanité. D'ailleurs, il n'est pas vrai, ainsi que quelques membres de la Commission l'ont estimé, que l'ONU devrait être partie à cette convention au cas où la future autorité des fonds marins serait un organisme rattaché à l'ONU. En effet, il suffirait que l'ONU accepte ou refuse, par un acte collatéral, la mission confiée à cet organisme. C'est ainsi qu'elle a procédé pour accepter l'annexe à la Convention de Vienne 11, qui prévoit un système de règlement des conflits aux fins duquel le Secrétaire général de l'ONU doit dresser une liste de conciliateurs.
- 10. Pour le Rapporteur spécial il serait très grave d'autoriser une organisation internationale de caractère universel à participer à une convention générale. Il ne suffit pas de dire, comme M. Ouchakov¹², que si l'ONU devenait partie à la future convention sur le droit de la mer, par exemple, elle ne pourrait ni formuler des réserves ni faire objection à une réserve portant sur une question qui ne serait pas directement de son ressort, comme celle de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive. En effet, dans la mesure où les droits de l'ONU seraient en cause, toute réserve qu'un Etat formulerait sur une de ces questions concernerait directement les intérêts de l'ONU. D'ailleurs, il est déjà arrivé que des navires battent pavillon de l'Organisation, notamment dans la mer de Corée et à Suez, et il n'est pas exclu que la future convention sur le droit de la mer donne au Conseil de sécurité la faculté de placer des navires sous le pavillon de l'ONU afin de maintenir la paix dans le monde. Il serait alors normal que l'ONU tienne à réserver ses droits dans la future convention. C'est pourquoi le Rapporteur spécial estime que ce serait une décision politique grave que d'ouvrir une convention générale, comme les futures conventions sur le droit de la mer et sur le droit humanitaire, à une organisation internationale qui se considérerait comme qualifiée pour défendre les intérêts généraux de l'humanité — son souci d'ouverture ne va pas jusque-là.

^{1432°} séance, par. 28.

 ¹⁴³¹ séance.

^{1432°} séance.

^{10 1430°} séance, par. 35.

¹¹ Voir 1429e séance, note 4.

^{13 1431°} séance, par. 27.

11. Si la Commission se range à l'avis du Rapporteur spécial, il faudrait peut-être ajouter, en tête des articles relatifs aux réserves, une disposition qui pourrait se lire à peu près comme suit :

La capacité de formuler une réserve, d'accepter une réserve formulée par une autre partie à un traité, et d'objecter à une réserve formulée par une autre partie à un traité est fondée sur la capacité de s'engager internationalement. Elle s'entend, pour les organisations internationales, dans les limites qui découlent de l'article 6.

- Le Rapporteur spécial soumettra un projet de texte au Comité de rédaction. Il va de soi que toute disposition de ce genre devrait s'accompagner d'un commentaire circonstancié.
- 12. Les quatre articles à l'examen devront nécessairement contenir des règles libérales et des règles restrictives, mais c'est précisément sur le dosage de ces deux catégories de règles que les membres de la Commission ne sont pas encore d'accord. M. Riphagen 13 adopte une attitude très prudente : tant que de graves doutes subsistent, la Commission ne devrait pas s'engager. M. Ouchakov¹⁴ propose une solution simple et logique, mais qui est très restrictive à l'égard des organisations internationales puisque toutes leurs réserves devraient être autorisées par le traité, quel qu'il soit. M. Ago 15 et M. Quentin-Baxter 16 ont exprimé une opinion moins tranchée que M. Ouchakov, mais qui est quand même de tendance plutôt restrictive. Les autres membres de la Commission ont émis bien des doutes, mais se sont montrés plutôt favorables à un régime libéral.
- 13. Appliquée aux articles 19 et 20, relatifs aux traités conclus entre plusieurs organisations internationales, la solution de M. Ouchakov présente d'indéniables avantages rédactionnels. A ce sujet, le Rapporteur spécial souligne que, jusqu'à présent, la discussion a été centrée sur l'idée que les réserves sont liées à des traités comportant un nombre important de parties, et que les accords conclus entre des organisations internationales seulement ne comportent que peu de parties, même s'ils sont ouverts, et qu'ils ont généralement trait à des sujets d'importance mineure. L'opposition entre la conception de M. Ouchakov et celle des membres favorables à une plus grande libéralité se situerait donc plutôt sur le terrain de l'avenir, voire sur le plan philosophique.
- 14. En considérant le problème sous cet angle, on en arrive à se demander si le régime des réserves prévu par la Convention de Vienne est, lui, destiné à des traités comportant un grand nombre d'Etats. Le Rapporteur spécial n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur ce point, mais quelques membres de la Commission ont soit reconnu les mérites des solutions fournies par la Convention de Vienne, soit exprimé de vagues regrets à leur sujet. Se référant au paragraphe 2 de l'article 20 de cette convention, le Rapporteur spécial fait observer que le critère permettant de déterminer quels sont les traités auxquels s'applique une solution restrictive ne porte pas tant sur le nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation

que sur l'objet et le but du traité et, principalement, sur le fait 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 ». C'est dire que la Convention de Vienne admet que le régime libéral s'applique à un traité réunissant peu d'Etats si son application intégrale entre toutes les parties n'est pas une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par ce traité. Personnellement, M. Reuter a toujours considéré que la solution adoptée par la CIJ dans l'affaire des réserves à la convention sur le génocide 17 était adéquate, non seulement parce qu'elle a permis de mettre fin à une tentative d'isolement et d'oppression d'une minorité, mais aussi pour une question de principe. Il est vrai que les réserves présentent des inconvénients, comme M. Ago l'a souligné, mais le Rapporteur spécial estime que mieux vaut un traité accepté avec des réserves par plusieurs Etats que pas de traité du tout.

- 15. Pour sa part, M. Calle y Calle a insisté à la 1431° séance sur le fait que les organisations internationales sont des organisations intergouvernementales qui réunissent chacune un groupe d'Etats, et qu'un traité conclu entre des organisations internationales ne comptant chacune que sept à huit Etats intéresse facilement une vingtaine ou une trentaine d'Etats. De même que tous les systèmes juridiques admettent qu'il faut, à un certain moment, chercher à savoir ce que cachent les personnes morales, de même il y a lieu de voir ce qui se passe lors de la négociation de traités. Dans une large mesure, les négociateurs ne reçoivent pas d'instructions précises, si bien que les gouvernements risquent de se trouver, plus tard, en présence de textes ne correspondant pas exactement à leurs vues. C'est pourquoi la faculté de formuler des réserves au moment de la signature ou de la ratification des traités, même s'il s'agit de traités groupant peu d'Etats, intéresse vivement les gouvernements. Quant aux organisations internationales, elles négocient généralement les accords par l'intermédiaire de leur secrétariat, encore que les organes avant le pouvoir de décision soient parfois associés à la négociation. Mais il faut tenir compte du fait que l'organe qui prend les décisions, formé de délégués gouvernementaux, peut se trouver en présence d'un traité dont le texte ne le satisfait pas. Il faut alors se garder de lui refuser le droit de formuler des réserves. Ce sont en effet, en définitive, les Etats qui sont en cause, si bien que les organisations internationales accepteront d'autant plus de signer des accords que les organes formés des représentants des gouvernements auront, comme les Etats, la faculté de formuler des réserves. C'est pourquoi le Rapporteur spécial estime qu'il faudrait modifier le libellé du paragraphe 2 du projet d'article 20 et s'y référer non pas au nombre restreint des organisations internationales ayant participé à la négociation, mais aux circonstances ayant entouré la négociation.
- 16. En ce qui concerne les articles 19 bis et 20 bis, relatifs aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, le Rapporteur spécial est d'avis que la solution qui s'impose, pour faire face aux situations nom-

^{13 1432°} séance, par. 6 et suiv.

^{14 1430°} séance, par. 36.

¹⁸ Ibid., par. 26 et suiv.

^{14 1431°} séance, par. 30 et suiv.

¹⁷ Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Avis consultatif : C.1.J. Recueil 1951, p. 15.

breuses, délicates et diverses auxquelles peuvent donner lieu ces traités, est de soumettre les organisations internationales à la règle restrictive selon laquelle elles ne peuvent formuler que les réserves autorisées par le traité. Toutefois, en rédigeant ces dispositions, M. Reuter avait en vue les cas où une organisation se trouve exactement dans la même situation, à l'égard d'un traité, qu'un Etat partie. Si deux unions douanières sont admises à négocier et à signer avec des Etats une convention portant, par exemple, sur des questions de nomenclature, il n'est que normal de leur donner, au même titre que les Etats, la faculté de formuler des réserves. Si cette faculté leur était refusée, ces unions douanières — et par conséquent leurs Etats membres — se trouveraient dans une situation d'inégalité avec les Etats parties à la convention.

- 17. Encore faut-il préciser dans quelles circonstances une organisation internationale doit être considérée comme étant dans la même situation qu'un Etat. A un certain moment, le Rapporteur spécial a estimé qu'il pouvait s'appuyer sur le fait que le paragraphe 2 de l'article 9 du projet 18 prévoit la possibilité, pour une organisation internationale, de participer à une conférence internationale, et il a rédigé en conséquence le paragraphe 2 de l'article 19 bis. M. Šahović, à la 1431° séance, a jugé que ce raisonnement était juste. En revanche, M. Calle y Calle et M. Sette Câmara, parlant à la même séance, ont élevé de légères objections; pour eux, la participation à une conférence est une chose, la conclusion d'un traité en est une autre. A la réflexion, le Rapporteur spécial estime que ces objections sont tout à fait pertinentes et qu'elles auraient même pu être plus sévères. En dernière analyse, ce n'est pas le nombre des participants qui importe.
- 18. Les observations de M. Ouchakov ont aussi donné à réfléchir au Rapporteur spécial. M. Ouchakov a lui aussi mis l'accent sur le nombre, puisqu'il a distingué, d'une part, les traités conclus entre des Etats avec participation restreinte d'organisations internationales, et les traités conclus entre des organisations avec participation restreinte d'Etats ¹⁸. Toutes ces considérations ont incité le Rapporteur spécial à chercher une autre voie.
- 19. En fin de compte, les traités envisagés sont ceux auxquels l'organisation internationale est partie au même titre que n'importe quel Etat, comme dans le cas des deux unions douanières précédemment données en exemple par le Rapporteur spécial. Dans cette hypothèse, le traité continuerait à exister si l'une ou l'autre des organisations internationales, voire les deux, cessait d'y être partie. Peu importe dès lors la proportion d'Etats et d'organisations internationales parties à un traité : il suffit que le traité subsiste dans son objet et dans son but, après le retrait des organisations internationales, pour que celles-ci puissent être considérées comme étant dans la même situation que les Etats. Ce critère sûr pourrait être appliqué à la future convention sur le droit de la mer. Si la Communauté économique européenne y était partie concurremment avec ses Etats membres, dans la mesure où cet instrument les intéresserait, et que la Communauté s'en retirait, la convention ne disparaîtrait pas pour autant. Inversement,

- Lorsque la participation d'une organisation internationale est intimement liée à l'objet et au but du traité, il est normal qu'elle ne puisse formuler que les réserves autorisées par le traité. On peut imaginer, par exemple, qu'un traité trilatéral portant sur la fourniture de matériel nucléaire confère à une organisation internationale la faculté de formuler des réserves sur certains points, mais on ne saurait imaginer que cette organisation soit libre de formuler n'importe quelle réserve. C'est avec raison que M. Verosta a mis l'accent, à cet égard, sur le rôle de la fonction de l'organisation internationale 20. Dans tous les cas où l'organisation n'est pas dans la même situation qu'un Etat, c'est précisément parce que sa fonction est en cause. On pourrait aller jusqu'à affirmer que lorsqu'une organisation internationale participe à un traité en raison de ses fonctions, elle perd son droit de formuler des réserves.
- 21. Pour les Etats, la situation est plus simple : ils continuent à être soumis aux règles de la Convention de Vienne, c'est-à-dire à des règles libérales ou restrictives, selon le cas. Si une organisation internationale est invitée à participer à une conférence internationale réunissant un grand nombre d'Etats et concernant des problèmes nucléaires, il est normal de prévoir les réserves que cette organisation pourra formuler lorsqu'elle deviendra partie au traité en voie d'élaboration, comme il est normal que les Etats bénéficient, en matière de réserves, du régime libéral de la Convention de Vienne. En revanche, si la même organisation et les mêmes Etats négociaient un traité relatif au non-recours aux armes nucléaires, il est certain que la règle restrictive du paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne s'appliquerait, même si ces Etats étaient très nombreux, et que ni eux ni les organisations internationales ne pourraient formuler de réserves, compte tenu du caractère intégral du traité.
- Quant à la question des objections aux réserves, le Rapporteur spécial estime qu'il ne faut pas l'aborder dans le projet. On peut se demander en effet si une organisation internationale qui est partie, concurremment avec une vingtaine d'Etats, à une convention portant, par exemple, sur des problèmes de santé publique et qui assume des fonctions de contrôle peut élever des objections contre une réserve formulée par un Etat. Plutôt que de chercher une formule générale pour couvrir un tel cas, la Commission devrait donner des précisions dans le commentaire. A la rigueur, on peut imaginer que l'organisation ait notamment pour fonction de veiller à ce que les Etats membres ne formulent pas de réserves contraires au traité. Il se peut aussi qu'elle ne soit chargée que du contrôle de l'application technique du traité, et non pas de la légalité des règles normatives contenues dans le traité. Dans de tels cas, c'est la règle générale selon laquelle une organisation internationale ne peut formuler de réserves que si le traité

si une organisation internationale se retire d'un traité portant sur la fourniture par cette organisation de matériel nucléaire à un Etat, ce traité devient sans objet et sans but. Il en irait de même d'un accord portant sur une assistance fournie par une organisation internationale — et, à plus forte raison, d'un accord de siège.

¹⁸ Voir 1429° séance, note 3.

^{10 1430°} séance, par. 36.

^{20 1432°} séance, par. 1.

l'y autorise qui s'applique. Cette règle peut alors s'étendre aux autres actes relatifs aux réserves.

23. Si la Commission souscrit aux nouvelles vues du Rapporteur spécial, il faudra modifier l'article 19 *bis* pour faire place à une formule qui se lirait, par exemple :

Dans le cas d'un traité conclu entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales dont la participation au traité est, notamment en raison des fonctions assignées à cette organisation ou à ces organisations, essentielle à l'objet et au but du traité, l'organisation ou les organisations ne peuvent formuler de réserves que dans les cas autorisés par le traité.

Les Etats, pour leur part, seraient soumis aux règles de la Convention de Vienne. Dans les autres cas, lorsque la participation de l'organisation n'est pas liée au but et à l'objet du traité, ce sont aussi les règles de la Convention de Vienne qui lui seraient applicables.

- 24. M. OUCHAKOV voudrait poser quatre questions au Rapporteur spécial.
- 25. Premièrement, existe-t-il des cas concrets où des organisations internationales aient formulé des réserves, accepté des réserves ou fait objection à des réserves à un traité?
- 26. Deuxièmement, si l'ONU était partie à la convention sur le droit de la mer et si elle pouvait faire des réserves concernant le régime de la mer territoriale, quelle serait la portée de ces réserves en ce qui concerne, d'une part, les rapports entre les Etats parties et, d'autre part, les rapports entre les Etats parties et l'ONU?
- 27. Troisièmement, le principe de la réciprocité, admis en droit international, ne doit-il pas jouer un rôle dans un cas comme celui des réserves au régime de la mer territoriale?
- 28. Quatrièmement, la règle générale énoncée au paragraphe 1 de l'article 19 bis veut que, dans le cas d'un traité conclu entre des Etats et des organisations internationales, un Etat ne puisse formuler une réserve « que si cette réserve est expressément autorisée soit par ce traité soit d'une autre manière par l'ensemble des Etats et organisations internationales contractants ». Faut-il en conclure que, si l'ONU participe à la convention sur le droit de la mer, les Etats parties ne seront pas autorisés à faire des réserves entre eux, et seront ainsi soumis à un régime différent du régime prévu pour les quatre conventions de Genève sur le droit de la mer?
- 29. M. AGO a été séduit par les solutions proposées par le Rapporteur spécial, mais voudrait, à son tour, poser une question, car il arrive souvent que, dans une conférence diplomatique, les Etats ne se mettent pas d'accord sur le problème des réserves et choisissent la voie la plus facile, mais la moins sage, qui consiste à passer ce problème sous silence. Dans le cas où parmi les parties à une convention figurent une ou deux organisations internationales, l'obligation pour les auteurs de la convention de préciser à quels articles les organisations internationales peuvent faire des réserves comporte-t-elle également pour eux une obligation de prendre position sur la faculté des Etats de faire des réserves? Autrement dit, si le traité stipule que les organisations internationales pourront faire des réserves à certains articles seulement, en sera-t-il de même pour les Etats, ou le traité devra-t-il également

- indiquer à quels articles les Etats pourront faire des réserves?
- 30. M. REUTER (Rapporteur spécial), répondant aux questions posées par M. Ouchakov, dit qu'il ne connaît pas de cas concrets dans lesquels des organisations internationales aient formulé des réserves, accepté des réserves ou fait objection à des réserves.
- 31. En ce qui concerne la portée des réserves que l'ONU pourrait formuler si elle était partie à la convention sur le droit de la mer, il rappelle avoir déjà dit qu'il estimait, personnellement, que l'ONU ne devrait pas être partie à cette convention, car elle n'a pas compétence pour souscrire aux engagements que celle-ci comportera pour les parties. Cependant, à supposer que l'ONU devienne partie à la convention sur le droit de la mer pour défendre l'intérêt général de l'humanité tout entière, il ne serait pas concevable qu'elle fasse une réserve au régime de la mer territoriale ou qu'elle objecte à une réserve concernant ce régime, car, ne possédant pas elle-même de mer territoriale, elle ne peut pas prendre d'engagement au sujet de quelque chose qu'elle n'a pas. Par contre, si l'on admet que l'ONU peut avoir le droit de navigation, il faut admettre qu'elle puisse faire des réserves sur les questions touchant les intérêts des navigants — par exemple, sur l'étendue de la mer territoriale — et qu'elle puisse faire objection à des réserves sur ces questions.
- 32. En ce qui concerne le principe de la réciprocité évoqué par M. Ouchakov, le Rapporteur spécial fait observer que, selon ce principe, les Etats sans littoral qui seront parties à la convention sur le droit de la mer ne devraient pas non plus avoir le droit de faire des réserves, d'accepter des réserves ou d'objecter à des réserves concernant les dispositions de la convention relatives à la mer territoriale ou au plateau continental, puisqu'ils ne possèdent ni l'un ni l'autre. Cependant, on pourrait également considérer qu'un Etat qui n'a pas de mer territoriale a le droit de faire objection à la réserve d'un Etat qui en a une dans la mesure où cette réserve compromet son droit de navigation. Les Etats sans littoral auraient ainsi la possibilité de faire des réserves au sujet de quelque chose qu'ils n'ont pas, ce qui serait contraire au principe de la réciprocité. C'est pourquoi le principe général formulé par le Rapporteur spécial consiste à fonder la faculté de présenter des réserves, d'accepter des réserves ou de faire objection à des réserves sur la capacité de s'engager. Ce principe est valable pour les Etats eux-mêmes, car il revient à dire qu'un Etat ne peut pas faire de réserves à un traité en ce qui concerne une capacité qu'il n'a pas.
- 33. En ce qui concerne la quatrième question posée par M. Ouchakov, le Rapporteur spécial rappelle qu'il a complètement abandonné l'idée de soumettre les Etats à un régime nécessairement symétrique de celui des organisations internationales. Ce n'est pas parce qu'il a posé, de manière générale, une règle restrictive pour les organisations internationales que les Etats doivent être soumis à la même règle. C'est la règle de la Convention de Vienne qui s'applique aux Etats, c'est-à-dire la règle générale de la liberté en matière de réserves.
- 34. Répondant à la question posée par M. Ago, le Rapporteur spécial dit que le fait de formuler une règle restrictive pour les organisations internationales va peut-

être amener les Etats à préciser, dans le texte des conventions auxquelles participeront une ou plusieurs organisations internationales, les réserves que ces organisations seront autorisées à formuler. Il pense que, sur le plan d'une certaine politique législative, si les Etats autorisent certaines réserves de la part des organisations internationales, il serait normal qu'ils ne gardent pas le silence sur leurs propres réserves et qu'ils donnent aussi des précisions à ce sujet. Toutefois, si les Etats autorisent certaines réserves de la part des organisations internationales, cela ne veut-il pas dire, ipso facto, que ces réserves sont également autorisées de la part des Etats? Autrement dit, un Etat ne pourrait pas faire d'objection à une réserve formulée par un autre Etat s'il s'agit d'une réserve autorisée pour une organisation internationale, le fait qu'une réserve ait été autorisée pour une organisation internationale prouvant en effet que les Etats sont d'accord sur le fait que cette réserve n'est contraire ni à l'objet ni au but du traité. Les réserves autorisées pour les organisations internationales peuvent donc avoir des conséquences positives en ce qui concerne les réserves des Etats.

- 35. Le PRÉSIDENT dit que, dans ses exposés extrêmement intéressants, M. Reuter a fait preuve de la clarté et de la souplesse en même temps que de la fermeté que l'on attend exactement d'un Rapporteur spécial. Le moment est peut-être venu, pour la Commission, de porter son attention sur les articles 20 et 20 bis.
- 36. M. OUCHAKOV dit que les articles 20 et 20 bis sont si proches, quant au fond, des articles 19 et 19 bis qu'il n'est pas nécessaire de les examiner séparément. Il propose que les quatre articles ainsi que le nouvel article proposé par le Rapporteur spécial soient renvoyés au Comité de rédaction.
- 37. M. SETTE CÂMARA félicite le Rapporteur spécial de son exposé remarquablement clair. Le nouvel article proposé par le Rapporteur spécial, qui relierait en quelque sorte les articles relatifs aux réserves et l'article 6, est de la plus haute importance, et l'incidence qu'il pourrait avoir sur d'autres dispositions du projet doit être mesurée avec soin. Ayant adopté l'article 6, qui reconnaît la capacité des organisations internationales de conclure des traités, la Commission ne peut faire autrement que de reconnaître le droit des organisations internationales de formuler des réserves, d'accepter des réserves ou d'y faire objection. Reste à savoir quelles limitations doivent être imposées à l'exercice de ce droit. Initialement, le Rapporteur spécial était favorable à l'adoption d'un régime libéral suivant étroitement celui de la Convention de Vienne; par la suite, il en est venu à penser que certaines restrictions devraient être apportées à la liberté d'action des organisations internationales en matière de réserves pour éviter que ne règne la plus grande confusion à l'avenir. Le nouvel article que propose le Rapporteur spécial pourrait apporter une solution à nombre des problèmes avec lesquels la Commission est aux prises dans ce domaine. M. Sette Câmara ne voit pas d'objection à ce que, conformément à la suggestion de M. Ouchakov, cet article soit renvoyé au Comité de rédaction en même temps que les articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis.
- 38. M. Sette Câmara estime que la Commission ne doit pas hésiter à aborder les cas concrets, quelles que puissent

en être les particularités. La question de la capacité du Conseil des Nations Unies pour la Namibie, par exemple, a récemment été examinée de façon très approfondie à la Conférence des Nations Unies sur l'eau, à Mar del Plata, ainsi qu'à la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités, à Vienne, et elle ne manquera pas de revenir en discussion à l'avenir. La situation du Conseil pour la Namibie est évidemment un cas à part, mais ce n'est pas une raison pour escamoter la question en attendant que la Namibie accède à l'indépendance et devienne membre à part entière de la communauté internationale. Le statut de la Communauté économique européenne est un autre cas concret dont la Commission ne peut pas se désintéresser.

- 39. M. EL-ERIAN dit qu'il n'a pas d'objection à ce que les articles sur la formulation des réserves, l'acceptation des réserves et les objections aux réserves soient renvoyés au Comité de rédaction, à condition que les membres de la Commission aient la possibilité de faire des observations complémentaires sur les articles 20 et 20 bis lorsqu'ils reviendront à la Commission. En tout état de cause, nombre des observations qu'il avait à formuler ont été exposées par sir Francis Vallat, plus particulièrement lorsqu'il a analysé les différences fondamentales entre les Etats et les organisations internationales en matière de formulation de réserves ²¹.
- 40. M. El-Erian sait gré au Rapporteur spécial des précisions qu'il a données sur la question de la consultation des organisations internationales. Il se rend compte maintenant qu'il n'y a pas de véritable analogie entre le sujet à l'examen et la question de la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, pour laquelle il existait une documentation et une pratique abondantes. Dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre des organisations internationales, la pratique est très pauvre et les problèmes sont bien plus complexes.
- 41. M. FRANCIS se réserve le droit de formuler quelques observations sur les articles 20 et 20 bis lorsque le Comité de rédaction les aura examinés.
- 42. Le PRÉSIDENT dit que les articles 20 et 20 bis devront manifestement faire l'objet d'un complément de débat lorsqu'ils auront été examinés par le Comité de rédaction. Sous cette réserve, il considérera que, s'il n'y a pas d'objection, la Commission décide de renvoyer les articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis, ainsi que le nouvel article proposé par le Rapporteur spécial ²², au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé 23.

La séance est levée à 12 h 55.

²¹ 1432° séance, par. 19 et suiv.

²³ Ci-dessus par. 11.

Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1446° séance, 1448° séance, 1450° séance, par. 48 et suiv., et 1451° séance, par. 1 à 11.

1434° SÉANCE

Lundi 6 juin 1977, à 15 heures Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

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

- 1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue, au nom de la Commission, au professeur H. Valladão, observateur du Comité juridique interaméricain.
- 2. Il invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 21, qui est ainsi libellé :

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 bis, 20, 20 bis et 23
- a) modifie pour l'auteur de la réserve, Etat ou organisation internationale, 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'auteur de la réserve.
- 2. La réserve ne modifie pas les dispositions du traité pour les autres parties dans leurs rapports inter se.
- 3. Lorsque, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 3, alinéa b, de l'article 20 et au paragraphe 2, alinéa b, de l'article 20 bis, un contractant, Etat ou 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 et le contractant auteur de la réserve, les dispositions sur lesquelles porte la réserve ne s'appliquent pas entre les deux contractants dans la mesure prévue par la réserve.
- 3. M. REUTER (Rapporteur spécial) rappelle que les précédents articles relatifs aux réserves, pour lesquels le Rapporteur spécial vient de soumettre une nouvelle version au Comité de rédaction, ont posé une question fondamentale sur laquelle la Commission n'a pas encore pris position : les organisations internationales peuvent-elles être admises à faire des réserves ou des objections qui ne sont pas expressément autorisées par le texte du traité auquel elles sont parties? La réponse à cette question risque d'avoir des incidences sur les articles 21, 22 et 23,

car si la Commission adoptait une position très restrictive à l'égard des réserves et des objections formulées par les organisations internationales, cette position pourrait influer sur le texte de ces trois articles — mais elle se traduirait probablement par une simplification de ce texte. La Commission peut donc entreprendre l'examen des articles 21, 22 et 23 sans avoir arrêté définitivement sa position sur les autres articles relatifs aux réserves.

- 4. Les articles 21, 22 et 23, qui figurent dans le cinquième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/290 et Add.1) et que la Commission aborde pour la première fois, suivent de très près le texte de la Convention de Vienne³, car le Rapporteur spécial a jugé prudent de ne pas s'écarter de cette convention pour ce qui est de la conception des réserves. Il se peut, il est vrai, que certaines questions soulevées au cours du débat sur les articles précédents jettent une lumière nouvelle sur la question des réserves.
- 5. M. Ouchakov s'est demandé notamment, à propos des articles 19 bis et 20 bis, s'il était concevable qu'un Etat sans littoral partie à la future convention sur le droit de la mer puisse formuler des réserves sur les dispositions de cette convention relative à la mer territoriale. Il a répondu négativement à cette question, et le Rapporteur spécial l'a suivi sur ce point en s'appuyant sur la définition du mot « réserve » donnée à l'alinéa d du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne et en soulignant qu'un Etat ne peut pas faire de réserve sur une question à propos de laquelle il ne peut pas prendre lui-même d'engagement. A cet égard, la sentence arbitrale qui sera rendue sous peu dans le litige qui oppose le Royaume-Uni et la France à propos du plateau continental de la Manche et d'une partie de l'Atlantique pourrait préciser certaines notions relatives aux réserves.
- 6. L'article 21 ne présente que des modifications mineures par rapport au texte de l'article 21 de la Convention de Vienne : l'expression « organisation internationale » a été ajoutée au mot « Etat » à l'alinéa a du paragraphe 1 et au paragraphe 3, et le mot « Etat » a été supprimé à l'alinéa b du paragraphe 1. Le Rapporteur spécial se demande s'il a eu raison d'ajouter, au paragraphe 3, le mot « contractant » et s'il ne vaudrait pas mieux supprimer ce mot au début du paragraphe et remplacer, à la fin du paragraphe, l'expression « les deux contractants » par les mots « l'auteur de la réserve et l'auteur de l'objection ».
- 7. M. TABIBI dit que l'article 21, que le Rapporteur spécial a si brillamment présenté, est la suite logique des articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis. M. Tabibi peut sans difficulté souscrire à la règle, clairement formulée au paragraphe 1, selon laquelle une réserve établie à l'égard d'une autre partie à un traité modifie pour l'auteur de la réserve, Etat ou organisation internationale, dans ses relations avec cette autre partie les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve, dans la mesure prévue par cette réserve, et modifie ces dispositions dans la même mesure pour cette autre partie dans ses relations avec l'auteur de la réserve. M. Tabibi peut aussi accepter la règle qui est énoncée au paragraphe 3, en vertu de laquelle une objection à une

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

² Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

³ Voir 1429^e séance, note 4.

réserve n'empêche pas en soi l'entrée en vigueur du traité entre la partie qui formule l'objection et la partie qui formule la réserve. L'article 21 pourrait être renvoyé tout de suite au Comité de rédaction.

- 8. M. CALLE Y CALLE remercie le Rapporteur spécial d'avoir présenté avec tant de clarté l'article 21, qui a pour objet de préciser les effets juridiques des réserves et des objections aux réserves formulées par des Etats ou des organisations internationales avant de consentir à être liés par un traité. Au cours de l'examen des articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis, certains membres ont préconisé une attitude libérale à l'égard des réserves tandis que d'autres étaient partisans d'une attitude plus restrictive. La pratique des réserves a été qualifiée de mal nécessaire, difficilement évitable sans doute, mais qu'il faudrait chercher à éliminer des relations conventionnelles entre les Etats — et plus particulièrement entre les Etats et les organisations internationales, qui sont la création de ces Etats et dont ceux-ci sont membres. Toutefois, dès l'instant où l'on admet le principe des réserves, c'est manifestement afin qu'elles aient pour effet juridique de modifier les relations entre la partie qui formule la réserve et la partie à l'égard de laquelle la réserve est établie. C'est ce qui est dit au paragraphe 1. Au paragraphe 2, il est clairement précisé qu'une telle réserve ne porte pas atteinte aux relations entre les autres parties au traité. Le paragraphe 3 est lui aussi suffisamment clair, mais il serait préférable de ne pas utiliser le terme « contractant », qui implique que l'Etat ou l'organisation internationale intéressés ont déjà exprimé leur consentement à être liés par le traité.
- 9. M. OUCHAKOV se demande, à propos de l'article 23, si le représentant d'une organisation internationale qui est autorisé à signer un traité est également autorisé à formuler des réserves au moment de la signature, comme c'est le cas pour le représentant d'un Etat, ou s'il lui faut pour cela des pouvoirs spéciaux émanant d'un organe compétent de l'organisation internationale qu'il représente. La question se pose de la même façon en ce qui concerne l'autorisation d'accepter des réserves ou ce qui est encore plus important d'objecter à des réserves formulées par les autres parties au traité.
- 10. M. Ouchakov regrette que le Rapporteur spécial n'ait pas divisé l'article 21 en deux articles distincts consacrés, l'un aux traités entre organisations internationales seulement, l'autre aux traités entre Etats et organisations internationales. En effet, l'article 21 pose, comme l'article 20 bis, la question de savoir si une organisation internationale peut faire objection à une réserve formulée par un Etat partie à l'égard d'une disposition qui ne concerne que les Etats parties au traité. Sous sa forme actuelle, l'article proposé par le Rapporteur spécial prévoit cette possibilité, dans la mesure où il n'établit aucune distinction entre les traités conclus entre des organisations internationales et les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. Il est évident, comme le Rapporteur spécial l'a dit lui-même, que la forme définitive de cet article dépendra de la décision que le Comité de rédaction prendra au sujet des articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis.
- 11. M. Ouchakov estime, toutefois, qu'il faudrait consacrer une disposition distincte à la catégorie des accords

- conclus essentiellement entre des Etats avec la participation d'une ou deux organisations internationales, car c'est cette catégorie d'accords qui est visée à l'alinéa c de l'article 3 de la Convention de Vienne, par la formule « accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international ». L'article 3 de la Convention de Vienne ne dit pas que cette convention s'applique obligatoirement à cette catégorie d'accords, mais qu'elle peut s'y appliquer. C'est donc à la Commission qu'il appartient d'indiquer quelle est la règle qui leur est applicable.
- 12. M. SETTE CÂMARA est d'avis qu'il faudrait renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction. Cet article met en lumière plusieurs aspects intéressants de la complexité des relations bilatérales qui s'établissent dans le contexte d'une relation multilatérale par le jeu des réserves. La pratique des réserves est un expédient auquel il est fréquemment recouru en droit international, dont la Commission devrait s'abstenir d'apprécier les avantages ou les inconvénients. Sans doute peut-il être jugé préférable de maintenir les dispositions d'un traité dans leur intégralité, mais on peut aussi faire valoir que le mécanisme des réserves favorise une participation plus large aux traités. La pratique des réserves est une réalité de la vie internationale que la Commission doit admettre.
- M. VEROSTA estime que M. Ouchakov a soulevé une question très importante en se demandant, à propos de l'article 23, si le représentant d'une organisation internationale était autorisé à formuler des réserves ou des objections à des réserves au moment de la signature du traité. Il a déjà lui-même appelé l'attention de la Commission 4 sur la nécessité de modifier l'article 6 ⁵ en fonction de la décision que le Comité de rédaction prendra au sujet des articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis. Il estime maintenant qu'il faudra également compléter l'article 7 pour tenir compte des problèmes posés, à l'article 21, par les réserves et les objections aux réserves. En effet, les paragraphes 3 et 4 de l'article 7 indiquent les conditions dans lesquelles une personne est considérée comme représentant une organisation internationale « pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité » et « pour communiquer le consentement de cette organisation à être liée par un traité », mais ils n'indiquent pas dans quelles conditions une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour formuler des réserves ou pour faire des objections à des réserves — car il est difficile d'admettre que l'expression «consentement à être lié» sousentend la faculté de formuler des réserves ou de faire objection à des réserves.
- 14. M. Verosta n'a néanmoins aucune difficulté à s'associer à ceux qui ont proposé de renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction.
- 15. M. EL-ERIAN constate avec satisfaction que l'article 21 ne présente, par rapport au texte correspondant de la Convention de Vienne, que les différences de rédaction rendues nécessaires par son objet propre, comme le Rapporteur spécial l'a signalé dans le commentaire. M. El-Erian estime en effet que la Commission ne doit pas s'engager dans une discussion sur les dispositions de la

^{4 1432°} séance, par. 5.

⁵ Voir 1429^e séance, note 3.

Convention de Vienne relatives au problème très complexe des réserves, mais voir comment ces règles peuvent être adaptées au sujet à l'examen. L'idée de M. Ouchakov de formuler deux séries de dispositions — l'une pour les traités entre les Etats et les organisations internationales et l'autre pour les traités entre deux ou plusieurs organisations internationales — lui paraît intéressante, et mériterait d'être examinée.

- 16. M. FRANCIS dit que l'article 21 pourrait être renvoyé au Comité de rédaction pour qu'il en mette le texte au point.
- 17. En ce qui concerne l'éventualité, que M. Ouchakov a été le premier à envisager, dans laquelle un Etat sans littoral partie à la future convention sur le droit de la mer voudrait formuler une réserve concernant la mer territoriale, M. Francis tient à ce qu'il soit consigné au compte rendu qu'à son avis une telle réserve est en principe admissible. En effet, si les négociations relatives à la future convention ont été divisées entre plusieurs sujets pour des raisons de commodité, les divers aspects du droit de la mer constituent un tout organique et sont inextricablement liés. Il serait tout à fait normal d'autoriser la Zambie, la Bolivie ou d'autres pays sans littoral à formuler une réserve relative à la mer territoriale, non seulement parce que les dispositions de la future convention risqueraient d'avoir une incidence sur les activités de leurs navires, mais aussi parce que la délimitation de la mer territoriale, telle qu'elle est actuellement envisagée, léserait certainement leurs intérêts sur la haute mer. Il y a lieu de tenir compte aussi du fait que les Etats sans littoral participent pleinement à l'élaboration de la convention. Il n'a jamais été suggéré qu'ils devraient être privés du droit de vote. Ils devraient donc jouir des mêmes droits que les autres parties à la future convention en ce qui concerne la formulation des réserves. Si un Etat sans littoral formule une réserve qui n'est pas pertinente, les autres parties à la convention peuvent exercer leur droit d'opposer une objection à cette réserve.
- 18. M. DADZIE dit que l'article 21 est la conséquence logique des articles qui précèdent. Le Rapporteur spécial a eu raison d'en fonder le texte sur la Convention de Vienne; c'est un instrument qui jouit d'un prestige particulier, et toute dérogation à ses dispositions risquerait de créer des problèmes à la communauté internationale. M. Dadzie est d'avis que les règles énoncées à l'article 21 sont tout à fait satisfaisantes et qu'elles peuvent être renvoyées sans plus attendre au Comité de rédaction.
- 19. Pour ce qui est de la forme, il lui semble que l'alinéa a du paragraphe 1 et le paragraphe 3 pourraient être plus précis. En ce qui concerne la première de ces dispositions, il ne voit pas la nécessité d'établir une distinction entre un Etat et une organisation internationale puisque la règle énoncée peut s'appliquer également à l'un comme à l'autre. Il serait certainement suffisant de se référer à « l'auteur de la réserve ». De même, au paragraphe 3, l'expression « un contractant, Etat ou organisation internationale » pourrait être remplacée par une expression plus simple comme « une partie contractante », ou simplement « une partie ».
- 20. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission semblent généralement d'accord pour renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction,

- plusieurs d'entre eux ayant souligné que l'adoption définitive de cet article serait subordonnée à la position que le Comité de rédaction prendrait au sujet des questions de principe posées par les articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis.
- 21. La question que M. Ouchakov a posée au sujet de l'article 23, et que M. Verosta a reprise, comporte deux aspects: un aspect international, qui concerne les pouvoirs, et un aspect constitutionnel, qui concerne le droit propre des organisations internationales. Il s'agit en effet de savoir, d'une part, quels sont les pouvoirs que le représentant d'une organisation internationale doit produire pour être autorisé à faire des réserves, à accepter des réserves ou à faire objection à des réserves à titre provisoire, et, d'autre part, quel est l'organe d'une organisation internationale qui a compétence pour faire des réserves, accepter des réserves ou faire objection à des réserves à titre définitif. M. Ouchakov n'a posé la question qu'à propos des organisations internationales, mais le problème se pose aussi en ce qui concerne les Etats.
- 22. Sur le plan international en ce qui concerne les pouvoirs —, il est évident, en raison du pouvoir souverain des Etats, que le représentant d'un Etat qui est autorisé à signer un traité n'a pas besoin de prouver qu'il est également autorisé à faire des réserves ou à faire des objections aux réserves.
- 23. Sur le plan constitutionnel, par contre, la question est beaucoup moins claire, car le droit constitutionnel de bien des Etats ne précise pas qui est autorisé à faire des réserves ou des objections aux réserves. Dans certains Etats, le pouvoir exécutif demande au Parlement l'autorisation de ratifier une convention, mais ne lui demande pas l'autorisation de présenter des réserves à cette convention, car il estime que le droit de faire des réserves et des objections aux réserves fait partie de la fonction gouvernementale.
- 24. Il s'agit donc de savoir, comme l'a dit M. Verosta, s'il faut élaborer une disposition spéciale indiquant que, même à titre provisoire, la personne qui signe doit être munie d'un pouvoir spécifiant qu'elle peut formuler des réserves ou faire objection à des réserves. Le Rapporteur spécial ne voit, pour sa part, aucun inconvénient à introduire une disposition de ce genre.
- 25. Cependant, la question de savoir qui, dans une organisation internationale, a le pouvoir de formuler des réserves ou des objections à des réserves relève du droit constitutionnel de l'organisation internationale, qui peut varier d'une organisation à l'autre. En revenant plus tard sur l'article 7, la Commission pourra préciser que les pouvoirs du représentant d'une organisation internationale doivent spécifier si ce représentant peut faire des réserves ou des objections à des réserves. Le Comité de rédaction pourrait examiner cette question à propos de l'article 23.
- 26. M. Ouchakov et, après lui, M. El-Erian se sont demandé s'il ne fallait pas distinguer à l'article 21 entre les traités conclus entre des organisations internationales et les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. Le Rapporteur spécial a jugé préférable de ne pas faire cette distinction à l'article 21 afin de ne pas en compliquer inutilement la rédaction, mais il est prêt à la faire si les membres de la Commission le jugent nécessaire.

- 27. En ce qui concerne la question posée par M. Francis, le Rapporteur spécial rappelle qu'il a parfaitement admis que, dans le cas de la future convention sur le droit de la mer, un Etat partie sans littoral puisse faire une objection à une réserve formulée par un autre Etat partie en ce qui concerne les dispositions relatives à la mer territoriale, car les réserves concernant la mer territoriale portent nécessairement atteinte au droit de navigation en haute mer dans la mesure où elles limitent la haute mer. Il n'y a dans ce cas aucun doute en ce qui concerne le droit de faire des objections à des réserves, mais il y en a en ce qui concerne le droit de faire des réserves.
- 28. Un Etat qui n'a pas de mer territoriale peut-il, en adhérant à la future convention sur le droit de la mer, faire des réserves concernant la mer territoriale? Certains ont répondu affirmativement à cette question, d'autres négativement. Le Comité de rédaction sera appelé à résoudre ce problème à propos des articles 19 bis et 20 bis. Le Rapporteur spécial estime, pour sa part, qu'il y a un lien entre le pouvoir de s'engager, le pouvoir de faire des réserves et le pouvoir de faire des objections à des réserves, et il a proposé au Comité de rédaction un nouvel article énonçant ce principe.
- 29. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé 6.

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

30. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 22, qui est ainsi libellé :

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.
- 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 contractant, Etat ou organisation internationale, que lorsque ce dernier en a reçu notification;
- b) le retrait d'une objection à une réserve ne prend effet que lorsque l'auteur de la réserve a reçu notification de ce retrait.
- 31. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il n'a pas d'observations à faire au sujet du texte de l'article 22, qui reproduit simplement, avec les modifications rédactionnelles appropriées, celui de l'article correspondant de la Convention de Vienne.
- 32. M. CALLE Y CALLE demande au Rapporteur spécial d'indiquer pourquoi il estime comme il l'a dit dans la deuxième phrase du commentaire consacré à cet article dans son cinquième rapport (A/CN.4/290 et Add.1) qu'il faudra peut-être «compléter l'article 22, et notamment prévoir une notification plus large ».
- Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1451 séance, par. 16 à 20.

- 33. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il répondra à cette question à la séance suivante.
- 34. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 22 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé?.

ARTICLE 23 (Procédure relative aux réserves)

35. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 23, qui est ainsi libellé :

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 et organisations internationales contractants et aux autres Etats et organisations internationales ayant qualité pour devenir parties au traité.
- Lorsqu'elle est formulée lors de la signature du traité par un Etat, sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation dudit traité,

par une organisation internationale, sous réserve de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation dudit traité,

une réserve doit être confirmée formellement, selon le cas, 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.
- 36. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que l'article 23 n'appelle guère de commentaires. Si le Comité de rédaction estime qu'il convient d'introduire dans le projet une disposition spéciale sur le pouvoir des représentants des organisations internationales de poser un acte en matière de réserves, peut-être pourrait-il la faire figurer dans l'article 23 à moins qu'elle ne soit introduite dans l'article 7.
- 37. En ce qui concerne le libellé du paragraphe 2 de l'article, le Rapporteur spécial précise que les mots « une réserve doit être confirmée formellement » sont textuellement repris de l'article correspondant de la Convention de Vienne. Or, comme la Commission a décidé, après de longs débats, d'appeler « confirmation formelle » et non « ratification » l'acte par lequel une organisation internationale exprime, après la signature d'un traité, son consentement définitif à être liée par ce traité, il conviendrait, pour éviter toute confusion, de remplacer au paragraphe 2 les mots « confirmée formellement » par « de nouveau formulée », étant entendu que ces deux expressions ont exactement le même sens.
- 38. M. CALLE Y CALLE est d'avis que le risque de confusion avec la terminologie du projet d'article 11, que le Rapporteur spécial vient de mentionner et qu'il signale dans son commentaire relatif à l'article 23 (A/CN.4/290 et Add.1) pourrait être évité si l'on supprimait le mot « formellement » du premier membre de phrase du dernier

¹ Idem.

alinéa du paragraphe 2 de l'article. Cette modification n'enlèverait rien à l'efficacité de la disposition, puisque la confirmation d'une réserve — qu'elle soit ou non qualifiée de « formelle » — consiste simplement à la formuler de nouveau.

- 39. M. SETTE CÂMARA rappelle que la Commission a décidé de donner une signification technique à l'expression « confirmation formelle », qui s'entendrait de l'acte correspondant, pour une organisation internationale, à la ratification d'un traité par un Etat. Cela étant, il pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il faut éviter d'employer cette expression à d'autres fins, comme c'est le cas au dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article 23.
- 40. Se référant aux observations de M. Ouchakov, M. Sette Câmara dit que si, comme le Rapporteur spécial l'a suggéré et comme lui-même l'espère, le Comité de rédaction introduit dans le projet un article établissant un lien entre la question des réserves et les dispositions de l'article 6, le pouvoir de formuler des réserves, d'en accepter ou de formuler des objections à des réserves au nom d'une organisation internationale est une question qui devra être résolue conformément aux règles pertinentes de l'organisation intéressée.
- 41. M. OUCHAKOV fait observer que l'article 23, malgré son apparente simplicité, pose des questions de fond, notamment la question des pouvoirs à conférer, en matière de réserves, à la personne ou aux personnes représentant une organisation internationale. A ce sujet, M. Ouchakov se demande s'il est vraiment nécessaire et utile de prévoir la faculté, pour une organisation internationale, de formuler des réserves au moment de la signature d'un traité. Il lui faudrait en effet, pour ce faire, une autorisation de l'organe compétent. Or, celui-ci peut n'avoir même pas pris de décision au sujet de la signature. C'est pourquoi M. Ouchakov n'est pas partisan d'un système qui obligerait l'organe compétent à se prononcer à la fois, au moment de la signature, sur la signature et sur les réserves. C'est plutôt au moment de la confirmation formelle que les réserves devraient être formulées.
- 42. Aux termes du paragraphe 1 de l'article à l'examen, la réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être [...] communiquées aux Etats et organisations internationales contractants et aux autres Etats et organisations internationales ayant qualité pour devenir parties au traité.

Pour les traités de caractère universel conclus entre des Etats et des organisations internationales, ces communications devront donc être faites à tous les Etats existants. Pour cette même catégorie de traités, ainsi que pour les traités conclus entre des organisations internationales seulement, il sera plus difficile, en revanche, de déterminer quelles sont les organisations internationales « ayant qualité pour devenir parties ». Si une dizaine d'organisations internationales sont les autres organisations internationales auxquelles ces communications devront être faites? Cette question fondamentale devrait être réglée soit dans le texte même de l'article 23, soit au moins dans le commentaire.

43. M. Ouchakov fait observer, par ailleurs, que le paragraphe l de l'article 23 est lié à l'article 78 de la Convention de Vienne, qui régit les modalités de notification et de

- communication. Il importe donc d'avoir cette disposition présente à l'esprit en examinant l'article 23.
- 44. Enfin, comme toutes les questions qu'il a soulevées pourraient être débattues au Comité de rédaction, M. Ouchakov est d'avis que l'article 23 lui soit renvoyé.
- 45. M. VEROSTA, se référant à l'expression « ayant qualité pour devenir parties au traité », fait observer que, pour savoir si des Etats ont cette qualité, il suffit de déterminer s'ils ont été invités ou non à devenir parties au traité — autrement dit s'il s'agit d'un traité ouvert ou restreint. Il n'en va pas de même pour les organisations internationales. En effet, comme le Rapporteur spécial l'a bien indiqué dans son sixième rapport (A/CN.4/298 et Corr.1, par. 6), il existe d'importantes différences entre elles et les Etats. Les Etats sont des entités souveraines, tandis que les organisations internationales sont assujetties aux fonctions qui sont les leurs. La qualité d'une organisation internationale pour devenir partie à un traité dépend donc aussi de sa fonction. On alléguera qu'en définitive c'est l'organisation qui décide si l'adhésion à un traité entre dans ses fonctions. Toutefois, cette décision ne dépend pas de son acte constitutif, mais de l'organe compétent, autrement dit d'un certain nombre d'Etats. C'est pourquoi il faudrait introduire dans l'article une limitation fondée sur la fonction des organisations internationales. Sous sa forme actuelle, l'article peut donner l'impression qu'en matière de réserves les Etats et les organisations internationales sont sur un pied d'égalité. Peutêtre le Comité de rédaction pourrait-il examiner la question.
- 46. M. CALLE Y CALLE interprète le paragraphe 1 de l'article 23 comme signifiant que les réserves, les acceptations de réserves ou les objections à des réserves doivent être communiquées non seulement aux Etats et aux organisations internationales qui ont négocié un traité ou exprimé leur consentement à être liés par un traité, mais aussi à ceux qui ont « qualité pour devenir parties au traité » en vertu des dispositions de l'instrument lui-même. Il ne pense pas que cette qualité dépende, dans le cas d'une organisation internationale, de l'existence d'un lien entre les fonctions de l'organisation et l'objet et le but du traité. Par conséquent, rien ne s'oppose à ce que soient repris les termes du libellé du paragraphe correspondant de l'article 23 de la Convention de Vienne, comme le propose le Rapporteur spécial.
- 47. M. SCHWEBEL ne voit pas bien pourquoi M. Ouchakov considère qu'une organisation internationale qui est habilitée à formuler des réserves à un traité ne serait pas habilitée à en formuler aussi bien au moment de la signature qu'à celui de la confirmation formelle. M. Ouchakov a peut-être raison de dire qu'il est plus facile de communiquer les réserves aux Etats qu'aux organisations internationales, mais il peut être également difficile de les communiquer à des Etats qui n'ont pas participé à l'élaboration ou à la négociation du traité en question. Il y a parfois désaccord sur la question de savoir si des entités qui existent, ou prétendent exister, sur le plan international sont vraiment des Etats.
- 48. De l'avis de M. Schwebel, une organisation internationale a qualité pour devenir partie à un traité s'il existe un lien entre la fonction essentielle pour laquelle elle a été

créée et l'objet et le but du traité. Quant à savoir si ce lien existe, il semble que ce soit au dépositaire du traité, s'il y en a un, qu'il appartient de le décider.

- 49. M. REUTER (Rapporteur spécial) pense exprimer le sentiment de la majorité des membres de la Commission en proposant le renvoi de l'article 23 au Comité de rédaction, étant entendu que celui-ci devra aussi examiner la question des pouvoirs particuliers à exiger éventuellement des représentants des organisations internationales.
- Se référant aux observations de M. Ouchakov, qui a dit qu'il n'était peut-être pas nécessaire ni utile de donner aux organisations internationales la faculté de formuler des réserves au moment de la signature, le Rapporteur spécial déclare qu'il est toujours préférable de formuler une réserve à ce moment-là plutôt qu'au moment de la confirmation formelle. Quant à savoir s'il est prématuré d'exprimer une réserve au moment de la signature parce que l'organe intergouvernemental qui est véritablement habilité à engager l'organisation n'intervient généralement que plus tard, M. Reuter estime que c'est une préoccupation un peu excessive. Dans la pratique des négociations, les organes intergouvernementaux intéressés ont généralement connaissance du texte d'un traité bien avant la signature. Tel est l'usage, du moins, dans les organisations internationales dont les Etats membres prennent d'importants engagements. Par ailleurs, aussi bien la Convention de Vienne que le projet à l'étude favorisent le retrait des réserves. Par conséquent, si une organisation internationale voulait revenir sur une réserve formulée au moment de la signature, elle pourrait toujours ne pas la confirmer et présenter ultérieurement une réserve définitive. Pour le Rapporteur spécial, il serait grave de priver une organisation internationale de la capacité de formuler une réserve au moment de la signature, alors que c'est précisément ce moment que les autres parties jugent le plus opportun pour le faire.
- 51. Quant à l'expression « ayant qualité pour devenir parties au traité », le Rapporteur spécial rappelle que la Convention de Vienne ne contient aucune règle générale indiquant quels Etats ont qualité pour devenir parties à une convention quelconque. En 1962⁸, la Commission avait rédigé un projet d'article généreux et hardi, qui conférait aux Etats un droit subjectif de participer à des traités. L'absence de toute disposition sur ce point dans la Convention de Vienne signifie que la qualité pour devenir partie à un traité conclu entre Etats est nécessairement déterminée par ce traité. Il n'en demeure pas moins que les traités intéressant tous les Etats devraient être ouverts à tous les Etats. Pour les organisations internationales, il en ira de même : on déterminera dans chaque cas si des organisations internationales peuvent devenir parties à un traité et, dans l'affirmative, quelles sont ces organisations. Il n'est pas exclu qu'un traité soit ouvert, un jour, à toutes les organisations intergouvernementales existantes — mais ce jour paraît lointain. Juridiquement, l'expression « ayant qualité pour devenir parties au traité » s'applique aux Etats et aux organisations internationales

désignés comme tels par le traité en question. Ceux qui estiment qu'il ne convient pas de mettre les Etats et les organisations internationales sur un même pied font donc valoir des considérations dictées par les sentiments et non par la logique. Comme il convient néanmoins d'en tenir compte, on pourrait se référer, d'une part, aux Etats ayant qualité pour devenir parties au traité et, d'autre part, aux organisations internationales invitées par le traité et ayant, conformément à l'article 6, compétence pour devenir parties à ce traité. Personnellement, le Rapporteur spécial ne ressent pas la nécessité de faire cette distinction, mais c'est au Comité de rédaction qu'il appartient de se prononcer.

- 52. De même, le Comité de rédaction devra examiner la question des notifications et communications, soulevée par M. Ouchakov. Cette question ne devrait pas présenter de difficulté, car les organisations internationales désignées par un traité disposeront sans doute toujours des moyens de communication nécessaires.
- 53. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 23 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé 9.

Conférence commémorative Gilberto Amado

- 54. Le PRÉSIDENT annonce que le juge Elias a fait savoir au Comité de la Conférence commémorative Gilberto Amado que ses fonctions à la Cour internationale de Justice ne lui permettraient malheureusement pas de faire une conférence cette année, comme le Comité le lui avait demandé. Comme il serait difficile à un autre conférencier de se préparer à temps pour que la conférence puisse avoir lieu, comme d'habitude, avant la fin de la session du Séminaire de droit international, et que le juge Elias espère pouvoir être libre en 1978, le Comité propose de renvoyer la conférence à l'année prochaine.
- 55. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission accepte cette proposition.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

1435° SÉANCE

Mardi 7 juin 1977, à 10 h 5 Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

^a Voir *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 184, doc. A/5209, chap. II, sect. II, art. 8.

Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1451° séance, par. 16 à 20.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 22 (Retrait des réserves et des objections aux réserves) ³ [fin ⁴]

- 1. M. REUTER (Rapporteur spécial), répondant à une question posée à la séance précédente par M. Calle y Calle s, précise quelle hypothèse il avait en vue en indiquant, dans le commentaire de l'article 22 (A/CN.4/290 et Add.1), qu'il faudrait peut-être « compléter l'article 22, et notamment prévoir une notification plus large lorsque le retrait d'une objection à une réserve aboutit à modifier le régime conventionnel auquel un traité est soumis ».
- 2. Comme le Rapporteur spécial l'a déjà indiqué, il se peut qu'un traité conclu entre des Etats mais ouvert à une ou deux organisations internationales devienne à un certain moment un traité conclu entre des Etats seulement. Pour lui, ce genre de traité « à éclipses » devrait continuer à être régi par le projet d'articles. Pour ce qui est des réserves et des objections aux réserves, il peut arriver, en présence d'un tel traité, qu'une organisation internationale formule une réserve et que deux Etats y fassent objection, en donnant à leur objection l'effet d'ôter à l'organisation internationale sa qualité de partie à leur égard. Pour ces deux Etats, le traité n'est plus alors qu'un traité entre Etats tandis que pour les autres Etats parties et les deux organisations en question, ce traité est toujours un traité entre Etats et organisations internationales. Si, par la suite, les deux Etats en cause retirent leur objection, tout rentre dans l'ordre : le traité redevient pour eux un traité entre Etats et organisations internationales, et les règles du projet s'appliquent. A ce moment-là, il serait tout de même souhaitable que la notification du retrait de l'objection soit faite à toutes les parties et pas seulement à l'auteur de la réserve, comme le prévoit le projet d'article 22. De toute façon, le Rapporteur spécial est personnellement d'avis qu'un traité régi par les règles du projet devrait être considéré comme y restant soumis, même s'il devient temporairement un traité conclu entre Etats seulement.

ARTICLE 24 (Entrée en vigueur) et

ARTICLE 25 (Application à titre provisoire)

3. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les projets d'articles 24 et 25, tels qu'ils figurent dans son quatrième rapport (A/CN.4/285), qui sont ainsi libellés:

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 des Etats et organisations internationales ayant participé à la négociation.

- ¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.
- ² Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.
- ^a Pour texte, voir 1434° séance, par. 30.
- Voir 1434° séance, note 7.
- ⁵ Ibid., par. 32.

- 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 tous les Etats et 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 des Etats et 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

- 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 Etats ou organisations internationales 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 Etats ou organisations internationales 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 ou organisations entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.
- 4. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que ces deux articles sont repris des dispositions correspondantes de la Convention de Vienne⁶, par rapport auxquelles ils ne présentent que les modifications rédactionnelles nécessaires pour tenir compte des organisations internationales. Comme le texte de l'article 24 de la Convention de Vienne est extrêmement souple, il peut s'adapter à toutes les situations que peuvent engendrer des accords conclus par des organisations internationales; c'est pourquoi le Rapporteur spécial n'a pas distingué, d'une part, les traités conclus entre des Organisations et, d'autre part, les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. Il n'a pas non plus fait cette distinction dans son projet d'article 25.
- 5. M. FRANCIS fait remarquer que l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 27 semble fondé sur le principe qu'il peut y avoir une différence entre la position d'un Etat et celle d'une organisation internationale pour ce qui est des négociations, mais qu'en l'absence d'une telle différence l'organisation assume le caractère de « partie », tel que ce terme est défini dans la disposition en question. Le paragraphe 1 de l'article 24 semble envisager une situation où l'Etat et les organisations internationales intéressées sont sur un pied d'égalité.
- 6. De même, l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 25 conférerait aux organisations internationales le droit de se prononcer sur la question de savoir si un traité à la négociation duquel elles ont participé avec des Etats pourrait s'appliquer à titre provisoire. L'alinéa b du même paragraphe semble toutefois laisser entendre que dans les cas où le traité a été négocié à la fois par des organisations

Voir 1429° séance, note 4.

¹ Ibid., note 3.

internationales et par des Etats, seuls ces derniers peuvent décider s'il doit ou non s'appliquer à titre provisoire. Par ailleurs, le paragraphe 2 de l'article 25 risque lui aussi de donner lieu à des difficultés, car comment une organisation internationale pourrait-elle procéder à la notification visée dans cette disposition envers les « autres Etats », puisqu'elle n'est pas elle-même un Etat? Si l'idée est que les organisations internationales doivent avoir les mêmes droits que les Etats avec lesquels elles ont négocié les traités pour ce qui est de l'entrée en vigueur et de l'application provisoire de ces traités, il faudra modifier le texte de l'alinéa b du paragraphe 1 et du paragraphe 2 de l'article 25.

- 7. M. REUTER (Rapporteur spécial) estime que les observations de M. Francis posent une question d'intention et une question de rédaction. L'intention du Rapporteur spécial était de mettre les Etats et les organisations internationales sur un pied d'égalité, étant donné qu'il ne saurait en résulter aucun inconvénient. Quant à la rédaction des articles à l'examen, il se peut qu'elle soit défectueuse; une solution extrêmement simple consisterait à recourir à un procédé déjà employé dans d'autres articles, où il n'est question ni d'Etats ni d'organisations internationales mais de « contractants ».
- 8. M. OUCHAKOV est convaincu qu'il n'est pas possible d'appliquer aux Etats et aux organisations internationales une formule unique, et qu'il faut prévoir une disposition pour les traités conclus entre des organisations internationales et une autre pour les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales.
- Aux termes du paragraphe 1 de l'article 24, un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou « par accord des Etats et organisations internationales ayant participé à la négociation ». Si ce paragraphe était divisé en deux dispositions, celle qui concernerait les traités conclus entre des organisations internationales ne soulèverait pas de difficulté : l'accord en question serait un accord entre les organisations internationales ayant participé à la négociation. Il n'en va pas de même pour les traités auxquels participent des Etats et des organisations internationales, qui peuvent être conclus soit par un grand nombre d'Etats et une seule organisation internationale, soit par un grand nombre d'organisations internationales et un seul Etat. Suffirait-il que l'organisation internationale, dans le premier cas, ou l'Etat, dans le second, ne donne pas son consentement à l'entrée en vigueur du traité pour que celle-ci soit bloquée? Cette question se poserait avec plus ou moins d'acuité selon les multiples éventualités pouvant se présenter entre ces deux hypothèses extrêmes.
- 10. Il en va de même pour le paragraphe 2 de l'article 24. Si cette disposition ne visait que les traités conclus entre des organisations internationales, il n'y aurait pas d'inconvénient à la calquer sur la disposition correspondante de la Convention de Vienne. Mais dans le cas de traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, le paragraphe 2 pose les mêmes problèmes que le paragraphe 1 lorsqu'un nombre restreint d'organisations internationales ou d'Etats y sont parties.
- 11. Quant à l'article 25, il présente exactement les mêmes inconvénients. Le cas des traités conclus entre organi-

- sations internationales et celui des traités conclus entre Etats et organisations internationales devraient aussi y être prévus séparément, compte tenu de toutes les éventualités possibles.
- 12. En définitive, les difficultés que pressent M. Ouchakov dépendent de la rédaction finale des articles 19 et 19 bis. Si ces articles sont rédigés comme il l'a proposé, la rédaction des articles suivants en sera considérablement simplifiée.
- 13. M. CALLE Y CALLE est d'avis, comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans ses commentaires des articles 24 et 25 (A/CN.4/285), que, sous réserve de modifications rédactionnelles voulues, les articles correspondants de la Convention de Vienne sont suffisamment souples pour couvrir toutes les hypothèses concevables concernant l'entrée en vigueur ou l'application à titre provisoire de traités auxquels des organisations internationales sont parties. Le libellé simple que le Rapporteur spécial reprend maintenant a été longuement examiné par la Commission. expliqué dans le commentaire, et adopté sans difficulté par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. M. Calle y Calle est d'accord avec M. Ouchakov pour penser qu'il est essentiel d'établir une distinction entre les Etats et les organisations internationales dans certains articles, mais il ne croit pas que cette distinction s'impose dans le cas des articles 24 et 25.
- 14. M. ŠAHOVIĆ est d'avis que toutes les observations formulées au sujet des articles 24 et 25 pourraient être examinées par le Comité de rédaction. Le Rapporteur spécial a sans doute eu raison de reprendre presque textuellement les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne; on voit mal, en effet, comment on pourrait exprimer autrement les règles de base relatives à l'entrée en vigueur et à l'application provisoire des traités dont s'occupe actuellement la Commission. Toutefois, compte tenu de la méthode suivie par la Commission pour la rédaction d'autres dispositions, peut-être conviendrait-il de retenir la suggestion de M. Ouchakov et de subdiviser les articles à l'examen pour en faciliter la compréhension. Si M. Sahović préconise une telle solution, c'est essentiellement pour des raisons de méthodologie. En effet, il estime par ailleurs que les Etats et les organisations internationales doivent être mis sur un pied d'égalité en ce qui concerne leur qualité de parties à des traités.
- 15. Quant à l'expression « ayant participé à la négociation », elle ne devrait pas présenter de difficultés, compte tenu des définitions données par la Commission à l'alinéa e du paragraphe 1 de l'article 2.
- 16. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que, pour tenir compte de la préoccupation exprimée par M. Ouchakov et de ce que vient de dire M. Šahović, il essaiera de rédiger des dispositions distinctes pour les traités conclus entre des organisations internationales et pour les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales.
- 17. Se référant aux autres observations de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial souligne que, dans les articles à l'examen, il a délibérément placé les Etats et les organisations internationales sur un même plan. Tous les membres de la Commission semblent approuver cette position, à l'exception de M. Ouchakov, qui précise néanmoins que

son opposition dépend du sort qui sera réservé à la rédaction des articles 19 et 19 bis. Or, le Rapporteur spécial ne partage pas le point de vue de M. Ouchakov. Ce dernier ne voit pas pourquoi, en présence d'un traité conclu entre un grand nombre d'organisations internationales et un seul Etat, cet Etat participerait au même titre que ces organisations à l'élaboration d'un accord sur l'entrée en vigueur ou l'application provisoire d'un traité. Ce faisant, M. Ouchakov remet en question la notion de partie à un traité. Selon le Rapporteur spécial, l'accord de l'Etat isolé est indispensable, par exemple, si le traité porte sur une assistance que doivent lui fournir un certain nombre d'organisations internationales. De même, on ne saurait concevoir qu'un traité conclu entre un grand nombre d'Etats et une organisation internationale chargeant celle-ci d'assurer un contrôle nucléaire puisse entrer en vigueur ou s'appliquer provisoirement sans le consentement de cette organisation. Si la Commission décidait de conférer aux organisations internationales un statut spécial, il faudrait modifier non seulement les articles 19 et 20, mais aussi les articles suivants, si bien que des règles restrictives s'appliqueraient aux organisations. Au cas où la Commission suivrait cette voie, le Rapporteur spécial s'inclinerait, bien qu'il défende un autre point de vue. Dans les circonstances actuelles, il estime que les articles 24 et 25 pourraient être renvoyés au Comité de rédaction, afin qu'il les examine compte tenu des articles 19 et 20.

- 18. M. OUCHAKOV précise que sa position repose sur des cas concrets. Il fait observer d'abord qu'il n'est pas question d'un accord entre des « parties », comme le dit le Rapporteur spécial, mais entre des Etats et des organisations internationales « ayant participé à la négociation ». Se référant à l'alinéa c de l'article 3 de la Convention de Vienne, qui réserve l'application de cette convention aux relations entre Etats régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international, M. Ouchakov se demande comment les articles à l'examen permettraient l'application de cette disposition aux traités auxquels seraient parties un grand nombre d'Etats et une seule organisation internationale. Selon l'article 25, par exemple, il faudrait que l'organisation internationale ayant participé aux négociations donne son accord à l'application provisoire du traité. Si la future convention sur le droit de la mer prévoyait la participation de l'ONU et qu'elle ne contienne aucune disposition sur son entrée en vigueur ou son application provisoire, l'accord de l'ONU serait donc indispensable pour que cet instrument entre en vigueur ou qu'il soit appliqué pro-
- 19. Le PRÉSIDENT souhaite que la discussion des articles 24 et 25 ne se prolonge pas trop, étant donné que, pour l'essentiel, la question soulevée par M. Ouchakov est de celles qui peuvent être réglées par le Comité de rédaction.
- 20. M. DADZIE rappelle que la Commission a pour tâche d'élaborer des règles qui s'appliqueront aux traités visés à l'article 1^{er}. La question de la position des Etats à l'égard des traités ayant été réglée par la Convention de Vienne, la Commission doit décider quel statut il faut accorder aux organisations internationales en matière de traités : ce n'est pas une question qui peut être renvoyée au Comité de rédaction. Certains pensent et M. Dadzie

- est de leur avis que les organisations internationales devraient être placées sur le même plan que les Etats en ce qui concerne les traités. S'il en était ainsi, la Commission ne devrait pas élaborer des règles parallèles pour les Etats et pour les organisations internationales dans le cas des traités auxquels ces deux catégories d'entités sont parties.
- 21. M. Dadzie peut accepter sans difficulté le fond des articles 24 et 25, et considère que ces deux dispositions peuvent être renvoyées au Comité de rédaction.
- Le PRÉSIDENT précise que s'il a demandé d'écourter le débat, c'est uniquement parce que la question de savoir si la Commission doit adopter la méthode de la rédaction parallèle, dont M. Dadzie a parlé, a déjà été longuement examinée à propos d'articles antérieurs. Tout membre de la Commission reste naturellement libre de soulever les questions qu'il voudra à propos de tel ou tel article, mais l'expérience prouve qu'une fois que les membres ont clairement exposé leur avis à la Commission il est préférable de laisser au Comité de rédaction le soin d'examiner des questions qui, comme celle qu'a mentionnée M. Dadzie, appellent des décisions de principe théoriques. Aucune décision de cette nature n'a été prise dans le cas considéré. Le point de départ des travaux de la Commission est la définition du mot « partie » à un traité, qui est donnée à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2.
- 23. M. FRANCIS dit que, en tant que nouveau membre, il sait gré au Président d'avoir fait le point de la situation, mais il lui semble néanmoins que la Commission a commis un oubli lorsqu'elle a commencé à étudier le sujet.
- L'alinéa c de l'article 3 de la Convention de Vienne envisage « l'application de la Convention aux relations entre Etats régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international »; le mot « également » a son importance, car il montre que la participation aux accords en question des Etats et « d'autres sujets du droit international » — dont les organisations internationales — est considérée comme une participation sur un pied d'égalité. De l'avis de M. Francis, c'est là le point de départ des travaux de la Commission. C'est pourquoi il estime, bien que n'étant pas entièrement d'accord avec M. Ouchakov, qu'il serait utile - et la Commission échapperait ainsi aux difficultés auxquelles elle s'est heurtée en examinant les articles 24 et 25 d'ajouter au début du projet une disposition reconnaissant que les Etats et les organisations internationales ne sont pas égaux per se, mais qu'aux fins du projet d'articles ces organisations doivent être considérées comme assimilées
- 25. Le PRÉSIDENT souligne que, bien que la question n'ait pas encore été examinée, il ressort du cinquième rapport du Rapporteur spécial qu'aussi bien celui-ci que la Commission sont très conscients du problème fondamental que pourrait poser l'application de l'alinéa c de l'article 3 de la Convention de Vienne. Etant donné la complexité du problème, la Commission progressera probablement plus vite dans l'élaboration d'un projet de convention si elle l'étudie à la fin plutôt qu'au début de ses travaux. 26. M. VEROSTA donne lecture de la définition de
- l'expression « traité » qui figure à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne. Cette définition recouvre à la fois les traités bilatéraux, multi-

latéraux, et multilatéraux à participation restreinte. Chaque fois que la Commission et la Conférence sur le droit des traités n'ont pas pu tenir compte globalement de ces différentes catégories de traités dans une disposition, elles ont dû rédiger des dispositions spéciales. C'est ainsi qu'il y a dans la Convention de Vienne une majorité de dispositions relatives aux traités bilatéraux, à côté de dispositions relatives soit aux traités multilatéraux soit aux traités multilatéraux restreints.

- 27. Conformément à l'article ler du projet d'articles, ce dernier ne s'applique pas aux traités en général, mais à deux catégories particulières de traités : les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et les traités entre des organisations internationales. Ce sont donc les deux catégories de traités dont il y a lieu de tenir compte en formulant les articles du projet. Ce que veut M. Ouchakov, c'est, en somme, que la rédaction des articles 19 et suivants reprenne la distinction faite à l'article ler. M. Verosta est d'avis que c'est au Comité de rédaction qu'il appartient de décider s'il faut rédiger des dispositions spéciales pour les traités conclus entre des organisations internationales seulement.
- 28. Pour M. SCHWEBEL, la meilleure solution serait sans doute de faire état de l'observation particulièrement pertinente de M. Francis dans le commentaire relatif au projet d'articles. Les rapports du Rapporteur spécial montrent avec quelle clarté le commentaire peut mettre en évidence la distinction entre les Etats et les organisations internationales.
- 29. L'existence de différences entre les organisations internationales et les Etats est certainement une considération valable, que tous les membres de la Commission admettent, mais sur laquelle il ne faudrait pas insister outre mesure. Il ne faut pas oublier que les organisations internationales sont des organisations intergouvernementales qui expriment non pas la volonté de tel ou tel Etat en particulier, mais celle d'Etats agissant de concert. En tant que telles, ces organisations sont des sujets du droit international qui ont droit à une considération pleine et entière.
- 30. Il a été dit qu'un traité qui compte parmi ses parties une grande majorité d'Etats mais aussi une organisation internationale, ou quelques-unes seulement, a le caractère d'un traité conclu entre Etats. M. Schwebel n'est pas certain que la Commission ferait œuvre utile en classant les traités selon la prépondérance des adhésions. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial, on peut imaginer, par exemple, un traité relatif à des questions nucléaires auquel participerait, à côté d'une grande majorité d'Etats, une organisation internationale dont le rôle serait décisif.
- 31. M. OUCHAKOV partage entièrement l'opinion du Président en ce qui concerne le travail du Comité de rédaction. Il est, en effet, impossible à la Commission d'examiner en détail les projets d'articles et de prendre une position définitive sur certaines questions de principe, car la réponse à ces questions dépend des dispositions concrètes qui seront adoptées. Le Comité de rédaction joue donc un rôle très important, car il peut examiner les projets d'articles de manière approfondie et les modifier, ou même rédiger de nouveaux articles sur la base des

débats de la Commission. C'est lui qui fait le travail le plus difficile et aussi le plus fructueux.

32. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 24 et 25 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé 8.

ARTICLE 26 (Pacta sunt servanda)

33. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 26, qui est ainsi libellé :

Article 26. — Pacta sunt servanda

Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.

- 34. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il n'a pas d'observations particulières à faire au sujet de l'article 26.
 35. M. CALLE Y CALLE déclare que, avant le renvoi de l'article 26 au Comité de rédaction, il tient à dire tout son respect pour le principe pacta sunt servanda, qui joue un rôle capital dans la vie des Etats, et à exprimer sa conviction que, s'il peut arriver parfois à des Etats de ne pas exécuter des traités, les organisations internationales, qui sont plus sensibles à l'opinion publique et à l'influence des petits Etats et des Etats d'importance moyenne, se conformeront, elles, de façon exemplaire à cette règle sacro-sainte du droit international.
- 36. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 26 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé?.

ARTICLE 27 (Droit interne d'un Etat, règles d'une organisation internationale et respect des traités)

37. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 27, qui est ainsi libellé :

Article 27. — Droit interne d'un Etat, règles d'une organisation internationale et respect des traités

Sans préjudice de l'article 46, la non-exécution d'un traité ne peut être justifiée

- a) pour un Etat par les dispositions de son droit interne ;
- b) pour une organisation internationale par les règles de l'organisation.
- 38. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que l'article 27 est un article relativement simple en apparence, mais qui pose à la fois des questions de terminologie et des questions de fond.
- 39. En ce qui concerne la terminologie, on peut se demander par quoi pourrait être remplacée, quand il s'agit des organisations internationales, l'expression « droit interne » utilisée à propos des Etats. La Commission a déjà abordé cette question dans le passé, notamment à propos du paragraphe 2 de l'article 2, comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans son commentaire de l'article 27, et elle s'est prononcée en faveur de l'expression « règles d'une organisation internationale », que le Rapporteur spécial a reprise dans son projet d'article. On peut faire valoir en

Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1451° séance, par. 21 à 45.

[•] Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1451 e séance, par. 46.

faveur de cette expression qu'elle figure déjà dans la Convention de Vienne et dans la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel 10, qui font état, l'une et l'autre, des « règles pertinentes de l'organisation ». Le Rapporteur spécial pense qu'il est préférable de ne pas employer l'expression « droit interne » à propos des organisations internationales, car cette expression ne convient pas à toutes ces organisations.

- 40. L'article 27 pose également une question de fond. En effet, comme le Rapporteur spécial l'a dit au paragraphe 4 de son commentaire, l'expression « règles de l'organisation » doit être entendue dans un sens large. Selon la définition qui en est donnée à l'alinéa 34 du paragraphe 1 de l'article 1^{er} de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, elle comprend notamment l'acte constitutif de l'organisation, les règles écrites que l'organisation a pu élaborer dans l'exercice de ses pouvoirs ainsi que les règles coutumières qui résultent des pratiques établies par l'organisation. Toutefois, le problème apparaît quand il s'agit des traités conclus par l'organisation : faut-il inclure, parmi les règles de l'organisation, celles qui découlent de certains traités conclus par l'organisation - par exemple des accords de siège? Cette question sort un peu du cadre de l'article 27, car elle touche à l'article 30, comme le Rapporteur spécial l'a signalé à la fin de son commentaire. La Commission pourra donc prendre position sur cette question quand elle aura examiné l'article 30. A ce moment-là, sans doute devra-t-elle ajouter à l'article 27, par mesure de prudence, le membre de phrase « sans préjudice de l'article 30 ».
- 41. M. SETTE CÂMARA dit que malgré la clarté avec laquelle le Rapporteur spécial vient de présenter l'article 27, il a quelques doutes concernant l'alinéa b. Il est clair que la solution que propose le Rapporteur spécial dans cet alinéa est motivée par son désir d'établir un parallélisme entre la Convention de Vienne et le projet d'articles à l'examen. Il existe toutefois une différence considérable entre l'article 6 de la Convention de Vienne et le projet d'article 6. En vertu du premier, la capacité des Etats de conclure des traités est libre de toute entrave et illimitée, et aucune mention n'est faite de restrictions à cette capacité qui découleraient du droit interne. Par contre, dans le cas d'une organisation internationale, les règles pertinentes de l'organisation définissent et circonscrivent sa capacité de conclure des traités. Les règles d'une organisation internationale n'ont donc rien à voir avec les dispositions du droit interne d'un Etat dans le cas envisagé à l'article 27.
- 42. M. Sette Câmara a bien pensé aux dispositions de l'article 46 de la Convention de Vienne concernant les violations manifestes. Si l'intention du Rapporteur spécial est de reproduire une disposition analogue dans l'article à l'étude, elle couvrira peut-être des cas limites. Quoi qu'il en soit, il ne voit pas comment la solution proposée à l'alinéa b pourrait être acceptée sans autre éclaircissement.

- 43. M. OUCHAKOV se demande si la règle énoncée à l'article 27 se justifie en ce qui concerne les organisations internationales. En effet, dans le cas des Etats, la règle énoncée à l'article 27 de la Convention de Vienne prévoit qu'un Etat partie à un traité « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la nonexécution d'un traité » — ce qui signifie qu'un Etat partie à un traité est tenu de modifier son droit interne si ce droit n'est pas conforme aux engagements qu'il a pris en vertu du traité. Mais peut-on exiger d'une organisation internationale partie à un traité qu'elle modifie ses propres règles si elles sont contraires à l'exécution du traité? Peut-on lui imposer, par exemple, de modifier son acte constitutif pour l'aligner sur les dispositions du traité? Voilà, selon M. Ouchakov, le véritable problème qui se pose à l'article 27. Appliquer aux organisations internationales la règle stricte de la Convention de Vienne risque, à son avis, d'avoir pour ces organisations des conséquences énormes.
- M. NJENGA partage les doutes exprimés par M. Sette Câmara et M. Ouchakov au sujet de l'alinéa b. C'est des règles pertinentes d'une organisation internationale que dépend entièrement sa capacité de conclure des accords avec des Etats ou avec d'autres organisations internationales. Par conséquent, suggérer que, nonobstant ces règles, les organisations internationales peuvent encore encourir des responsabilités juridiques, c'est aller trop loin. Un Etat peut devenir partie à un traité même si les dispositions de ce traité sont contraires à sa constitution. A l'inverse, comme il ressort des dispositions de l'article 6, la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation. Toute tentative que ferait une organisation internationale pour conclure un traité incompatible avec ses règles donnerait naissance à une grave contradiction. On peut évidemment faire valoir qu'une telle tentative serait une violation manifeste au sens de l'article 46 de la Convention de Vienne. Mais s'il existe une règle militant contre la conclusion d'un accord par une organisation internationale, elle sera manifeste de toute façon, puisque toute partie éventuelle à un tel accord devra commencer par établir qu'il rentre dans les pouvoirs de cette organisation de conclure le traité en question.
- Ainsi, se référer aux règles écrites d'une organisation internationale serait faire violence à l'attitude générale adoptée par la Commission dans le projet d'articles et oublier qu'elle a reconnu que la capacité des organisations internationales de conclure des traités est limitée. On pourrait peut-être tourner la difficulté en mentionnant plutôt les « pratiques de l'organisation ». A ce propos, d'ailleurs, le paragraphe 4 du commentaire de l'article 27 indique bien que, dans l'idée du Rapporteur spécial, la formule employée à l'alinéa b doit englober les règles non écrites qui résultent des pratiques établies par l'organisation intéressée. On peut imaginer le cas dans lequel, par exemple, contrairement à la pratique interne d'une organisation internationale en vertu de laquelle c'est le chef du secrétariat qui doit représenter l'organisation dans les négociations de traités et signer les traités en son nom, ces fonctions seraient, en fait, remplies par un fonctionnaire subalterne. Dans un cas de ce genre, comme les autres parties à la négociation ne pourront pas savoir d'après l'acte constitutif de l'organisation quelle est la procédure régulière,

¹⁰ 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.

on ne peut reconnaître à l'organisation la faculté d'invoquer sa pratique interne normale pour invalider son consentement à être liée par le traité. Par contre, une violation des règles écrites ou de l'acte constitutif d'une organisation internationale entraînera la nullité de tous les effets juridiques qui pourraient découler, pour les Etats, d'un traité conclu de cette façon irrégulière par l'organisation internationale en question.

- 46. Le PRÉSIDENT dit qu'il ressort clairement des débats que la Commission a besoin d'analyser d'un peu plus près l'effet qu'aura la règle énoncée à l'alinéa b sur les organisations internationales et d'examiner les différents types de situation qui pourraient se présenter en pratique. Par exemple, une organisation internationale peut avoir compétence pour contracter une obligation financière, mais l'obligation peut être invalidée par une des règles de l'organisation.
- 47. M. SCHWEBEL relève qu'il a été dit que la capacité d'un Etat de conclure des traités était illimitée. Cela n'est pas tout à fait vrai, du moins en ce qui concerne les Etats-Unis d'Amérique, où cette capacité est limitée par les dispositions de la Constitution. Bien que la Cour suprême n'ait jamais constaté de cas où les Etats-Unis auraient conclu un traité illégalement « traité » s'entendant au sens donné à ce terme par la Constitution des Etats-Unis —, elle a jugé inconstitutionnels certains accords gouvernementaux (« executive agreements ») ayant, sur le plan international, les effets d'un traité.
- 48. Il est clair qu'une organisation internationale ne doit pas conclure de traité en violation de ses règles internes. Cependant, à supposer qu'elle le fasse, quelle serait exactement la situation juridique? Le traité deviendra-t-il nul, et les autres parties au traité auront-elles un recours? Une des solutions qu'il ne faudrait pas exclure a priori est l'amendement des règles pertinentes de l'organisation intéressée. Cela n'entraîne pas nécessairement une modification de l'acte constitutif de l'organisation — procédure qui est loin d'être simple, comme l'a fort justement souligné M. Ouchakov —, mais pourrait se limiter à une révision du règlement intérieur d'un organe particulier de l'organisation ou des règlements administratifs émis par le chef de son secrétariat. M. Schwebel a le sentiment que l'avis consultatif donné par la CIJ dans l'affaire Certaines dépenses des Nations Unies 11 serait pertinent à cet égard. Certains passages de cet avis peuvent être interprétés comme signifiant qu'un acte d'une organisation internationale, même s'il n'a pas été entrepris ou exprimé tout à fait régulièrement, peut avoir valablement des effets sur le plan international.
- 49. Si la règle concernant cette question ne doit pas être formulée comme l'a proposé le Rapporteur spécial, comment doit-elle l'être? Pour le moment, rien de mieux n'a été proposé. On peut imaginer un cas où toutes les parties à un traité ont supposé qu'une organisation internationale a agi conformément à ses règles, mais où l'organisation intéressée juge avantageux de soutenir le contraire. En pareil

¹¹ Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif: C.I.J. Recueil 1962, p. 151.

cas, la règle envisagée par le Rapporteur spécial sera extrêmement utile.

- 50. M. FRANCIS dit que l'article 27 couvre l'application pratique de la règle pacta sunt servanda. La question est de savoir comment faire en sorte que ce principe soit respecté tout en évitant les pièges évoqués par M. Sette Câmara et M. Ouchakov. M. Francis note à ce propos que, dans le paragraphe 4 du commentaire de l'article 27, le Rapporteur spécial interprète l'expression « règles de l'organisation » comme englobant non seulement l'acte constitutif de l'organisation, mais aussi d'autres règles écrites et des règles non écrites qui résultent des pratiques établies par l'organisation. M. Francis est d'avis qu'il faudrait faire une distinction entre un acte d'une organisation internationale qui transgresse son acte constitutif (et qui est, de ce fait, non seulement ultra vires, mais aussi illégal) et un acte irrégulier résultant d'une violation des règles secondaires de l'organisation ou de sa pratique. La suggestion de M. Njenga 12 peut servir de base à une solution éventuelle. Il pourrait être stipulé que, dans le cas d'une organisation internationale, la non-exécution d'un traité ne peut se justifier que si l'organisation a commis un acte interdit par son acte constitutif. Ce serait là le seul cas où le principe pacta sunt servanda ne s'appliquerait pas.
- 51. M. SUCHARITKUL approuve, dans son principe, l'article proposé par le Rapporteur spécial, mais voudrait formuler trois observations d'ordre rédactionnel. Il note, tout d'abord, que l'article 27 de la Convention de Vienne parle de l'impossibilité, pour une partie, d'invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité, alors que le projet d'article 27 parle directement de la justification de la non-exécution d'un traité.
- 52. Il se demande d'autre part, à propos de l'alinéa a, si un Etat ne pourrait pas invoquer les dispositions du droit interne d'un autre Etat pour justifier la non-exécution d'un traité.
- 53. Enfin, M. Sucharitkul pense que les règles de l'organisation internationale pourraient comprendre le règlement d'un organe d'une organisation internationale par exemple le règlement de la Commission européenne des droits de l'homme ou même une déclaration concernant la politique agricole de la CEE.

La séance est levée à 13 heures.

1436° SÉANCE

Mercredi 8 juin 1977, à 10 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

¹² Ci-dessus par. 45.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 27 (Droit interne d'un Etat, règles d'une organisation internationale et respect des traités) ³ [fin]

- 1. Le PRÉSIDENT rappelle avoir émis l'opinion, à la séance précédente, que la Commission devait étudier d'un peu plus près les problèmes que soulève l'article 27. Comme cet article est libellé à la forme négative et qu'il a le caractère d'une clause de sauvegarde, la portée de l'expression « les règles de l'organisation » n'importe pas vraiment. C'est à l'article 46 que se posera le véritable problème à résoudre. C'est pourquoi le Président suggère que, en attendant d'examiner cet article, la Commission mette entre crochets les mots « sans préjudice de l'article 46 », qui figurent à l'article 27.
- 2. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que la logique et le pragmatisme ne sont peut-être pas nécessairement incompatibles mais que, dans l'article 27, ils convergent au lieu d'être parallèles. Même si l'article 27 a l'avantage d'être la conséquence logique des articles qui précèdent, en particulier de l'article 64, et de poser le fondement des articles qui suivent, et même s'il a été rédigé dans un esprit pragmatique pour ne pas donner lieu à des complications inutiles, il aurait fallu y souligner davantage la distinction entre la capacité des Etats et la capacité des organisations internationales de conclure des traités ou d'être liés par eux.
- 3. Lorsqu'un Etat accepte d'être lié par un traité, il le fait en ayant parfaitement conscience des conséquences de son acte. Il peut, si besoin est, adapter son droit interne aux dispositions du traité qu'il a conclu, et ces dispositions l'emporteront sur son droit interne en cas de conflit. Toutefois, comme M. Njenga l'a signalé à la séance précédente⁵, l'article 6 limite la capacité qu'ont les organisations internationales de conclure des traités. Les représentants des organisations internationales ne peuvent signer de traités et les organes compétents de ces organisations ne peuvent donner leur consentement à être liés par eux si les obligations qui en découlent n'entrent pas dans le cadre des fonctions spécifiques prévues par les actes constitutifs de ces organisations. De plus, ces actes constitutifs ne sont rien d'autre que des traités multilatéraux, dont la modification exige, bien souvent, l'accord de la majorité des deux tiers des parties. Par conséquent, M. Díaz González est d'avis que, lorsqu'une organisation internationale signe un traité, son représentant agit seulement au nom de l'organisation, et non en outre au nom des Etats membres de celle-ci.

4. M. TABIBI dit qu'à première vue l'article 27 paraît

tout à fait simple et clair. Le problème de la violation mani-

feste du droit interne d'un Etat est relativement facile à

résoudre parce qu'il ne met en cause qu'un seul Etat. Mais l'alinéa b de l'article pose un problème beaucoup plus

difficile, du fait que les organisations internationales n'exis-

- M. ŠAHOVIĆ pense qu'on ne peut pas nier la nécessité d'étendre aux organisations internationales la règle énoncée à l'article 27 de la Convention de Vienne, qui est la conséquence directe de la règle pacta sunt servanda, énoncée à l'article 26. La plupart des membres de la Commission ont souligné toutefois les difficultés que soulève l'application de cette règle aux organisations internationales en raison de leur spécificité. M. Sahović pense, pour sa part, que ces difficultés ne sont pas insurmontables. Il est prêt à participer aux efforts du Comité de rédaction pour trouver un meilleur libellé, mais il lui paraît préférable de ne pas toucher au principe énoncé par le Rapporteur spécial à l'article 27. Le sens que le Rapporteur spécial a donné à l'expression « règles de l'organisation » lui paraît logique, et correspond d'ailleurs à la définition figurant à l'alinéa 34 du paragraphe 1 de l'article I er de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel?.
- 6. M. VEROSTA se demande si, en dépit des explications données par le Rapporteur spécial au paragraphe 4 de son commentaire de l'article 27 (A/CN.4/285), il ne faudrait pas inclure à l'article 2 une définition des règles de l'organisation, car l'article 6 contient déjà l'expression « règles pertinentes de cette organisation ».
- 7. M. OUCHAKOV fait observer que l'article 27 et l'article 46 de la Convention de Vienne sont très différents, car l'article 27 concerne l'exécution d'un traité valable, alors que l'article 46 concerne la compétence pour concluré un traité et prévoit qu'un Etat peut, dans certains cas, invoquer une violation de son droit interne comme viciant son consentement. La règle énoncée à l'article 27 est donc sans préjudice de l'article 46, car elle ne s'applique que si le traité est valable.

tent pas dans l'abstrait : elles reflètent les avis et les intérêts de leurs Etats membres. C'est pourquoi le problème de la violation des règles d'une organisation internationale est une chose très grave. M. Tabibi n'en veut pour preuve que l'intervention de l'ONU au Congo, en 1960, dans laquelle tous les Etats Membres de l'Organisation ont été impliqués. Le Secrétaire général avait été autorisé, par des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, à affecter des représentants civils et militaires au Congo. Les arrangements que ces représentants ont pris ont eu des incidences sur les intérêts de l'Organisation et de tous ses Etats Membres, et ces intérêts sont bien plus importants que ceux d'un Etat en particulier. Les problèmes que soulève l'alinéa b de l'article 27 sont donc des problèmes fort délicats, qui doivent retenir d'autant plus l'attention de la Commission que cet article se rattache non seulement à l'article 46, mais aussi aux articles 5 et 7 de la Convention de Vienne⁶.

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

² Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

Pour texte, voir 1435° séance, par. 37.

⁴ Voir 1429° séance, note 3.

 ^{1435°} séance, par. 44.

Voir 1429° séance, note 4.

⁷ Voir 1435° séance, note 10.

- .8. M. CALLE Y CALLE dit que, comme M. Šahović et M. Díaz González l'ont signalé, l'article 27, relatif au respect des traités, donne effet au principe pacta sunt servanda, qui signifie tout simplement que les Etats parties à un traité ne peuvent pas invoquer leur droit interne pour se justifier de ne pas avoir exécuté ce traité ou respecté les règles qu'il a créées.
- 9. Le cas des organisations internationales est toutefois légèrement différent, et M. Calle y Calle pense, comme M. Verosta, que la Commission doit préciser le sens de l'expression « règles de l'organisation », qui figure à l'alinéa b de l'article 27. L'article 6 contient l'expression « les règles pertinentes de cette organisation », qui visent la constitutionnalité de la volonté des organisations et sont intimement liées à la validité des traités. Les traités sont valablement conclus s'ils le sont conformément à l'acte constitutif valable de l'organisation. Mais cette règle pose un problème, car les actes constitutifs de certaines organisations ne contiennent pas de dispositions concernant leur capacité de conclure des traités. Dans certains cas, cette capacité ne peut donc être que présumée. Heureusement, toutefois, il y a d'autres articles, comme l'article 46, qui tiennent compte du cas dans lequel les représentants ou les organes d'une organisation internationale outrepassent leurs pouvoirs et violent manifestement les règles de l'organisation.
- 10. M. EL-ERIAN dit que l'article 27 est le corollaire logique de l'article 26, qui consacre le principe pacta sunt servanda. C'est pourquoi il importe de définir les modalités d'application de ce principe fondamental, qui est la pierre angulaire du droit des traités. Certains juristes Hans Kelsen, par exemple voient même les obligations de la communauté internationale comme une structure pyramidale dont le principe pacta sunt servanda est la base. Le problème qui se pose à la Commission est donc de déterminer comment appliquer ce principe fondamental au cas des traités conclus par des organisations internationales, qui est visé à l'alinéa b de l'article 27.
- 11. Pour ce qui est des relations entre Etats, le problème n'est pas bien compliqué, puisque la stabilité des relations internationales exige la primauté du droit international. En conséquence, les Etats ne peuvent invoquer leur droit interne pour se dégager des obligations qui leur incombent en vertu du droit international, coutumier ou conventionnel, général ou particulier. Il est bien plus facile de déterminer la violation du droit interne ou constitutionnel d'un Etat que celle des règles d'une organisation internationale, qui, au cours des années, en sont venues à désigner non seulement son acte constitutif, mais aussi les règles découlant de sa pratique, de ses résolutions, de ses décisions et de son règlement intérieur. A ce propos, M. El-Erian appelle l'attention de la Commission sur la définition de l'expression « règles de l'organisation » à l'alinéa 34 du paragraphe 1 de l'article 1er de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel.
- 12. M. El-Erian peut accepter sans difficulté la règle selon laquelle le droit interne d'un Etat ne peut être invoqué pour justifier la non-exécution d'un traité, mais il ne voit vraiment pas comment la même règle pourrait être énoncée à l'alinéa b de l'article 27, qui s'appliquera

- dans le cas de traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou dans celui de traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales. C'est surtout dans les relations entre Etats qu'il est recouru à cette règle, la procédure de conclusion des traités étant soumise à toutes sortes de vérifications. En ce qui concerne les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, rares sont les cas dans lesquels des organisations internationales ont invoqué leurs règles pour justifier la non-exécution de traités. C'est pourquoi M. El-Erian est d'avis que le Comité de rédaction devrait chercher à améliorer le libellé de l'alinéa b de l'article.
- M. AGO fait observer que l'article 27 concerne un problème qui se pose à l'égard de l'exécution d'un traité valable, ce qui exclut l'hypothèse dans laquelle on pourrait mettre en doute la validité du traité. Peut-on établir un parallèle, à l'égard de ce problème, entre la situation de l'Etat et celle de l'organisation internationale? Il est évident qu'un Etat ne peut pas invoquer son droit interne pour justifier la non-exécution d'une obligation internationale qui lui est imposée par un traité. C'est ce qui explique que certains Etats hésitent parfois à assumer des obligations internationales qui présenteraient des problèmes de droit interne pour leur exécution. Ainsi, l'hésitation des Etats-Unis d'Amérique à ratifier certaines conventions internationales du travail tient au fait que, dans l'ordre juridique interne de ce pays, la compétence en matière de droit du travail appartient aux Etats fédérés, alors que la compétence en matière de conclusion des traités appartient à l'Etat fédéral. Celui-ci risque donc de se trouver dans une situation délicate si des difficultés surgissaient sur le plan interne quant à l'exécution d'obligations qu'il a acceptées sur le plan international.
- 14. La situation est-elle identique pour une organisation internationale? Une organisation internationale peut-elle avoir un ordre juridique interne qui l'empêche d'exécuter un traité qu'elle avait compétence pour conclure? M. Ago pense qu'on ne peut peut-être pas exclure cette hypothèse. Il fait observer, toutefois, que la règle énoncée à l'article 27 de la Convention de Vienne est une règle de responsabilité internationale. Ce n'est pas par hasard, en effet, que la même règle figure à l'article 4 du projet d'articles sur la responsabilité des Etats, qui affirme que

Le fait d'un Etat ne peut être qualifié d'internationalement illicite que d'après le droit international. Une telle qualification ne saurait être affectée par la qualification du même fait comme licite d'après le droit interne.

Or, il n'est pas douteux qu'avec l'alinéa b de l'article 27 la Commission risque d'être amenée à envisager la possibilité d'une responsabilité internationale d'une organisation internationale pour la non-exécution d'une obligation régulièrement souscrite sur le plan international. M. Ago n'a, pour sa part, aucune objection de principe à l'encontre d'une telle hypothèse, et conçoit très bien que l'on puisse parler un jour de la responsabilité d'une organisation internationale pour un fait internationalement illicite — mais la Commission doit savoir à quoi elle s'engage en adoptant

^{*} Annuaire... 1976, vol. II (2e partie), p. 69, doc. A/31/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 1.

la règle énoncée à l'alinéa b de l'article 27, qui risque de la mener très loin.

- 15. M. FRANCIS a beaucoup réfléchi à la question que pose l'article 27, et il est parvenu à la conclusion qu'il aurait fallu faire une plus grande distinction entre les actes constitutifs des organisations internationales et les constitutions des Etats. Le but et l'objet des constitutions des Etats sont essentiellement les mêmes : réglementer l'ordre interne des Etats. Dans la mesure où les actes constitutifs des organisations internationales contribuent à réglementer les affaires internes de ces organisations, ils peuvent être comparés aux constitutions des Etats. Cependant, on ne peut aller trop loin dans cette comparaison, car un acte constitutif tel que la Charte des Nations Unies représente plus que le « droit interne » de l'organisation. C'est aussi un traité multilatéral, qui réglemente les relations entre l'Organisation et ses Etats Membres et peut, dans certains cas, régir la conduite des Etats non membres. Ces trois caractéristiques la rendent assez différente de la constitution d'un Etat.
- 16. A cet égard, M. Francis appelle l'attention sur le paragraphe 4 du commentaire du Rapporteur spécial relatif à l'article 30 (A/CN.4/285), qui se termine comme suit :
- [...] il est bien clair que si l'Organisation venait à conclure un traité international contraire aux termes de la Charte, ce n'est pas d'une question de priorité qu'il s'agirait seulement, mais bien d'une question de nullité, cai il semble bien question que l'on discutera plus tard à propos d'un projet d'article symétrique à l'article 46 de la Convention [de Vienne] de 1969 qu'un tel traité pourrait être nul.

Pour lui, cette phrase établit clairement que le Rapporteur spécial doit conclure que, si un acte enfreint l'acte fondamental d'une organisation internationale, le principe pacta sunt servanda ne s'appliquera pas du tout. Il ressort aussi clairement de cette phrase que le Rapporteur spécial a envisagé d'exclure cette situation du champ d'application de l'article 27. M. Francis exprime donc l'espoir que, lorsqu'il examinera l'article 27, le Comité de rédaction fera très attention à la différence entre le droit interne des Etats et les actes constitutifs des organisations internationales, dont la Charte des Nations Unies donne un exemple.

- 17. M. SCHWEBEL dit que l'idée de l'alinéa b de l'article 27 n'est évidemment pas d'inviter une organisation internationale à conclure un traité qui n'est pas conforme à ses règles, mais plutôt de constater qu'il peut arriver qu'une organisation ayant conclu un traité veuille justifier l'inexécution de celui-ci par le fait que l'exécution ou la conclusion de ce traité n'est pas conforme à ses règles. A cet égard, la Commission devrait, comme M. Ago l'a suggéré, envisager l'éventualité d'une violation d'un traité ou du droit international coutumier par une organisation qui engagerait de ce fait sa responsabilité internationale.
- 18. Pour ce qui est de l'exemple des opérations des Nations Unies au Congo, cité par M. Tabibi, son sentiment personnel est qu'à titre accessoire ces opérations ont peut-être fourni un exemple de violation du droit international, en ce sens que certaines unités de la Force des Nations Unies au Congo ont été accusées d'avoir eu un comportement qui portait atteinte aux principes du droit international relatifs au traitement des civils et que le

- Secrétaire général en a apparemment accepté la responsabilité au nom de l'Organisation, qui a en tout cas versé des dommages-intérêts aux victimes.
- 19. M. Schwebel se permet de formuler une autre hypothèse. Si le Conseil de sécurité, agissant en vertu de l'Article 43 de la Charte, conclut un accord avec un Etat ou un groupe d'Etats mettant des forces à sa disposition et qu'un ou plusieurs de ses membres permanents s'abstiennent au moment où il prend la décision d'approuver cet accord entre l'ONU et l'Etat ou les Etats concernés, l'Organisation pourra-t-elle dire qu'elle n'est pas liée par cet accord sous prétexte qu'elle ne l'a pas approuvé dans les formes prévues par ses règles, en particulier par l'Article 27 de la Charte, qui exige les votes affirmatifs de tous les membres permanents du Conseil de sécurité? Peut-être un tel exemple semblera-t-il un peu forcé compte tenu des interprétations qui ont déjà été données de l'Article 27 de la Charte et de l'avis consultatif rendu par la CIJ dans l'affaire de la Namibie (selon lequel l'abstention d'un membre du Conseil n'est pas l'équivalent d'un vote négatif), mais c'est probablement ce qui pourrait se passer si une organisation internationale se cherchait une excuse absolutoire. Eu égard à cette possibilité, aussi invraisemblable qu'elle puisse être, M. Schwebel estime que le principe énoncé par le Rapporteur spécial à l'article 27 est juste. L'alinéa b pourrait néanmoins être amélioré par le Comité de rédaction, notamment compte tenu de l'opinion exprimée par M. Francis.
- 20. M. QUENTIN-BAXTER dit que, bien que la relation entre la capacité de conclure des traités et l'article 27 soit fondamentale, il semble qu'il y ait une contradiction entre la règle énoncée à l'alinéa b de l'article 27 et la règle fondamentale de l'article 6 stipulant que les organisations internationales ont une capacité limitée de conclure des traités. Plus il réfléchit au problème, plus il est convaincu, cependant, que cette contradiction n'est qu'apparente, car il ne peut jamais y avoir d'égalité complète entre la capacité contractuelle des organisations internationales et la capacité contractuelle des Etats. Le véritable problème est de déterminer à quel moment la situation change et tombe sous l'application de la règle énoncée à l'article 27, atténuée par celle qui correspondra à l'article 46 de la Convention de Vienne.
- 21. M. Quentin-Baxter ne pense pas qu'il soit souhaitable de chercher à modifier le libellé actuel de l'alinéa b de l'article 27. Comme d'autres membres de la Commission l'ont relevé, l'expression « règles de l'organisation » est désormais tellement chargée de sens et elle est si bien définie dans le commentaire que tout le fragile édifice de l'interprétation des actes constitutifs repose désormais sur elle. M. Quentin-Baxter voit difficilement où l'on pourrait tracer une nouvelle ligne de partage. Comme M. Francis l'a souligné, la règle que la Commission énoncera à l'article 46 sera évidemment très importante, mais il est dit à l'article 27 que, puisque la capacité contractuelle des organisations internationales est limitée, il faut s'attendre

^e 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. 22.

- qu'elles agissent dans les limites de cette capacité, si bien qu'aucune des autres parties aux traités ne sera désavantagée. M. Quentin-Baxter estime en outre tout à fait possible que les procédures internes aboutissant à la ratification des traités par les organisations internationales contribuent à développer les règles de ces organisations et conviennent à l'interprétation de leurs actes constitutifs.
- 22. M. TABIBI dit que la règle proposée à l'article 27 ne fait pas nettement la distinction entre la capacité des Etats et celle des organisations internationales de conclure des traités. Il faut donc préciser ce que signifient les mots « règles de l'organisation », car, à la différence des constitutions des Etats, les actes constitutifs des organisations internationales ne spécifient pas comment ces organisations doivent exercer leurs fonctions. De plus, les organisations internationales s'appuient, pour conclure des traités, non seulement sur leurs actes constitutifs mais aussi sur leur pratique, qui évolue de jour en jour, tandis que les constitutions des Etats ne changent que très lentement. Une définition des mots « règles de l'organisation » devrait donc figurer à la fois dans le texte de l'article 27 et dans le commentaire relatif à cet article.
- 23. M. RIPHAGEN ne voit pas comment la Commission pourrait s'abstenir de rédiger un article tel que l'article 27, qui est la conséquence logique de la règle pacta sunt servanda, selon laquelle une partie à un traité ne peut pas invoquer d'autres règles pour justifier la non-exécution d'un traité qu'elle a conclu.
- 24. La Commission devrait donner des exemples concrets qui permettent de faire nettement la distinction entre le problème de la compétence, celui de la validité des traités, et celui de la responsabilité pour non-exécution, dont a parlé M. Ago.
- M. Riphagen relève également que l'ONU et la Charte des Nations Unies sont généralement citées lorsque sont donnés des exemples concrets de traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Or, la Charte est un type très particulier d'acte constitutif, du fait qu'elle comprend à la fois des règles applicables à l'Organisation elle-même et des règles pouvant être qualifiées d'universelles ou de règles de jus cogens, qui l'emportent sur toutes les autres règles en vigueur. Il faut aussi tenir compte d'autres organisations internationales, car les actes constitutifs de certaines d'entre elles ne contiennent pas de règles universelles ou règles de jus cogens. Une façon de résoudre ce problème serait de spécifier que l'article 27 vise uniquement les règles de l'ONU. Par ailleurs, une référence, dans l'article 27, à l'Article 103 de la Charte des Nations Unies — qui prévoit le cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international — répondrait peut-être à quelques-unes des autres préoccupations que les membres ont exprimées au sujet de l'article en question.
- 26. M. DADZIE estime, lui aussi, que le libellé de l'article 27 pose des problèmes. La différence entre la capacité des Etats et celle des organisations internationales de conclure des traités tient au fait que les Etats peuvent, en vertu de leurs pouvoirs souverains, conclure des traités et régler ensuite la question de leur exécution

- au besoin en modifiant les règles de leur droit interne —, tandis que les organisations internationales ne peuvent conclure de traités que si leur acte constitutif le leur permet; lorsqu'elles ont conclu un traité, elles ne peuvent invoquer les règles figurant dans leur acte constitutif pour en justifier la non-exécution.
- 27. M. Dadzie a aussi l'impression que les problèmes qu'examine actuellement la Commission sont des faux problèmes. Est-il concevable, en effet, qu'après avoir conclu un traité conformément à ses règles une organisation internationale invoque ces mêmes règles pour justifier son incapacité d'exécuter ledit traité? Le véritable problème, c'est que les règles des organisations internationales ne sont pas toujours formulées par écrit et que certaines règles sont nées de la pratique de ces organisations. Il n'est donc pas toujours facile de se rendre compte qu'une organisation donnée constatera par la suite qu'il lui est difficile d'exécuter un traité.
- 28. Pour résoudre ce problème, le Comité de rédaction pourrait peut-être voir s'il est possible de modifier l'alinéa b de l'article 27 en ajoutant les mots « et les pratiques » après « par les règles ».
- 29. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que de toute évidence les deux parties de l'article 27 sont nécessaires. Il lui paraît indispensable que les « règles de l'organisation » soient mentionnées dans l'article, mais il n'est pas si sûr qu'il soit nécessaire de définir cette expression, compte tenu notamment de l'évolution qui s'est produite depuis 1969, époque où ces termes n'avaient fait l'objet d'aucune définition dans la Convention de Vienne. En 1975, les mots « règles de l'organisation » ont été définis à l'alinéa 34 du paragraphe 1 de l'article 1er de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. Peut-être le Comité de rédaction pourrait-il donc examiner la possibilité d'élaborer une définition analogue à celle qui figure dans cette dernière convention. Sir Francis Vallat exprime aussi l'espoir que le Comité de rédaction tiendra compte de la suggestion qu'il a faite au début de la séance, car il prévoit que la Commission se heurtera à un certain nombre de problèmes lorsqu'elle abordera l'examen de l'article 46.
- 30. M. REUTER (Rapporteur spécial), résumant le débat relatif à l'article 27, constate que, dans son ensemble, la Commission est favorable à une disposition traitant séparément les Etats et les organisations internationales. Pour ce qui concerne les Etats, il semble qu'elle souhaiterait suivre plus fidèlement la disposition correspondante de la Convention de Vienne. Par ailleurs, bien des membres de la Commission ont exprimé des doutes ou des hésitations, non pas sur le contenu de l'alinéa b, mais sur sa rédaction. Le Rapporteur spécial va donc relever les principaux points qui les ont préoccupés.
- 31. Tout d'abord, il faut bien préciser, comme plusieurs membres l'ont signalé, que l'article 27 repose sur la présomption d'un traité non seulement en vigueur mais aussi valide. Il faut donc réserver à la fois l'article 46 et toutes les autres dispositions de la Convention de Vienne qui pourraient toucher sinon la validité, du moins la valeur d'application, du traité. Une autre mise au point préalable a été faite par M. Ago au sujet du mot « non-exécution »,

et elle a été reprise par d'autres membres de la Commission. En formulant l'article 27, la Commission ne pénètre pas sur le terrain de la responsabilité; elle ne décide pas si les organisations internationales sont des sujets actifs et passifs de la responsabilité. Proclamer qu'une organisation internationale ne peut pas justifier la non-exécution d'un traité par ses propres règles ne signifie pas que cette organisation est responsable.

Comme le problème de la validité du traité a néanmoins été évoqué par un grand nombre de membres, le Rapporteur spécial tient à apporter certaines précisions, en ce qui concerne d'abord les Etats, puis les organisations internationales, afin de voir si celles-ci se trouvent dans une situation différente des Etats. Pour ce qui est des Etats, on a imaginé le cas relativement simple d'un Etat qui est lié par un traité mais n'obtient pas de son parlement le vote d'une loi nécessaire à l'exécution de ce traité. Sur ce point, la jurisprudence est abondante et nette : un Etat ne peut pas invoquer le fait d'un de ses organes pour justifier la non-exécution d'un traité. Un des membres de la Commission s'est alors demandé si un Etat peut invoquer un obstacle dû à sa Constitution pour ne pas exécuter un traité valide. On peut en effet imaginer le cas d'un Etat qui a conclu valablement un traité, en respectant sa Constitution, mais qui éprouve des difficultés au moment d'exécuter ce traité. Il se peut, par exemple, que sa Constitution, bien qu'elle l'oblige à promulguer une loi financière, contienne par ailleurs un obstacle à cette promulgation. C'est ainsi qu'à la Deuxième Conférence internationale de la paix (La Haye, 1907), lorsque les Etats ont signé la Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises, il était prévu de constituer un tribunal qui aurait joué le rôle d'une instance d'appel pour les tribunaux nationaux. Avant la conclusion du traité, les Etats-Unis d'Amérique ont constaté que leur Constitution contenait un obstacle à l'application du régime prévu par la future convention. En conséquence, un protocole a été ajouté à cette convention, prévoyant l'octroi d'une compensation au lieu de l'annulation des jugements nationaux sous l'effet d'une décision de la Cour internationale des prises. 33. Passant à un autre exemple, le Rapporteur spécial se demande si un Etat peut conclure valablement un traité en sachant, au moment de la conclusion, qu'il n'a peut-être pas tous les moyens de l'exécuter. Ce faisant, cet Etat prend un risque. C'est le cas de certains Etats fédéraux, comme le Canada. Selon la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, la Fédération canadienne peut se lier valablement par des engagements, mais elle n'est pas sûre de pouvoir en assurer l'exécution; en cas de non-exécution, elle devrait au moins une compensation. Le Rapporteur spécial en conclut que la constitution de certains Etats peut contenir un obstacle à l'exécution d'un traité. En conséquence, lorsque la Convention de Vienne dispose qu'une partie à un traité ne peut pas invoquer une disposition de son droit interne pour justifier la non-exécution de ce traité, la Constitution de l'Etat rentre dans la notion de droit interne. S'il n'existe pas, sur ce point, de jurisprudence internationale pour les traités, il en existe une pour la coutume

34. Pour ce qui est des organisations internationales, le Rapporteur spécial indique que la rédaction de l'article 46 du projet sera peut-être ardue, comme le Président l'a fait

internationale.

observer, mais il souligne que l'article 27, pour sa part, fait rentrer les organisations internationales et les Etats dans un même cadre. Tout d'abord, le traité auquel l'organisation internationale est partie doit être considéré comme valable et en vigueur. Pour une organisation internationale, le problème devrait se poser en principe dans les mêmes termes que pour un Etat. Une organisation internationale peut se lier valablement par un traité, même si elle n'a pas la certitude absolue de pouvoir l'exécuter. Tel est le cas, par exemple, de l'ONU lorsqu'elle signe des accords financiers. Au cas où ses caisses seraient vides. elle resterait néanmoins débitrice. On peut même imaginer une union douanière, dotée de la personnalité internationale, qui serait compétente pour établir des règles relatives à la détermination de la valeur en douane à l'égard des importations dans cette union et pour conclure un accord à cet effet. Cet accord ne serait cependant pas exécuté par l'union douanière elle-même, mais par les fonctionnaires de ses Etats membres se trouvant aux postes de douane situés sur le pourtour de l'union. Si certains de ces fonctionnaires violaient cet accord, l'union ne pourrait pas prétendre ne pas être responsable de cette violation parce qu'elle n'en est pas l'auteur ou parce que son acte constitutif ne lui donne pas les moyens d'exécuter le traité.

Bien que cela ne soit pas strictement nécessaire aux fins de l'article 27, le Rapporteur spécial imagine un exemple encore plus compliqué. Il suppose que la Communauté économique européenne, faisant application d'une clause du traité conclu entre elle et les Etats-Unis d'Amérique, accorde à des navires américains des droits correspondant à ceux que les Etats-Unis lui ont accordés. Si un navire patrouilleur français se rendait coupable, à l'égard d'un de ces navires américains, d'un comportement contraire à cet accord, les Etats-Unis pourraient adresser une réclamation soit à la France, soit à la Communauté, soit à l'une et à l'autre, selon le contenu de la clause juridictionnelle que pourrait contenir cet accord. Cet exemple montre la nécessité — souvent évoquée — de protéger non seulement les Etats contre l'organisation dont ils sont membres, mais aussi les Etats qui contractent avec l'organisation. C'est un aspect du problème que l'on pressent déjà à l'article 27.

36. Enfin, le Rapporteur spécial constate que beaucoup de suggestions d'ordre rédactionnel ont été formulées au cours du débat. Personnellement, il estime que les règles de l'organisation recouvrent nécessairement ses règles constitutionnelles, et qu'elles s'étendent aussi à certains de ses actes. S'il hésite à introduire le mot « acte » dans l'article à l'examen, c'est parce qu'il est difficile de le traduire en anglais. Quant à savoir s'il faut rédiger une disposition spéciale contenant une définition de l'expression « règles de l'organisation », le Rapporteur spécial fait observer que d'autres articles du projet pourraient appeler des définitions différentes. La Commission pourrait néanmoins formuler une définition générale, quitte à la modifier par la suite. Elle pourrait aussi modifier l'article 27 ou se contenter de développer le commentaire. Comme ces questions sont du ressort du Comité de rédaction, le Rapporteur spécial est d'avis que l'article à l'examen pourrait lui être renvoyé.

37. Le PRESIDENT pense qu'il serait peut-être utile de donner, dans le commentaire relatif à l'article 27, un

tableau complet des débats que la Commission a consacrés à cet article, et d'y faire également figurer quelques exemples de la jurisprudence pertinente de la CIJ, comme par exemple les avis consultatifs de la Cour dans les affaires relatives à Certaines dépenses des Nations Unies 10 et à l'Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies 11.

- 38. M. OUCHAKOV estime que les exemples cités par le Rapporteur spécial indiquent que, dans certains cas, une organisation internationale ne peut pas invoquer ses propres règles pour justifier la non-exécution d'un traité mais d'autres exemples peuvent être cités en sens contraire. Il imagine, par exemple, que le Conseil de sécurité conclue avec un Etat un accord parfaitement valable concernant l'envoi de troupes de cet Etat pour maintenir la paix internationale, dans une certaine région, pour une durée de quelques années. Après quelques mois, le Conseil de sécurité décide, toujours en se conformant à la Charte des Nations Unies, de remplacer les troupes de l'Etat en question par celles d'un autre Etat. Si le premier Etat proteste, le Conseil de sécurité pourra-t-il invoquer les dispositions de la Charte à l'appui de sa deuxième décision? Pour M. Ouchakov, l'alinéa b de l'article à l'examen ne fournit pas une réponse satisfaisante à cette question. Il lui semble en effet que la Charte pourrait être invoquée, non seulement pour une deuxième décision du Conseil de sécurité, mais même pour une décision ultérieure d'un autre organe, comme l'Assemblée générale. M. Ouchakov en conclut que l'article à l'examen n'est pas si simple qu'il paraît et qu'il ne faut pas se fonder uniquement sur certains exemples en négligeant les exemples de cas contraires.
- 39. M. REUTER (Rapporteur spécial) convient qu'il est toujours périlleux d'invoquer des exemples particuliers, mais il n'est pas gêné par celui qu'a donné M. Ouchakov. En l'occurrence, la véritable question qui se pose est de savoir quel engagement prend l'ONU. A la suite d'une décision du Conseil de sécurité, elle conclut avec un Etat un accord dans lequel cette décision est sans doute mentionnée. Cela paraît impliquer que la décision peut être abolie en cas de décision contraire du Conseil de sécurité et que, par conséquent, l'accord disparaît. C'est une question qui relève du droit des Nations Unies, voire de l'interprétation de l'accord, mais qui n'intéresse pas la Commission. En revanche, si le Conseil de sécurité prenait un engagement qu'il n'avait manifestement pas le droit de prendre, on se trouverait en présence d'un cas prévu à l'article 46.
- 40. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 27 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé 12.

ARTICLE 28 (Non-rétroactivité des traités)

41. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 28, qui est ainsi libellé:

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.

- 42. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que le texte du projet d'article 28 est tout à fait semblable à celui de l'article correspondant de la Convention de Vienne. Certes, la Convention de Vienne énonce un principe très général qui, comme toutes les formules générales, est sujet à critique mais la tâche du Rapporteur spécial n'est pas de le critiquer.
- M. SETTE CÂMARA estime que l'article 28 ne contient guère de matières pouvant donner lieu à un débat, puisque la règle qu'il énonce est assimilable à la règle pacta sunt servanda et que son texte est identique à celui de l'article correspondant de la Convention de Vienne. Il souhaiterait, cependant, que le Rapporteur spécial dise si la Commission peut admettre une situation qui l'obligerait à envisager la possibilité d'une application rétroactive d'une règle pertinente d'une organisation internationale. Dans l'exemple cité par M. Ouchakov, si une force de maintien de la paix a été constituée en vertu d'un traité valable et que l'organisation internationale intéressée décide par la suite de la retirer, un des Etats parties au traité pourra-t-il plaider pour le maintien de la force en faisant valoir que le traité était valable lorsqu'il a été signé et que la décision de l'organisation est une règle subséquente qui n'a pas d'effet rétroactif?
- 44. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que l'article à l'examen réserve toutes les possibilités selon les intentions et qu'il est rédigé de manière si souple qu'il ne devrait pas présenter de danger. On pourrait même estimer que la règle qui y est énoncée est un peu vague.
- 45. Le PRÉSIDENT dit que rien n'empêche la Commission d'adapter le texte de la Convention de Vienne de manière à tenir compte des caractéristiques des organisations internationales, mais il doute qu'elle ait avantage à remanier les dispositions de cet instrument qui, tel l'article 28, énoncent des principes généraux en des termes choisis après de longs débats. La Commission gagnera du temps si elle tient compte de cet aspect de la question.
- 46. M. SETTE CÂMARA explique que c'est surtout par curiosité qu'il a interrogé le Rapporteur spécial. Néanmoins, il paraît étrange, alors que les articles 27 et 28 du projet énoncent tous deux des règles générales, que les règles pertinentes des organisations internationales n'aient été mentionnées que dans le premier.
- 47. Le PRÉSIDENT souligne qu'il n'entend nullement s'opposer à l'examen de questions qui, comme celle que vient de soulever M. Sette Câmara, concernent exclusivement les organisations internationales, mais désire simplement éviter un nouveau débat sur l'article 28 proprement dit de la Convention de Vienne.

La séance est levée à 13 heures.

¹⁰ Voir 1435° séance, note 11.

¹¹ Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, Avis consultatif: C.I.J. Recueil 1954, p. 47.

¹² Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1451e séance, par. 47 et suiv., et 1459e séance, par. 6 et suiv.

1437° SÉANCE

Jeudi 9 juin 1977, à 10 h 10 Président : sir Francis VALLAT puis : M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Coopération avec d'autres organismes [Point 10 de l'ordre du jour]

DÉCLARATION DE L'OBSERVATEUR DU COMITÉ JURIDIQUE INTERAMÉRICAIN

- 1. Le PRÉSIDENT invite M. Valladão, observateur du Comité juridique interaméricain, à prendre la parole.
- 2. M. VALLADAO (Observateur du Comité juridique interaméricain) rappelle que le Comité juridique interaméricain a été créé par la troisième Conférence internationale américaine (Rio de Janeiro, 1906) sous le nom de Commission internationale de jurisconsultes américains. avec pour mandat d'élaborer un code de droit international public et un code de droit international privé réglant les rapports entre les pays d'Amérique. Sur la base d'un projet de code de droit international public établi par M. Epitàcio Pessôa et d'un projet de code de droit international privé établi par M. Lafayette Pereira, cette commission a élaboré, en 1912 et en 1927, deux importants projets qui sont devenus des traités multilatéraux, signés à La Havane en 1928. Ces traités, qui ont été ratifiés et sont toujours en vigueur, constituent les premiers traités multilatéraux de droit international public du monde. Ils portent sur des sujets comme le traitement des étrangers, les traités, les agents diplomatiques, les agents consulaires, la neutralité maritime, l'asile, ainsi que les droits et devoirs des Etats lors de guerres civiles. Enfin, à la septième Conférence internationale américaine (Montevideo, 1933) a été signée une Convention sur l'extradition, qui est toujours en vigueur. La Commission a poursuivi ses activités même après la création du Comité juridique interaméricain, ces deux organismes ayant en effet travaillé parallèlement pendant quelque temps. En 1948, la Charte de l'Organisation des Etats américains a créé le Conseil interaméricain de jurisconsultes, chargé d'apprécier les travaux du Comité, mais lorsqu'elle a été révisée, en 1967, le Conseil a été supprimé et le Comité est devenu l'organe unique de codification.
- 3. Jusqu'à présent, le Comité n'a cessé de fournir son assistance juridique à l'OEA, en particulier en établissant des projets de traités et de conventions de droit international public et privé, dont plusieurs sont en vigueur. M. Valladão cite à titre d'exemple la Convention sur l'asile territorial et la Convention sur l'asile diplomatique (dixième Conférence interaméricaine, Caracas, 1954) et les conventions adoptées en 1975 à Panama par la Conférence spécialisée interaméricaine sur le droit international privé, notamment dans les domaines du droit commercial international et de la procédure internationale.

- 4. Lorsque l'ONU a créé la Commission du droit international, en 1947, plusieurs instruments internationaux multilatéraux élaborés par la commission qui avait précédé le Comité étaient déjà en vigueur. Huit d'entre eux concernaient des questions de droit international public, et l'un d'eux était un code de droit international privé. C'est une des raisons pour lesquelles l'article 26, paragraphe 4, du statut de la CDI reconnaît « l'utilité de consultations entre la Commission et les organes intergouvernementaux, tels que ceux de l'Union panaméricaine, dont la tâche est la codification du droit international ». De son côté, le statut du Comité contient depuis 1948 un article 22 concernant l'invitation de représentants d'institutions internationales à vocation mondiale. La rencontre des deux organismes était donc inévitable.
- 5. Le mandat du Comité est plus large que celui de la Commission. Tous deux ont pour mission de promouvoir le développement progressif du droit international et sa codification, mais le Comité est, en plus, l'organe consultatif de l'OEA. A ce titre, il étudie les problèmes relatifs à l'intégration des pays en développement du continent américain, ainsi que les possibilités d'uniformisation de leurs législations. Dans le domaine du droit international, il étudie indistinctement les questions de droit international public ou privé. En ce qui concerne la tâche de développement progressif et de codification du droit international, M. Valladão fait observer qu'en 1906 déjà, lors de la création de la Commission internationale de jurisconsultes américains, M. Amaro Cavalcanti, l'éminent représentant du Brésil, estimait que la codification partielle et progressive du droit international était préférable à l'élaboration totale et définitive d'un code complet, et cette opinion a été confirmée près de trente ans plus tard par la septième Conférence internationale américaine (Montevideo, 1933). Les grandes lignes des travaux du Comité étaient dès lors fixées : s'occuper de la codification partielle et progressive, c'est-à-dire élaborer des conventions ou traités spécialisés. De son côté, la Charte des Nations Unies a chargé l'Assemblée générale de provoquer des études et de faire des recommandations en vue d' « encourager le développement progressif du droit international et sa codification ».
- 6. La codification a été le grand idéal du XIX^e siècle, au cours duquel on a assisté à une véritable floraison de codes civils, en Europe comme en Amérique latine. Ces codes, au sens romain du terme, reprenaient le droit existant, mais avec un grand nombre de modifications importantes et obligatoires. Sous l'influence de la vague des codifications internes, la codification du droit international a été entreprise par les grands maîtres du droit international d'alors, notamment par Bluntschli en Suisse, Fiore en Italie, et Field aux Etats-Unis d'Amérique.
- 7. Actuellement, la codification est en régression dans le droit interne. On cherche à remplacer les célèbres codes civils, commerciaux, pénaux ou de procédure par des lois ou des codes de portée plus limitée, ou à les moderniser. Le Comité juridique interaméricain a été lui aussi amené à réviser les traités issus de ses projets. D'ailleurs, bien des textes internationaux anachroniques et injustes l'article 38 du Statut de la CIJ, par exemple, qui parle des principes généraux de droit reconnus par « les nations civilisées » mériteraient d'être révisés pour être adaptés

- au droit contemporain. Le Comité s'est donc orienté vers la spécialisation et la révision. Il a préparé plusieurs projets de réforme portant sur certains aspects du code Bustamante, de 1928, qui est encore en vigueur dans quinze Etats américains.
- Plusieurs conférences spécialisées de droit international privé ont eu lieu sous les auspices de l'OEA. A la première d'entre elles, en 1975, ont été signées six conventions interaméricaines qui sont déjà entrées en vigueur et qui portent sur les sujets suivants : conflits de lois en matière de lettres de change, de billets à ordre, de factures et de chèques, arbitrage commercial international, commissions rogatoires, témoignages recueillis à l'étranger, et régime juridique des procurations à utiliser à l'étranger. De son côté, le Comité a approuvé, à ses deux dernières sessions (1976 et 1977), plusieurs projets de convention, qui seront présentés à la deuxième Conférence spécialisée interaméricaine sur le droit international privé, qui se tiendra à Montevideo vers la fin de 1977. Ces projets ont trait aux sujets suivants : sociétés commerciales, extradition, preuve du droit étranger, exécution des mesures provisionnelles, transports maritimes et terrestres, application extraterritoriale des sentences et décisions arbitrales étrangères, et conflits de lois en matière de chèques. Le texte de ces projets sera distribué aux membres de la Commission, à titre d'information.
- M. Valladão indique par ailleurs qu'il tient à la disposition de la Commission des exemplaires du volume contenant le troisième cours de droit international organisé par le Comité en 1976, ainsi que le texte d'une conférence qu'il a lui-même donnée au deuxième cours, en 1974, sur l' « Importance de l'actualisation des normes de droit international privé dans les relations interaméricaines ». Il signale que le quatrième cours, qui sera donné en juillet et en août 1977, sera consacré au droit des traités, au système interaméricain et à certains thèmes de droit international public, au droit de la mer et au droit international privé. Ces cours coïncident avec les sessions du Comité. La prochaine session du Comité sera axée sur deux thèmes prioritaires : le principe de l'autodétermination et son champ d'application, et les conflits de lois et le besoin d'une loi uniforme en ce qui concerne les chèques de circulation internationale.
- 10. Enfin, M. Valladão réitère l'invitation permanente adressée par le Comité à la Commission d'assister à ses sessions.
- 11. Le PRÉSIDENT remercie M. Valladão de son intervention, qui a mis en lumière non seulement des aspects historiques, mais aussi certains des problèmes fondamentaux que la Commission rencontre dans ses travaux. C'est un fait que le développement progressif pose des problèmes à la Commission: le Rapporteur spécial est certainement le premier à être conscient de ceux que comporte le sujet qu'elle examine actuellement. En rappelant que la CDI devrait prendre en considération non seulement le droit international public, mais aussi le droit international privé, M. Valladão a fait une observation qui s'applique particulièrement à l'étude de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Et en constatant que le droit international codifié était parfois dépassé, M. Valladão a fait une autre observation très juste, que la

- Commission vérifie à tout moment dans son étude du sujet à l'examen. Il est vrai aussi qu'il n'existe aucun mécanisme international qui permette d'adapter aisément les textes.
- 12. M. EL-ERIAN exprime l'espoir que le texte de la remarquable intervention de M. Valladão, si riche en détails historiques, pourra être distribué aux membres de la Commission ainsi qu'aux participants au Séminaire de droit international.
- 13. M. CALLE Y CALLE est entièrement d'accord avec M. Valladão pour penser qu'en effet il y aurait lieu de moderniser et de démocratiser le droit international. Il faut qu'il y ait un système unique de droit, dégagé de toute origine aristocratique et s'appliquant également à tous les peuples du monde. C'est dans les pays du tiers monde, auxquels la justice et l'égalité ont été si longtemps déniées, que cette nécessité se fait le plus fortement sentir.
- 14. M. REUTER félicite l'observateur du Comité de son magistral exposé, qui a si bien témoigné de son inébranlable foi dans les mérites de la codification. Tous les membres de la Commission partagent cette conviction, mais ils ont parfois besoin d'entendre un plus ancien qu'eux la défendre avec un enthousiasme comme celui de M. Valladão. Le message qu'il a apporté est celui de l'espoir d'un avenir meilleur pour le Nouveau Monde, expression qui ne désigne d'ailleurs plus seulement l'Amérique, mais aussi l'Asie et l'Afrique.
- 15. M. OUCHAKOV tient à dire combien la Commission est honorée par la présence du grand maître du droit international qu'est M. Valladão, et à le féliciter vivement de son brillant exposé.
- 16. M. TABIBI dit que, si les activités du Comité juridique interaméricain sont financées par l'OEA, ses membres, tout comme ceux de la Commission, exercent leurs fonctions à titre personnel, ce qui contribue certainement au succès de leurs travaux dans les domaines du droit international privé et du droit international public. M. Tabibi espère que l'étroite coopération entre les juristes d'Amérique latine et ceux du tiers monde, dont témoignent les réunions du Comité juridique consultatif africanoasiatique, se poursuivra et s'intensifiera.
- 17. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que M. Valladão a parlé au nom du continent latino-américain tout entier, où il est de tradition d'affirmer le principe d'un système de droit international applicable à tous et dominé par aucun. Ce continent a prouvé son attachement à des normes juridiques internationales qui, rajeunies par des apports de sang nouveau d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, s'harmoniseront avec le siècle.
- 18. M. SCHWEBEL dit que, étant un nouveau membre de la Commission et venant d'un pays membre du Comité juridique interaméricain, il est très reconnaissant à M. Valladão de son exposé extrêmement instructif.
- 19. M. SETTE CÂMARA dit qu'en tant que compatriote de M. Valladão il ne peut s'empêcher d'exprimer la fierté que lui causent la présence de ce dernier à la Commission, le fait qu'il ne se soit pas borné à rendre officiellement compte des activités du Comité juridique interaméricain mais ait abordé des problèmes présentant de l'intérêt pour tous les membres de la Commission, et la réaction qu'a suscitée son exposé.

20. M. DADZIE dit que l'exposé de M. Valladão lui a paru extrêmement encourageant. M. Dadzie a lui-même fait valoir devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale que l'heure était venue de revoir le droit international pour tenir compte des coutumes des pays du tiers monde. Il pense, comme M. Valladão, qu'il n'est plus de mise de se référer, comme le fait le Statut de la CIJ, aux principes généraux de droit reconnus par les « nations civilisées », aucune nation ne pouvant être aujourd'hui considérée comme non civilisée. L'exposé de M. Valladão a montré quelle contribution le tiers monde doit apporter au développement du droit international public.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 28 (Non-rétroactivité des traités)³ [fin]

21. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 28 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé 4.

ARTICLE 29 (Application territoriale des traités)

22. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 29 (A/CN.4/285), qui est ainsi libellé:

Article 29. — Application territoriale des traités

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacun des Etats parties à l'égard de l'ensemble de son territoire.

- 23. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que tout projet d'articles contient des articles dont le Rapporteur spécial est satisfait et d'autres dont il l'est moins. L'article 29 rentre dans cette deuxième catégorie.
- 24. En effet, bien qu'il soit un ardent défenseur de la Convention de Vienne⁵, le Rapporteur spécial n'est pas convaincu que l'article 29 de cette convention, dont s'inspire l'article 29 du projet, soit très satisfaisant. Puisque cette disposition s'intitule « Application territoriale des traités », on s'attendrait qu'elle concerne le champ d'application des traités, c'est-à-dire l'étendue du territoire sur lequel une question juridique est régie par les règles d'un traité. Ce n'est pas une disposition inutile, puisque les règles d'un traité, commes celles d'une loi interne, peuvent s'appliquer à des faits et à des situations dépassant le territoire d'un Etat, et qu'il serait présomptueux de vouloir définir, dans un article, les faits et situa-

tions juridiques susceptibles d'entrer dans le champ d'application territorial d'un traité. Mais les auteurs de l'article 29 de la Convention de Vienne avaient un autre objectif en vue, ainsi qu'il ressort du libellé de cette disposition. L'article 29 ne concerne pas le champ d'application des traités : il vise à lier chaque partie à l'égard de l'ensemble de son territoire, ce qui signifie qu'à défaut de disposition contraire les engagements d'un Etat s'appliquent à son territoire, considéré comme un tout, et non pas à une partie de son territoire. Il se peut que les auteurs de cette disposition aient simplement voulu énoncer une règle d'interprétation des traités — la règle selon laquelle toute disposition d'un traité est applicable à l'ensemble du territoire des Etats qui y sont parties. Dans ce cas, on reviendrait au problème du champ d'application des traités.

25. Pour ce qui est des traités auxquels des organisations internationales sont parties, il serait très risqué de parler du territoire d'une organisation internationale. Sans doute est-il arrivé que, dans des traités ou dans des actes constitutifs d'organisations internationales, il soit question du territoire d'une organisation, mais, à y regarder de près, ce terme est utilisé dans une acception tout autre que lorsqu'il s'applique aux Etats. Ainsi, le territoire postal unique de l'UPU correspond en réalité à un régime postal unique, qui recouvre l'ensemble du territoire des Etats membres de cette organisation, et le « territoire du GATT » s'entend du régime unique s'appliquant au territoire des Etats parties au GATT. Le Rapporteur spécial a donc opté pour une solution qu'il considère comme peu glorieuse, mais respectueuse de la Convention de Vienne. Il a repris la disposition correspondante de cette convention, qui devient applicable aux Etats parties à des traités conclus avec des organisations internationales, et a gardé le silence sur les organisations internationales. Peut-être la Commission voudra-t-elle faire l'économie de l'article à l'examen, peut-être voudra-t-elle aussi le maintenir, voire aborder de front le problème du champ d'application des traités. Quelle que soit sa décision, le Rapporteur spécial s'y soumettra, mais il tient à mettre en évidence les difficultés que pourrait soulever une solution autre que celle qu'il propose.

26. M. OUCHAKOV indique qu'il considérerait l'article 29 comme parfaitement acceptable si les mots « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales » étaient insérés après les mots « ne ressorte du traité ».

M. Sette Câmara, premier vice-président, prend la présidence.

27. M. FRANCIS dit que la franchise avec laquelle le Rapporteur spécial a présenté l'article 29 n'a pas entièrement dissipé les doutes que cet article lui a inspirés dès l'abord. En effet son libellé est pratiquement le même que celui de l'article correspondant de la Convention de Vienne. Or, dans le cas présent, la Commission s'occupe non plus des traités conclus entre des Etats, mais des traités conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, ce qui ne ressort pas, à première vue, du libellé actuel de l'article 29. L'adjonction du membre de phrase qu'a suggérée M. Ouchakov contribuerait à préciser ce point.

28. M. ŠAHOVIĆ se demande s'il ne serait pas préférable de renoncer à l'article 29, comme le Rapporteur spé-

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

² Annuaire... 1976, vol. II (11° partie), p. 145.

^a Pour texte, voir 1436° séance, par. 41.

⁴ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1458° séance, par. 4.

⁵ Voir 1429° séance, note 4.

cial l'a lui-même suggéré. Si toutefois la Commission décidait de le maintenir, il serait partisan de retenir la suggestion de M. Ouchakov. Les considérations du Rapporteur spécial sur la situation spécifique des organisations internationales méritent, à son avis, une analyse plus approfondie.

- 29. M. DADZIE estime que, sous sa forme actuelle, l'article 29 ne répond pas au but que la Commission cherche à atteindre. Dans l'article lers, il est précisé que les présents articles s'appliquent aux traités conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales et aux traités conclus entre des organisations internationales. Or, l'article 29 ne prévoit pas ces cas, et il ne cadre donc pas avec l'objet des travaux de la Commission. Il faudrait s'efforcer de trouver une formule qui viserait les traités conclus entre des organisations internationales ou entre des organisations internationales et des Etats. S'il n'est pas possible de mettre au point une telle formule, mieux vaudrait supprimer complètement l'article 29.
- 30. M. TABIBI dit que le texte de l'article 29, si pertinemment présenté par le Rapporteur spécial, serait parfaitement acceptable n'était le fait que la Commission étudie non seulement le cas d'Etats, mais aussi celui d'organisations internationales. Celles-ci n'ont évidemment pas de territoire au sens où en ont les Etats. Toutefois, les activités qu'elles exercent couvrent de vastes étendues de territoire. Ainsi la FAO, dont le siège est à Rome, peut conclure un traité impliquant la mobilisation, dans le continent américain, de ressources alimentaires destinées à atténuer les effets d'une période de sécheresse en Afrique. De même, les opérations menées en application d'un traité signé par l'OMS, dont le siège est à Genève, feront peut-être entrer en jeu les bureaux régionaux de l'OMS à New Delhi, à Istanbul ou en Amérique latine. Dans certains cas, le problème peut se compliquer davantage du fait que les activités entreprises dans le cadre d'un traité sont exercées non pas par l'organisation internationale proprement dite mais par un organe apparenté doté d'un statut autonome, tel, par exemple, le Fonds spécial des Nations Unies, qui a son propre Conseil des gouverneurs et ses propres membres, et dont les Etats membres financent directement les opérations. Il en est de même du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, qui conclut un très grand nombre de traités et exerce ses activités par l'intermédiaire de bureaux régionaux situés en Asie, en Amérique latine, en Europe et ailleurs.
- 31. Si la Commission veut faire rentrer les organisations internationales dans le champ d'application de l'article 29 et M. Tabibi pense qu'elle le devrait —, il faudrait, à cet effet, ajouter une disposition concernant le champ d'activité de ces organisations. A défaut, elle pourrait prévoir toutes les éventualités dans un commentaire très complet, ou décider de supprimer complètement l'article 29.
- 32. M. CALLE Y CALLE rappelle que, au paragraphe 3 de l'avant-propos de son quatrième rapport (A/CN.4/285), le Rapporteur spécial a reconnu que l'adaptation du libellé de l'article 29 de la Convention de Vienne aux fins du présent projet pose des problèmes difficiles. Il a résolu ces problèmes par l'adjonction du mot « Etats », soulignant ainsi le fait que la question de l'application territoriale des

- Peut-être pourrait-elle cependant examiner la possibilité d'inclure une disposition définissant l'application territoriale des traités dans le cadre des organisations internationales. Ces organisations sont des entités de structure complexe, comprenant des organes principaux, subsidiaires et associés. Dans le cas de l'ONU, par exemple, un conflit de compétence entre l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil de tutelle ne serait pas inconcevable. On se souviendra aussi qu'à la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, la question des bureaux créés par les organisations internationales loin de leur siège a fait l'objet de longs débats. Il pourrait arriver qu'une organisation internationale estime que les obligations qu'elle a assumées au titre d'un traité sont de caractère limité et s'appliquent uniquement à tel ou tel de ses domaines d'activité, ou concernent uniquement certains de ses organes à l'exclusion des autres. La Commission pourrait prévoir cette éventualité et faire en même temps une distinction entre les traités conclus par des Etats inter se et les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, en indiquant que les dispositions d'un traité comportant la participation d'une organisation internationale lient cette organisation dans son intégralité et doivent être respectées dans tous ses domaines d'activité, à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie.
- 34. M. VEROSTA pense que la Commission doit absolument maintenir l'article 29 et qu'elle ne doit pas se contenter d'évoquer la question de l'application territoriale des traités dans le commentaire. A son avis, la précision que M. Ouchakov propose d'apporter au mot « traité » s'impose, car, selon l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2, l'expression « traité » s'entend d'un accord concluentre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, ou entre des organisations internationales. Or, sous sa forme actuelle, l'article 29 ne dit rien des traités entre organisations internationales, et ne vise que les traités entre Etats et organisations internationales.
- 35. Le deuxième alinéa que le Rapporteur spécial propose au paragraphe 6 de son commentaire (A/CN.4/285) introduit un élément nouveau celui du champ d'application du traité qui pose des problèmes très difficiles à résoudre. M. Verosta estime, pour sa part, qu'il serait peut-être préférable, pour le moment, de ne pas ajouter de deuxième alinéa à l'article 29 et d'attendre, pour aborder la question du champ d'application des traités dans le cas des organisations internationales, d'avoir examiné les projets d'articles 34 à 38 (section 4 du projet d'articles), qui posent le problème de l'application aux tiers des deux catégories de traités. La Commission jugera alors s'il est nécessaire d'ajouter à l'article 29 un deuxième alinéa concernant le champ d'application d'un traité pour une organisation internationale.

traités concerne uniquement les Etats. Comme les organisations internationales n'ont évidemment pas de territoire au sens physique — ni même juridique — du terme, une disposition concernant l'application territoriale dans le cas de traités conclus entre des Etats et des organisations internationales peut paraître inutile. Si la Commission décide de supprimer l'article 29, elle devra en indiquer les raisons dans le commentaire.

^{*} Ibid., note 3.

- 36. M. REUTER (Rapporteur spécial) se rallie volontiers à la suggestion de M. Ouchakov tendant à préciser, dans le texte de l'article 29, la catégorie de traités visée par cet article précision qui pourrait être ajoutée aussi dans le titre de l'article.
- 37. Il constate que beaucoup de membres de la Commission se sont prononcés en faveur d'un deuxième alinéa concernant les traités entre organisations internationales. Certains ont suggéré de se référer au champ d'activité de l'organisation internationale, mais on pourrait aussi se référer aux territoires dans lesquels la compétence de l'organisation peut s'exercer.
- 38. Il semble que la majorité des membres de la Commission soient favorables au maintien de l'article 29, à condition que l'on trouve une formule acceptable en ce qui concerne les organisations internationales. Dans le cas contraire, certains seraient partisans de maintenir, de toute manière, le texte actuel, d'autres seraient plutôt enclins à supprimer l'ensemble de l'article.
- 39. Le Rapporteur spécial propose, en conséquence, de renvoyer l'article 29 au Comité de rédaction pour qu'il examine la possibilité d'ajouter un deuxième alinéa. L'article reviendra ensuite devant la Commission, qui se prononcera sur son maintien en fonction des propositions du Comité de rédaction. Si la Commission décide de supprimer complètement l'article 29 ou de ne pas ajouter de deuxième alinéa, elle devra indiquer les raisons de sa décision dans le commentaire.
- 40. M. OUCHAKOV fait observer que la sphère d'activité d'une organisation internationale est parfois très difficile à définir, car, dans le cas de l'OMM et de l'UIT, par exemple, il peut s'agir de l'atmosphère ou même de l'espace extra-atmosphérique.
- 41. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que certaines organisations internationales exercent, en effet, leur compétence en dehors du territoire des Etats membres. Il ne faut donc pas se référer au territoire des Etats membres si l'on parle du champ d'activité des organisations internationales.
- 42. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 29 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé?

ARTICLE 30 (Application de traités successifs portant sur la même matière)

43. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 30, qui est ainsi libellé :

Article 30. — Application de traités successifs portant sur la même matière

- 1. Sous réserve des dispositions de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, les droits et obligations des Etats et organisations 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
- ⁷ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1458° séance, par. 4.

- 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 les Etats ou organisations internationales parties aux deux traités, la règle applicable est celle qui est énoncée au paragraphe 3;
- b) dans les relations entre un Etat ou une organisation internationale partie aux deux traités et un Etat ou une organisation internationale partie à l'un de ces traités seulement, le traité qui lie les deux parties en cause 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 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 autre Etat ou d'une autre organisation internationale en vertu d'un autre traité.
- 44. M. REUTER (Rapporteur spécial) estime que la transposition de l'article 30 de la Convention de Vienne aux traités entre organisations internationales et aux traités entre Etats et organisations internationales ne devrait pas présenter de difficultés quant au fond, mais pose des problèmes de rédaction particulièrement difficiles, qui tiennent à la complexité du sujet. Le texte actuel de l'article 30 ne lui paraît pas satisfaisant. Par ailleurs, il comporte une omission involontaire au paragraphe 5, où il faudrait ajouter, après « qui peut naître pour un Etat », les mots « ou une organisation internationale ».
- 45. Le Rapporteur spécial pense qu'il faut, tout d'abord, avoir présentes à l'esprit les différentes hypothèses que vise l'article 30. Il y en a, à son avis, cinq: 1° celle de deux traités successifs auxquels seraient parties deux ou plusieurs organisations internationales; 2° celle de deux traités successifs auxquels seraient parties deux ou plusieurs organisations internationales et un nombre indéterminé d'Etats; 3° celle de deux traités successifs auxquels seraient parties deux ou plusieurs Etats et un nombre indéterminé d'organisations internationales. Dans ces trois premières hypothèses, les deux traités successifs sont, soit des traités entre organisations internationales seulement, soit des traités entre Etats et organisations internationales.
- 46. Cependant, on peut en envisager aussi deux autres : 4° celle d'un premier traité entre deux ou plusieurs organisations internationales et d'un deuxième traité entre deux ou plusieurs organisations internationales et un nombre indéterminé d'Etats, et 5° celle d'un premier traité entre deux ou plusieurs Etats et d'un deuxième traité entre deux ou plusieurs Etats et un nombre indéterminé d'organisations internationales. Dans cette dernière hypothèse, le premier traité relève de la Convention de Vienne, tandis que le second relève du projet d'articles. Cette cinquième hypothèse pose donc le problème du rapport entre la Convention de Vienne et le projet d'articles.
- 47. Si la Commission estime que, dans ces cinq cas, il n'y a aucune raison de ne pas suivre les règles de la Convention de Vienne, le seul problème qui se posera sera un problème de rédaction. Si elle estime, au contraire, que les règles de la Convention de Vienne ne doivent pas s'appliquer dans certains de ces cas, il faudra les isoler et leur appliquer des règles particulières.

- 48. Le Rapporteur spécial pense, pour sa part, que les règles de la Convention de Vienne peuvent être étendues à tous ces cas et que, par conséquent, l'article 30 peut être maintenu et simplifié: au lieu de parler des « Etats et organisations internationales parties » au traité, il suffirait de parler des « parties » au traité.
- 49. Si la Commission décidait de distinguer plusieurs cas à l'article 30, il faudrait les énumérer tous dans le titre, ce qui donnerait un titre démesurément long. Le Rapporteur spécial propose donc, par souci de brièveté et pour simplifier le texte, d'employer l'expression « traités entre Etats et organisations internationales », sans se référer à une catégorie particulière de traités entre Etats et organisations internationales, en indiquant, dans une définition, les différentes catégories de traités que cette expression recouvre.
- 50. Il propose donc d'insérer, à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2, la définition suivante :

L'expression « traité entre Etats et organisations internationales » désigne dans les présents articles, selon le cas et suivant l'objet de l'article et le contexte, une ou plusieurs des catégories suivantes de traités, ayant comme contractants ou comme parties ou bien

un Etat et une organisation internationale, un Etat et deux organisations internationales au moins, une organisation internationale et deux Etats au moins, deux Etats et deux organisations internationales, plus de deux Etats et plus de deux organisations internationales.

La séance est levée à 13 heures

1438° SÉANCE

Vendredi 10 juin 1977, à 10 h 5 Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 30 (Application de traités successifs portant sur la même matière)³ [fin]

1. M. OUCHAKOV pense que, avant de passer en revue les différentes catégories de traités entre Etats et organisations internationales envisagées par le Rapporteur spécial, on pourrait commencer par diviser l'article 30 en

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

- deux parties consacrées, l'une aux traités entre organisations internationales seulement, l'autre aux traités entre Etats et organisations internationales.
- 2. Il est clair, en effet, que l'Article 103 de la Charte des Nations Unies s'applique aux traités entre Etats et organisations internationales, car cet article prévoit qu'en cas de conflit entre les dispositions de la Charte et celles d'un accord international ce sont les premières qui prévalent. Mais il n'est pas certain qu'on puisse se référer à cet article en ce qui concerne les traités entre des organisations internationales, car la Charte ne s'applique pas expressément à cette catégorie de traités. La règle énoncée au paragraphe l devrait donc être différente selon qu'il s'agit de traités entre Etats et organisations internationales ou de traités entre organisations internationales seulement. Toutefois, en dehors de ce paragraphe, les règles devraient être les mêmes pour les deux catégories de traités.
- 3. En ce qui concerne les traités entre Etats et organisations internationales, M. Ouchakov estime que c'est le paragraphe 4 qui soulève le plus de difficultés. On pourrait donc, soit supprimer complètement ce paragraphe et, du même coup, le paragraphe 5 —, soit s'interroger sur les catégories de traités qui peuvent poser des problèmes. M. Ouchakov est convaincu que le Comité de rédaction arrivera à surmonter ces difficultés s'il établit, à l'article 30, une distinction entre les traités entre Etats et organisations internationales et les traités entre organisations internationales.
- 4. M. ŠAHOVIĆ pense, comme M. Ouchakov, qu'il faudrait faire une distinction, à l'article 30, entre les traités entre organisations internationales et les traités entre Etats et organisations internationales, mais que la règle devrait rester la même pour ces deux catégories de traités. Le problème posé par l'Article 103 de la Charte lui paraît extrêmement complexe, et il ne voit pas d'autre alternative que celle qu'a proposée le Rapporteur spécial au paragraphe 6 de son commentaire (A/CN.4/285). Il est évident que cet article ne concerne que les Etats Membres de l'ONU, et la Commission irait peut-être trop loin, pour le moment, en l'étendant aux organisations internationales.
- 5. M. Šahović pense, comme M. Ouchakov, que les paragraphes 2 et 3 ne soulèvent pas de difficultés. La règle énoncée au paragraphe 4 lui paraît logique, et il est enclin à l'accepter. Comme le paragraphe 5 se réfère à des articles que la Commission n'a pas encore abordés, il propose de le mettre provisoirement entre crochets et d'attendre, pour l'adopter définitivement, d'avoir examiné les articles 41 et 60.
- 6. M. CALLE Y CALLE pense que les principes qui inspirent l'article 30 et les règles qui y sont énoncées recueillent en général l'approbation des membres de la Commission. Il conviendrait donc de renvoyer cet article au Comité de rédaction, qui sera mieux à même de voir comment il y a lieu de formuler ces règles pour tenir compte des cinq cas que le Rapporteur spécial a mentionnés dans son exposé liminaire.
- 7. M. VEROSTA estime que, compte tenu de la définition que le Rapporteur spécial a proposé d'insérer à l'alinéa a

¹ Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

Pour texte, voir 1437° séance, par. 43.

^{1437°} séance, par. 45 et 46.

du paragraphe 1 de l'article 2⁵, on pourrait laisser au Comité de rédaction le soin d'analyser de manière plus approfondie des cas qui, pour le moment, lui paraissent très abstraits.

- 8. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que la Commission semble être d'avis de renvoyer l'article 30 au Comité de rédaction, et il s'associe à ce vœu. La Commission semble également être d'avis de distinguer entre les traités conclus entre des organisations internationales et les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. Certains de ses membres pensent, en effet, que si les traités entre organisations internationales ne posent pas de problème, les traités entre Etats et organisations internationales, par contre, soulèvent des difficultés. Le Rapporteur spécial se ralliera volontiers à la suggestion de M. Šahović de mettre le paragraphe 5 entre crochets, si la Commission l'adopte.
- 9. La mention, au paragraphe 1, de l'Article 103 de la Charte pose une question grave, qui dépasse le cadre de l'article 30. Il s'agit, en effet, de savoir dans quelle mesure le projet d'articles s'applique, de manière générale, aux traités conclus par l'ONU. C'est là une question à laquelle la Commission devra réfléchir et dont elle devra faire état dans son commentaire.
- 10. Le Rapporteur spécial se demande s'il ne faudrait pas faire également à l'article 27 une réserve en ce qui concerne l'Article 103 et les autres dispositions pertinentes de la Charte, afin de dissiper les inquiétudes de certains membres de la Commission. Il souhaite donc que la décision que le Comité de rédaction pourra prendre au sujet de la référence à l'Article 103 ne le soit qu'à titre provisoire.
- M. SCHWEBEL pense, comme ceux qui ont pris la parole avant lui, que l'article 30 pourrait être renvoyé au Comité de rédaction. S'il lui fallait choisir entre le texte du paragraphe 1 tel qu'il est rédigé et la variante qui en est proposée au paragraphe 6 du commentaire, il donnerait plutôt sa préférence au premier texte, vu qu'il peut être conclu de diverses façons que les dispositions de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies lient effectivement l'Organisation elle-même, au même titre que ses Membres. On pourrait toutefois se demander s'il est vraiment indispensable de mentionner cet article vu que, nonobstant les dispositions du projet d'article 27, l'Article 103 est rédigé en des termes si impératifs qu'il serait extrêmement anormal qu'un traité, notamment un traité conclu sous les auspices de l'ONU en vertu du développement progressif du droit international et de sa codification, puisse raisonnablement être interprété comme affaiblissant l'Article 103. Peut-être vaudrait-il mieux préciser ce point dans le commentaire et s'abstenir de faire mention de l'Article 103 dans le texte du projet d'article 30.
- 12. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 30 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé 6.

- Amendement proposé à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2
- 13. M. REUTER (Rapporteur spécial) propose de remplacer l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 par le texte suivant :
- a) L'expression « traité » s'entend d'un accord international régi par le droit international, que cet accord soit consigné dans un document unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes et quelle que soit sa dénomination particulière, et conclu par écrit
 - i) entre des organisations internationales; ou
 - ii) entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ; l'expression « traité entre Etats et organisations internationales » désigne dans les présents articles, selon le cas et suivant l'objet de l'article et le contexte, une ou plusieurs des catégories suivantes de traités :

traités ayant comme contractants ou comme parties ou bien un Etat et une organisation internationale, un Etat et deux organisations internationales au moins, une organisation internationale et deux Etats au moins, deux Etats et deux organisations internationales, plus de deux Etats et plus de deux organisations internationales.

- 14. Le Rapporteur spécial voudrait connaître l'avis de la Commission sur la définition de l'expression « traité entre Etats et organisations internationales » qu'il propose d'ajouter au point ii de l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 afin de pouvoir utiliser une expression relativement brève quand elle ne présente pas d'ambiguïté dans le cadre d'un article donné.
- 15. M. OUCHAKOV est persuadé qu'il est très utile de distinguer les différentes catégories de traités visées par tel ou tel article, mais il n'est pas tout à fait sûr qu'il soit nécessaire de mentionner ces catégories dans une définition figurant à l'article 2. A son avis, l'énumération, à l'article 2, des différentes catégories de traités entre Etats et organisations internationales ne se justifiera que si la Commission juge nécessaire d'élaborer des articles distincts pour ces différentes catégories. Si la Commission estime que ce n'est pas nécessaire, elle pourra se contenter de mentionner ces catégories dans le commentaire de certains articles. Il est donc préférable, pour le moment, de réserver la décision à prendre sur la définition proposée par le Rapporteur spécial.
- 16. M. FRANCIS dit que sa première réaction au nouveau texte que le Rapporteur spécial propose pour l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 est de préférer l'énoncé initial, en partie parce qu'il est plus simple. Quant au nouveau texte lui-même, il serait plus logique que les mots « conclu par écrit » qualifient l'expression « accord international », au début de l'alinéa a.
- 17. M. ŠAHOVIĆ se demande, comme M. Ouchakov, s'il est nécessaire de définir expressément l'expression « traité entre Etats et organisations internationales » et si une telle définition devrait figurer à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2, qui reprend l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne?. Il n'y a, à son avis, que deux catégories de traités : les traités entre organisations internationales et les traités entre Etats

^{*} *Ibid.*, par. 50. Pour référence au texte de l'article 2, voir 1429 séance, note 3.

^{*} Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1458* séance, par. 20 à 32, et 1459* séance, par. 1 à 5.

⁷ Voir 1429° séance, note 4.

et organisations internationales. Tous les autres types de traités qui entrent dans cette deuxième catégorie ne sont que des formes différentes de rapports entre Etats et organisations internationales, qui sont fonction du nombre des parties au traité.

- 18. M. VEROSTA pense qu'il faudrait illustrer par des exemples les différentes catégories de traités entre Etats et organisations internationales mentionnées par le Rapporteur spécial. Les accords de siège appartiennent à la première catégorie, puisqu'il s'agit d'accords conclus entre un Etat et une organisation internationale, mais les autres Etats membres de l'organisation internationale, qui ont des représentants au siège de cette organisation, sont, eux aussi, directement concernés par ces accords.
- 19. Les accords prévus par l'Article 43 de la Charte des Nations Unies, selon lequel :

Tous les Membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales,

relèvent de la première ou de la troisième catégorie de traités, car il s'agit d'accords « conclus entre le Conseil de sécurité et des Membres de l'Organisation ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation », mais les autres Etats parties au conflit sont également concernés par ces accords.

- 20. M. SCHWEBEL a le sentiment que le Rapporteur spécial a rédigé son nouveau texte pour répondre à une série de questions qui ne cessent de lui être posées au Comité de rédaction. Mais il apparaît maintenant que nombre de membres de la Commission doutent qu'une définition aussi détaillée que celle que propose le Rapporteur spécial soit indispensable dans le corps du projet d'articles, en tout cas, sinon dans le commentaire. M. Schwebel doute lui aussi qu'un tel degré de précision soit requis, mais il est disposé à accepter le nouveau texte s'il est jugé nécessaire.
- 21. M. RIPHAGEN n'a rien à redire au libellé initial de l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2. Cependant, il ne s'opposera pas à ce que le texte plus détaillé qui est à l'examen soit adopté à sa place, si la Commission le préfère.
- 22. Quant au libellé du nouveau texte proposé, M. Riphagen se demande si l'expression « comme contractants ou comme parties », au point ii, est pertinente, vu que plusieurs articles du projet visent des traités qui en sont encore au stade de la négociation et auxquels il n'y a pas encore de parties contractantes ou de parties.
- 23. M. DADZIE juge pour le moment satisfaisante, aux fins du projet d'articles, la définition initiale du terme « traité ». La classification exhaustive proposée dans le nouveau texte ne paraît pas nécessaire. Il appuie ce que M. Francis a dit au sujet de l'expression « conclu par écrit ».
- 24. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il n'a pas d'objections majeures à faire valoir à l'encontre du nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial, mais qu'il pense, comme d'autres membres de la Commission, que la formulation initiale

répond entièrement aux buts de la Commission. En outre, quelques-unes au moins des distinctions qui figurent dans le nouveau texte paraissent superflues. Il estime que la nouvelle définition compliquerait inutilement le projet.

- 25. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission ne jugent pas nécessaire, pour le moment, d'introduire une nouvelle définition à l'article 2. Il note aussi que, si une définition de ce genre se révélait nécessaire par la suite, la Commission souhaiterait suivre d'aussi près que possible le texte de l'alinéa a du paragraphe l de l'article 2 de la Convention de Vienne.
- 26. M. VEROSTA pense que les efforts du Rapporteur spécial pour préciser la notion de traité entre Etats et organisations internationales se révéleront extrêmement utiles pour l'examen des articles suivants, et notamment des articles 30 à 38.
- 27. Le PRÉSIDENT remercie le Rapporteur spécial de s'être efforcé de mettre au point un texte énonçant clairement les diverses situations qui peuvent se présenter. Comme M. Verosta, il pense que ce texte facilitera beaucoup la suite des travaux de la Commission. Celle-ci pourra peut-être voir de nouveau, ultérieurement, s'il y a lieu de définir de façon plus détaillée le terme « traité », si les débats qu'elle consacrera à d'autres articles en font apparaître le besoin.

ARTICLE 31 (Règle générale d'interprétation),

ARTICLE 32 (Moyens complémentaires d'interprétation), et ARTICLE 33 (Interprétation de traités authentifiés en deux ou plusieurs langues)

28. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 31, 32 et 33, qui sont ainsi libellés :

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 annexe 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.
- 29. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que les articles 31, 32 et 33 ne sont que l'expression de la philosophie du consensualisme et suivent fidèlement les articles correspondants de la Convention de Vienne.
- 30. M. OUCHAKOV pense qu'on pourrait mentionner à l'article 32, parmi les moyens complémentaires d'interprétation, les décisions pertinentes des organisations internationales parties au traité et les circonstances liées à la prise de ces décisions.
- 31. M. CALLE Y CALLE partage l'avis de M. Ouchakov. Dans son commentaire général de la section 3 de la troisième partie du projet d'articles (A/CN.4/285), le Rapporteur spécial a fait remarquer que, le mot « Etat » ne figurant pas dans les articles correspondants de la Convention de Vienne, ces articles peuvent aussi être utilisés aux fins des traités comportant la participation d'organisations internationales. Par ailleurs, le Rapporteur spécial a déclaré que l'interprétation des traités de ce genre ne présente pas d'aspect particulier, sauf s'il s'agit de l'acte constitutif d'une organisation internationale, cas dans lequel il peut être opportun de tenir compte de facteurs téléologiques. Le Rapporteur spécial a raison de souligner l'importance que l'on doit attacher à ces facteurs, puisque la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est subordonnée à ses fonctions et à ses buts.
- 32. L'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 31 prévoit qu'aux fins de l'interprétation d'un traité le contexte comprend 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. Dans le cas d'organisations internationales, ces instruments pouvant englober, en plus des pouvoirs, des résolutions et des documents d'une organisation, peut-être serait-il bon de faire état, d'une manière ou d'une autre, de la pertinence de ces décisions et documents aux fins de l'interprétation d'un traité auquel une organisation internationale est partie.
- 33. M. RIPHAGEN doute qu'il soit opportun de mentionner, dans l'un des articles à l'examen, les divers actes d'une organisation internationale qui conclut un traité soit avec une organisation internationale soit avec un Etat : ce serait en effet mentionner ce qui, en fait, constitue une question interne pour l'une des parties à l'instrument. Or, les articles ne contiennent pas de mention de ce genre dans le cas des Etats, et il convient de maintenir l'équilibre

- qui y existe actuellement entre le traitement des Etats et celui des organisations internationales.
- 34. M. VEROSTA partage l'opinion de M. Riphagen. Le texte proposé par le Rapporteur spécial est suffisant, et il n'est pas nécessaire d'insister, par exemple, sur des décisions postérieures à la signature.
- 35. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, souscrit entièrement aux observations formulées par M. Riphagen et M. Verosta. Chacun sait que l'on peut être amené, pour donner à un traité son interprétation authentique, à examiner les travaux préparatoires de cet instrument. Elargir cette notion de manière à y inclure les résolutions ou autres décisions analogues des organisations internationales serait aborder un domaine qui est particulier à l'une des parties au traité et ne peut donc être considéré comme un moyen complémentaire d'interprétation.
- 36. M. FRANCIS estime qu'on ne peut rejeter entièrement la suggestion de M. Ouchakov. Les parties à un traité sont libres d'en modifier l'application et, dans la mesure où cette modification est acceptée par toutes les parties, une décision d'une organisation internationale peut être interprétative de leur nouvelle intention.
- 37. M. REUTER (Rapporteur spécial) rappelle, avant de résumer le débat relatif aux articles 31, 32 et 33, que deux questions distinctes ont été posées : d'une part, celle de l'utilité, voire même de la nécessité, de mentionner les actes de l'organisation antérieurs à la conclusion ou à l'application du traité; d'autre part, la question des actes postérieurs à cette conclusion ou application.
- 38. M. Reuter tient à dire, à titre personnel, qu'il est tout à fait impossible de mentionner cette deuxième catégorie d'actes. Il est vrai que l'interprétation authentique d'un traité est donnée par toutes les parties au traité, qu'il s'agisse d'Etats ou d'organisations internationales. Mais M. Reuter fait les plus grandes réserves sur le crédit qu'il faudrait accorder à une résolution d'une organisation internationale, qui est un acte unilatéral et ne saurait servir à l'interprétation authentique d'un traité. D'ailleurs, les règles d'interprétation des traités varient d'une organisation à l'autre, même pour les traités qu'elles concluent elles-mêmes. C'est pourquoi M. Reuter n'est pas favorable à une formule qui serait ambiguë sur ce point.
- 39. Poursuivant en tant que rapporteur spécial, M. Reuter constate qu'au cours du débat plusieurs membres de la Commission ont suggéré de mentionner, sinon dans le texte de l'article 32, du moins dans son commentaire, l'intérêt que présentent les résolutions d'une organisation internationale pour l'interprétation d'un traité conclu par elle. La question ne semble pas s'être posée pour l'article 31. Si tel avait été le cas, le problème aurait été plus grave, puisque cet article vise l'accord des parties, et non pas la position adoptée unilatéralement par l'organisation. En définitive, le Rapporteur spécial serait enclin à ne faire mention des actes d'une organisation internationale qu'au sujet des travaux préparatoires, autrement dit à l'article 32 seulement.
- 40. Malgré les hésitations de certains membres, la Commission semble favorable, dans l'ensemble, au renvoi des articles au Comité de rédaction, étant entendu que celui-ci verra s'il peut être fait mention, à l'article 32, de la parti-

cipation des organisations internationales aux travaux préparatoires.

41. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 31, 32 et 33 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé 8.

ARTICLE 34 (Règle générale concernant les Etats ou les organisations internationales non parties)

42. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son sixième rapport (A/CN.4/298 et Corr.1), qui contient la section 4 (Traités et Etats ou organisations internationales non parties) de la troisième partie de son projet, et notamment l'article 34, qui est ainsi libellé:

Article 34. — Règle générale concernant les Etats ou les organisations internationales non parties

Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat ou une organisation non partie au traité sans son consentement.

- 43. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que son sixième rapport contient des articles peu nombreux, mais importants et difficiles. Il rappelle tout d'abord que la Convention de Vienne a consacré une solution classique, simple et absolument nette, à la question des effets des traités à l'égard des tiers : un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans son consentement. Cette idée inspire tous les autres articles relatifs aux tiers. Toutefois, par un mécanisme qui n'est autre qu'un accord, les traités peuvent, avec le consentement de tous les intéressés, produire des effets à l'égard des tiers. Ce mécanisme, qui est celui de l'accord collatéral, a été décrit dans la Convention de Vienne avec une certaine souplesse pour faire droit aux préoccupations exprimées par beaucoup de membres de la Commission, pour lesquels il ne fallait pas exclure la possibilité d'une stipulation pour autrui en matière de droits. Par ailleurs, la Convention de Vienne n'exclut pas que certains traités puissent avoir des effets à l'égard des tiers, en l'absence de tout accord collatéral, en vertu d'une institution étrangère au droit des traités et n'intéressant donc pas la Commission dans le cas présent.
- 44. Les articles de la Convention de Vienne relatifs aux traités et aux Etats tiers ont un double fondement : d'une part, le principe général du consensualisme, selon lequel, en droit interne comme en droit international, tous les contrats, accords et conventions ne lient que les parties; d'autre part, la notion de souveraineté des Etats, à laquelle aussi bien la Commission que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités se sont montrées très sensibles. C'est compte tenu de l'égalité souveraine de tous les Etats, sans exception, que l'extension des effets d'un traité à un tiers a été subordonnée à l'exigence de la forme écrite.
- 45. C'est précisément dans le principe de l'absence d'effets des traités à l'égard des tiers que réside la principale difficulté que pose l'extension des articles pertinents de la Convention de Vienne aux traités dont s'occupe maintenant la Commission. La notion de consensualisme ne pose pas de problème en soi. Sans doute la Commission n'estelle pas prête à accepter l'idée qu'une organisation inter-

nationale est toujours dans la même situation qu'un Etat en matière de traités. Mais une fois admis qu'une organisation internationale est une partie à un traité, il est logique d'en déduire que les règles du consensualisme s'appliquent en principe. Finalement, les organisations internationales ne sont qu'un mode d'action collectif des Etats. En revanche, on ne saurait étendre la notion de souveraineté aux organisations internationales. Les règles que justifie le besoin de protéger la souveraineté des Etats ne s'appliquent pas aux organisations internationales, qui ne sont pas assimilables aux Etats à cet égard. Leurs compétences ne sont pas dominées par la notion de souveraineté, mais par le fait qu'elles sont au service des Etats.

- 46. Ces considérations ont conduit le Rapporteur spécial à écarter l'exigence de la forme écrite pour l'extension de droits ou d'obligations à une organisation internationale. Ainsi qu'il ressort d'une abondante pratique, les organisations internationales acceptent volontiers de se mettre au service des Etats et d'assumer les charges nouvelles que ceux-ci leur confient. Il est évident qu'elles ne peuvent les accepter que dans les limites de leurs compétences, mais il existe généralement une procédure interne d'acceptation par voie de communication ou de notification. C'est pourquoi le Rapporteur spécial s'est montré souple sur ce point.
- 47. Sur un autre point, le Rapporteur spécial a pris une initiative de pure forme sur laquelle il est prêt à revenir, si la Commission ne le suit pas. Il lui semble qu'il ne serait pas heureux, ni en français ni dans les autres langues, de parler d' « organisation tierce », pour faire pendant à « Etat tiers ». C'est pourquoi il a opté pour l'expression « organisations internationales non parties », convaincu que la définition du mot « partie » qui figure à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2 autorise une telle substitution du point de vue du fond.
- Reste l'importante question que soulève la présence, parmi les parties à un traité, d'Etats membres d'une organisation à côté d'Etats tout à fait étrangers à cette organisation. Le Rapporteur spécial se demande si l'on peut écarter ce problème en examinant les effets des traités à l'égard des tiers. La question ne se pose pas avec autant d'acuité dans le cas des traités conclus entre des organisations internationales seulement — encore qu'il soit apparu plus d'une fois, au cours des débats, qu'il ne fallait pas oublier qu'une organisation internationale est une organisation intergouvernementale et qu'elle ne constitue en définitive pour les Etats qu'une manière de s'engager collectivement. En revanche, en ce qui concerne les traités entre Etats et organisations internationales, on ne peut pas ne pas tenir compte de la nécessité de protéger les Etats qui concluent des traités avec une organisation internationale contre les dangers inhérents au fait que cette organisation se compose d'un certain nombre d'Etats. Il se peut aussi qu'il y ait, parmi les parties à un traité, des organisations internationales et des Etats dont certains sont membres de l'une de ces organisations. C'est parce qu'il estime que ces situations exigent des dispositions spéciales que le Rapporteur spécial présente à la Commission un article qui n'a évidemment pas son équivalent dans la Convention de Vienne. Néanmoins, étant donné les délicates questions qu'il soulève, la Commission se gardera sans doute d'aborder cet article avant son heure.

Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1458° séance, par. 5.

- 49. M. OUCHAKOV constate que la Convention de Vienne est totalement muette sur une question fondamentale : un traité conclu entre des Etats peut-il créer des obligations ou des droits pour des organisations internationales non parties? Il se demande si cette question a échappé aux auteurs de la Convention, s'ils l'ont délibérément écartée, ou s'ils se sont abstenus d'y répondre en raison des difficultés qu'elle soulève. S'il fallait y donner une réponse affirmative, la Commission devrait se pencher maintenant sur l'hypothèse inverse, et décider si un traité conclu entre des organisations internationales peut créer des obligations ou des droits pour un Etat tiers.
- 50. M. REUTER (Rapporteur spécial) se réserve de donner ultérieurement la réponse détaillée que mérite la question de M. Ouchakov. Pour l'instant, il tient à faire observer que la Convention de Vienne contient des dispositions particulières sur les traités portant création d'organisations internationales. Cette convention reconnaît donc le pouvoir des Etats de créer des organisations internationales. D'aucuns estiment même qu'un certain traité entre Etats conférant des privilèges et des immunités à une organisation internationale a fait de celle-ci une partie à ce traité. De là, on pourrait être conduit à penser que les Etats peuvent, au moyen d'un traité, faire une offre de droits ou d'obligations à une organisation internationale—sans rien lui imposer, évidemment.

La séance est levée à 13 heures.

1439° SÉANCE

Lundi 13 juin 1977, à 15 h 5 Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 34 (Règle générale concernant les Etats ou les organisations internationales non parties)³ [fin]

1. M. OUCHAKOV se demande quelles règles s'appliqueront au consentement qu'une organisation internationale doit donner pour qu'un traité auquel elle n'est pas partie puisse créer à son égard des droits ou des obligations. Lorsqu'il s'est agi, à l'article 64, de déterminer la capacité

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

- d'une organisation internationale de conclure des traités, la Commission a renvoyé aux règles pertinentes de l'organisation, c'est-à-dire à son acte constitutif ou à son statut. Il faudrait maintenant déterminer aussi quelles sont les règles pertinentes applicables en l'espèce.
- 2. M. REUTER (Rapporteur spécial) croit comprendre que la question de M. Ouchakov ne concerne pas les formes du consentement, qui font l'objet d'articles ultérieurs, mais le principe de la capacité de l'organisation de formuler le consentement visé à l'article 34. Il est bien entendu que ce sont aussi les dispositions de l'article 6 qui s'appliquent. Si la Commission en convient, peut-être pourrait-elle le préciser dans le projet.
- 3. Il faut donc d'abord que l'organisation, en tant que telle, ait la capacité d'accepter les droits ou obligations résultant pour elle d'un traité auquel elle n'est pas partie. Il faut ensuite que cette acceptation soit conforme aux règles constitutionnelles de l'organisation. Ces règles varient d'une organisation à l'autre, mais il existe une pratique assez abondante en la matière. Il est fréquent que, au moment d'élaborer dans un traité un ensemble de règles qui leur sont applicables, des Etats chargent une organisation internationale d'en contrôler l'application ou de prêter son concours pour le règlement des différends. En pareil cas, l'organisation doit donner son consentement aux nouvelles responsabilités qui lui sont confiées, et ce sont ses règles constitutionnelles qui déterminent si elle est compétente. Ainsi, en matière de règlement des différends, la Convention de Vienne 5 a prévu des obligations et des droits pour l'ONU sous réserve de son consentement. De même, le Traité interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol⁶, qui est un accord entre Etats, confère des pouvoirs au Conseil de sécurité, mais sous réserve de son consentement. Il est donc clair que les traités ne peuvent créer des droits ou des obligations pour une organisation internationale non partie sans son consentement.
- 4. M. CALLE Y CALLE approuve la conclusion tirée par le Rapporteur spécial au paragraphe 25 de son sixième rapport (A/CN.4/298 et Corr.1), à laquelle il n'a abouti qu'après avoir examiné les articles de la Convention de Vienne correspondant aux articles qu'il propose maintenant et les travaux déjà accomplis par la Commission sur le problème des traités qui font intervenir des organisations internationales. Il approuve aussi les considérations exposées par le Rapporteur spécial aux paragraphes 27 à 32 du même rapport pour justifier l'emploi de l'expression d'Etat ou organisation « non partie » au lieu d'Etat « tiers » ou d'organisation « tierce » à un traité.
- 5. Le problème traité aux paragraphes 33 à 40 du rapport, à savoir l'effet d'un traité conclu par une organisation internationale à l'égard de ses Etats membres, mérite spécialement réflexion. Il pose en effet la question de savoir dans quelle mesure les Etats membres d'une organisation internationale peuvent se considérer comme des « Etats tiers » à ce traité au sens de l'alinéa h du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne. M. Calle y Calle est

² Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

Pour texte, voir 1438^e séance, par. 42.

[·] Voir 1429° séance, note 3.

[&]quot; Ibid., note 4.

[·] Résolution 2660 (XXV) de l'Assemblée générale, annexe.

d'avis qu'ils seront liés dans les limites de la capacité de conclure un traité qu'ils ont accordée à l'organisation concernée. Une organisation internationale n'est-elle pas l'institutionnalisation de la volonté collective de ses membres? Les obligations qu'elle assume concerneront donc ses membres, car ce sont eux qui lui donnent le pouvoir de conclure des traités et eux qui, agissant dans le cadre de l'organisation, confirmeront les accords qu'elle conclut. Au moment où cette confirmation est exprimée, les Etats membres prennent personnellement à leur charge les obligations que l'organisation a contractées collectivement en leur nom.

- 6. Au paragraphe 36 de son rapport, le Rapporteur spécial a donné des exemples de mécanismes officiellement mis au point pour associer les Etats membres d'une organisation aux engagements de cette organisation, mais ces mécanismes ne sembleraient valables que dans le cas d'organisations ayant un nombre de membres relativement restreint. M. Calle y Calle serait donc reconnaissant au Rapporteur spécial d'indiquer ce qui se passerait si les Etats membres d'une organisation internationale étaient si nombreux qu'ils ne puissent tous signer un traité en même temps que l'organisation elle-même. Il lui semble qu'en pareil cas les Etats concernés devraient assumer une double obligation: l'une en qualité d'Etats et l'autre dans le cadre de l'accord conclu par l'organisation.
- 7. M. REUTER (Rapporteur spécial) estime qu'il vaudrait mieux attendre l'examen de l'article 36 bis pour débattre les questions soulevées par M. Calle y Calle au sujet des effets à l'égard des Etats membres d'une organisation d'un traité auquel cette organisation est partie. Certes, la solution consistant à faire des Etats membres, aussi bien que de l'organisation, des parties au traité à laquelle ont parfois recouru les Communautés européennes — ne présente pas que des avantages. Les accords mixtes de ce genre laissent souvent subsister une grande incertitude quant aux attributions respectives de l'organisation et de ses Etats membres, sans compter que l'avantage d'un engagement collectif des Etats membres disparaît avec cette formule. Si l'AIEA conclut un traité avec une organisation nucléaire régionale qui ne réunit que cinq ou six Etats, il ne faudra, en plus de la confirmation formelle de l'Agence et de celle de l'organisation régionale, que la ratification de ces cinq ou six Etats. Mais plus le nombre des Etats membres de l'organisation sera grand, plus la procédure traînera en longueur. Cette technique a donc ses limites.
- 8. Néanmoins, ce n'est pas tant sur le problème des accords mixtes que les membres de la Commission devront se pencher, le moment venu, que sur la question que cherche à résoudre l'article 36 bis: par quel jeu de règles peut-on donner des garanties aux Etats qui contractent avec une organisation internationale sans cependant sacrifier l'indépendance nécessaire des Etats membres par rapport à l'engagement de l'organisation? Il se peut que la Commission décide de supprimer l'article 36 bis, mais il était du devoir du Rapporteur spécial de poser le problème dont il traite. Dès qu'on admet qu'une organisation internationale peut s'engager seule, il faut veiller à assurer l'équilibre entre l'indépendance des Etats membres vis-à-vis de cette organisation et la sécurité des Etats tiers. Dans l'intérêt de cette sécurité, les Etats membres ne devraient pas pouvoir se

- déclarer complètement étrangers aux accords conclus par l'organisation, dans tous les cas et sans condition.
- 9. M. OUCHAKOV fait tout d'abord observer qu'en pratique ce sont les traités bilatéraux plutôt que les traités multilatéraux qui prévoient des obligations ou des droits pour les tiers. Ces traités créent d'ailleurs plus souvent des droits que des obligations pour les organisations internationales.
- En ce qui concerne l'expression « un Etat ou une organisation non partie au traité », M. Ouchakov estime qu'elle est en principe acceptable, étant donné qu'aux termes de l'alinéa h du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne, l'expression « Etat tiers » s'entend d'un Etat qui n'est pas partie au traité. Il faut néanmoins faire une distinction entre l'Etat tiers qui n'est pas partie à un traité bilatéral, c'est-à-dire qui n'a pas non plus pris part à sa négociation et qui ne l'a pas signé, et celui qui n'est pas partie à un traité multilatéral, mais qui peut avoir pris part à sa négociation et même l'avoir signé. L'expression « non partie » pourrait s'interpréter comme s'appliquant à un Etat ou à une organisation qui n'est pas partie à un traité bilatéral, mais qui a néanmoins participé à sa négociation et qui l'a peut-être signé. C'est pourquoi M. Ouchakov préfère l'emploi des expressions « État tiers », qui s'interprétera conformément à la Convention de Vienne, et « organisation tierce », qui s'entendra d'une organisation tout à fait étrangère à un traité.
- 11. En conséquence, M. Ouchakov propose de diviser l'article 34 en deux paragraphes qui seraient rédigés comme suit :
 - « 1. Un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs 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 deux ou plusieurs 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. »
- Comme M. Ouchakov l'a fait observer à la séance précédente, le cas d'un traité conclu entre des Etats qui créerait des obligations ou des droits pour une organisation internationale tierce n'est pas couvert par la Convention de Vienne. Toutefois, un traité conclu par un grand nombre d'Etats et une ou deux organisations internationales prévoyant la création d'obligations pour les organisations relève, en tant que traité conclu essentiellement par des Etats, de cette convention. Or, si l'on admet qu'un traité conclu par des Etats avec une participation restreinte d'organisations internationales peut créer des obligations ou des droits pour des organisations internationales, il doit en résulter logiquement qu'un traité conclu par des Etats seulement devrait aussi pouvoir créer de telles obligations ou droits. En admettant cette faculté pour les traités entre Etats et organisations internationales, on compléterait donc indirectement les règles de la Convention de Vienne. Ainsi, non seulement la portée de l'article 34 de cette convention, mais aussi celle des articles suivants, serait élargie. Un tel résultat ne présenterait pas

⁷ 1438° séance, par. 49.

d'inconvénient si l'on était parfaitement sûr qu'une telle extension résulte implicitement de la Convention de Vienne.

- 13. La question de la relation entre le projet d'articles et la Convention de Vienne peut se compliquer singulièrement. Non seulement deux Etats, mais aussi deux organisations internationales, peuvent créer des obligations pour une organisation tierce. En outre, lorsque deux Etats concluent un traité créant des obligations pour une organisation tierce, il se peut que l'un d'eux soit un Etat membre de cette organisation. Personnellement, M. Ouchakov n'a pas de solution à proposer à ces délicats problèmes, mais il se borne à faire observer que, en cas de traité conclu par des Etats avec participation restreinte d'organisations internationales, les règles de la Convention de Vienne devraient s'appliquer à la création d'obligations ou de droits à l'égard d'organisations internationales.
- 14. M. TABIBI comprend tout à fait la préoccupation exprimée par M. Ouchakov. Cependant, après avoir étudié la présentation, écrite et orale, que le Rapporteur spécial a donnée de son sixième rapport, il est parvenu à la conclusion que le Rapporteur spécial a eu raison de rédiger comme il l'a fait les articles qui figurent dans ce document. La présence de l'article 36 bis le confirme particulièrement dans cette conclusion. Tous les membres de la Commission reconnaissent que les organisations internationales diffèrent des Etats, essentiellement parce qu'elles ne sont pas souveraines, mais la Commission a admis, dans des projets d'articles antérieurs, que les organisations ont la capacité de conclure des traités, et peut donc admettre qu'elles ont aussi celle d'accepter ou de rejeter les obligations ou les droits découlant de traités. Elle peut accepter aussi les principes dont s'inspirent les articles proposés dans le sixième rapport du Rapporteur spécial pour une autre raison: les organisations internationales sont créées par des Etats souverains, et leurs pouvoirs à l'égard des traités se limitent à ceux que les Etats choisissent de leur accorder dans leur acte constitutif.
- 15. M. REUTER (Rapporteur spécial), résumant le débat, constate que le principe énoncé à l'article 34 ne paraît pas contesté, mais que son caractère négatif fait naître certains doutes. Par ailleurs, des observations rédactionnelles ont été formulées. M. Reuter ne voit pas d'inconvénient à remplacer l'expression « un Etat ou une organisation non partie » par « un Etat tiers ou une organisation tierce ». Il peut accepter aussi de diviser l'article à l'examen en deux paragraphes, encore qu'il ne ressente pas lui-même la nécessité d'une telle modification. Au stade actuel de la discussion, il semble donc que l'article 34 pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.
- 16. Passant aux observations concernant l'ensemble des articles relatifs aux tiers, le Rapporteur spécial constate qu'elles touchent, d'une part, aux interférences possibles entre le projet et la Convention de Vienne et, d'autre part, aux difficultés que pourrait entraîner, pour un Etat, un accord conclu entre deux organisations internationales. Avant tout, le Rapporteur spécial tient à rappeler que tous les articles de la section 4 reposent sur l'idée selon laquelle les traités dont s'occupe maintenant la Commission ne produisent pas d'effets à l'égard des tiers. Quand des effets se produiront, ils seront donc le résultat d'un accord collatéral entre le tiers qui acceptera ces effets et les Etats ou

- organisations internationales qui auront préalablement décidé dans un traité de les lui étendre. Une fois convenu qu'on ne peut admettre qu'un traité entre deux organisations internationales puisse avoir des effets envers un Etat tiers, il est permis de se demander si un tel traité peut contenir une offre de contracter adressée à un Etat. En pareil cas, il ne saurait y avoir interférence avec la Convention de Vienne, puisque cet instrument n'a pas abordé le problème de telles offres. La Convention de Vienne ne se prononce pas non plus sur la faculté que pourraient avoir les Etats de créer directement des droits pour des particuliers : comme cette convention est fondée sur la souveraineté des Etats, le Rapporteur spécial serait tenté d'en conclure qu'ils l'ont.
- De nombreux exemples des situations que le Rapporteur spécial a en vue peuvent être cités. Il se peut que deux banques internationales ayant le statut d'organisations internationales se mettent d'accord pour offrir une assistance financière à un Etat. Elles peuvent soit conclure un accord trilatéral avec cet Etat, soit signer un accord entre elles, pour déterminer les conditions de l'offre qu'elles adresseront à l'Etat. Dans ce dernier cas, cet accord se complétera par un deuxième accord, créant généralement non seulement des droits, mais aussi des obligations, pour l'Etat tiers. De tels accords sont nombreux. Quant aux accords multilatéraux par lesquels des Etats créent parfois une organisation aux fins de ces accords (par exemple un organisme de contrôle), ils entraînent peu à peu une prolifération d'organisations internationales. C'est ainsi que, dans le domaine des stupéfiants, une petite organisation a d'abord été créée, puis, par des accords successifs conclus entre Etats différents, de nouveaux droits et de nouvelles obligations lui ont été conférés. Il semble que, dans chaque cas. l'organisation en question ait à accepter ces obligations et droits nouveaux. Dans ce domaine aussi, la pratique est abondante.
- 18. M. DADZIE a étudié l'article 34 à la lumière des commentaires écrits et oraux du Rapporteur spécial, et n'a aucun mal à l'accepter tel quel. Cependant, il lui semble qu'en anglais l'expression « not a party » correspondrait de façon plus exacte au français « non partie », mais que, le Rapporteur spécial ayant employé l'expression « non partie » comme un terme technique dans la présentation écrite du rapport, il serait encore mieux que le texte anglais se lise : « for a State or organization non-party to the treaty ».
- M. FRANCIS fait observer que, si la Commission avait déjà adopté l'article 36 bis — dont il reconnaît tout à fait le bien-fondé —, il faudrait qu'elle modifie ce qui est dit actuellement à l'article 34, car elle aurait admis qu'il n'est pas véritablement exact qu'un traité ne crée ni droits ni obligations pour un Etat qui n'a pas pris part aux négociations. De plus, il aurait été répondu par l'affirmative à la question posée par M. Ouchakov à la précédente séance quand il a demandé si des Etats qui concluent un traité inter se peuvent créer de ce fait des obligations ou des droits pour une organisation internationale non partie à cet instrument. Cela semble à la fois logique et raisonnable, notamment dans le cas où les Etats concernés sont membres de l'organisation internationale en question. En pareil cas, l'obligation du consentement de l'organisation, stipulée actuellement à l'article 34, serait théorique.

- 20. M. Francis a écouté avec un grand intérêt les observations formulées par M. Ouchakov à propos du mot « tiers » (Etat tiers ou organisation tierce), mais il estime qu'on peut employer indifféremment ce mot ou l'expression « non partie », tant qu'on est sûr de ce qu'ils veulent dire. Pour des raisons de style, il préfère l'expression retenue par le Rapporteur spécial.
- 21. A propos d'une autre observation formulée par M. Ouchakov, M. Francis n'est pas certain qu'un Etat qui a participé à la négociation d'un traité mais ne l'a pas ratifié devienne un « Etat tiers ». Il pense en fait que cet Etat n'a sans doute aucun statut du tout par rapport au traité.
- 22. M. SUCHARITKUL peut accepter l'article 34 sous la forme proposée par le Rapporteur spécial. L'article n'a pas seulement un aspect négatif, comme certains l'ont dit, puisqu'il donne aussi la possibilité de créer des obligations ou des droits pour un Etat ou une organisation non partie à un traité si ceux-ci y consentent. Ce consentement s'exprimera dans un accord collatéral, qui pourra être soumis à d'autres conditions.
- 23. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 34 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁸.

- ARTICLE 35 (Traités prévoyant des obligations pour des Etats ou des organisations internationales non parties)
- 24. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 35, qui est ainsi libellé :

Article 35. — Traités prévoyant des obligations pour des Etats ou des organisations internationales non parties

- 1. Sans préjudice de l'article 36 bis, une obligation naît pour un Etat non partie à un traité d'une disposition de ce traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'Etat non partie accepte expressément par écrit cette obligation.
- 2. Une obligation naît pour une organisation non partie à un traité d'une disposition de ce traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'organisation non partie accepte cette obligation d'une manière non ambiguë et conformément aux règles pertinentes de l'organisation.
- 25. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que l'article 35 vise l'hypothèse dans laquelle un traité prévoit des obligations pour des Etats ou des organisations internationales non parties. Le Rapporteur spécial a distingué le cas des Etats de celui des organisations internationales et a consacré à chacun un paragraphe distinct. La Commission décidera peut-être de faire aussi une distinction entre les traités entre organisations internationales et les traités entre Etats et organisations internationales, et de consacrer à ces deux catégories de traités deux articles distincts—35 et 35 bis—, en examinant, pour chaque catégorie, les obligations créées pour un Etat et les obligations créées pour une organisation internationale.
- 26. En ce qui concerne les Etats tiers, le Rapporteur spécial a suivi strictement la règle de la Convention de Vienne qui est plus rigoureuse que celle qui avait été

- proposée par la Commission⁹, puisque la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a ajouté l'obligation d'une acceptation écrite. La seule différence de fond entre le texte du paragraphe 1 proposé par le Rapporteur spécial et celui de l'article 35 de la Convention de Vienne est le membre de phrase « sans préjudice de l'article 36 bis ». Ce membre de phrase doit être mis entre crochets pour le moment, car il ne sera maintenu que si la Commission décide de conserver l'article 36 bis.
- En ce qui concerne les organisations tierces, le Rapporteur spécial a formulé une règle beaucoup plus souple que pour les Etats tiers : il a remplacé l'exigence d'une acceptation par écrit par celle d'une acceptation « non ambiguë », revenant ainsi à l'équivalent de la formule initiale que la Commission avait proposée pour les Etats tiers à la Conférence sur le droit des traités. Il a considéré que les organisations internationales acceptaient souvent des fonctions nouvelles — c'est-à-dire des obligations —, et qu'il fallait faciliter cette acceptation. En effet, les gouvernements cherchent à éviter la multiplication des organisations internationales en confiant de nouvelles fonctions à celles qui existent déjà. C'est ainsi que, dans le domaine des stupéfiants, les deux organismes créés par les conventions de 1925 et de 1931 ont été ramenés à un seul par la Convention unique sur les stupéfiants, de 1961, et que le mandat de cet organisme a été élargi par la Convention sur les substances psychotropes, de 1971.
- 28. Compte tenu de cette tendance à la rationalisation des fonctions des organisations internationales, le Rapporteur spécial pense qu'il faut formuler, pour ces organisations, une règle moins rigide que pour les Etats, à condition toutefois que l'acceptation de l'obligation soit conforme aux « règles pertinentes de l'organisation ». Cela n'exclut pas que l'acceptation écrite soit obligatoire, mais dans ce cas ce sera en vertu des règles pertinentes de l'organisation, et non pas du projet d'articles.
- 29. M. OUCHAKOV rappelle que la Convention de Vienne ne prévoit pas qu'un traité entre Etats puisse créer une obligation pour une organisation internationale non partie au traité. En adoptant la règle proposée à l'article 35 par le Rapporteur spécial, la Commission énoncerait donc une règle supplétive. Peut-elle le faire? C'est là une question extrêmement délicate. M. Ouchakov ne pense pas qu'un traité entre deux Etats puisse créer une obligation pour une personne physique, comme l'a dit le Rapporteur spécial, car, à son avis, une personne physique n'est pas un sujet de droit international.
- 30. Par ailleurs, dans le cas d'un accord conclu entre un Etat et une organisation internationale dont cet Etat est membre, l'Etat, après avoir conclu l'accord, peut voter contre cet accord au sein de l'organisation. La situation ainsi créée serait très délicate, non seulement du point de vue juridique, mais aussi du point de vue politique.
- 31. On peut se demander également comment, dans le cas d'un accord entre deux organisations internationales, ces deux organisations pourraient prévoir une obligation pour un Etat tiers ou pour une organisation tierce. Le

^a Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1458^e séance, par. 6 à 11.

Voir Annuaire... 1966, vol. II, p. 197, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, projet d'articles sur le droit des traités, art. 31.

Rapporteur spécial a cité le cas d'un traité entre deux organisations bancaires qui proposeraient un emprunt à un Etat tiers ou à une organisation tierce — mais il s'agirait alors d'un droit, et non pas d'une obligation.

- 32. M. Ouchakov fait observer qu'il n'existe actuellement pas de pratique en ce qui concerne les traités collatéraux. Il propose donc d'énoncer à l'article 35 la règle suivante, qui lui paraît la seule possible, car elle découle de la Convention de Vienne:
 - « Une obligation naît pour un Etat d'une disposition d'un traité entre deux Etats et une ou plusieurs organisations internationales si les Etats parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'Etat tiers accepte expressément par écrit cette obligation. »
- 33. M. CALLE Y CALLE approuve sans réserve le fond de l'article 35 ainsi que la distinction qui y est établie entre le cas des Etats et celui des organisations internationales, dont chacun fait l'objet d'un paragraphe distinct. Abstraction faite du membre de phrase liminaire, le paragraphe 1 reproduit essentiellement le libellé de l'article 35 de la Convention de Vienne. Le paragraphe 2 dispose qu'une obligation ne peut naître pour une organisation non partie à un traité d'une disposition de ce traité que si les parties à ce traité entendent, au moyen de cette disposition, créer une telle obligation — qui doit être nécessairement et directement liée aux fonctions de l'organisation intéressée — et si cette organisation exprime clairement son consentement à être liée par ladite obligation. Toutefois, tel qu'il est rédigé, le texte prévoit qu'un Etat non partie est tenu d'accepter une obligation expressément par écrit alors qu'une organisation non partie est uniquement tenue de l'accepter « d'une manière non ambiguë ». Peut-être pourrait-on remplacer cette expression par le mot « expressément » ou les mots « expressément et formellement », vu que l'acceptation d'une obligation ne pourra être régie par la future convention que si cette acceptation prend la forme d'un accord international conclu par écrit, conformément à la définition adoptée à l'article 2. Il ne suffit pas, par exemple, que le chef du secrétariat d'une organisation internationale accepte une obligation oralement : il faut que son consentement soit consacré par un instrument écrit.
- 34. M. SCHWEBEL peut accepter sans difficulté le texte pertinent et précis que le Rapporteur spécial propose pour l'article 35, encore qu'il ne voie pas pourquoi on ne pourrait pas fusionner les deux paragraphes de cet article. Le membre de phrase « d'une manière non ambiguë et conformément aux règles pertinentes de l'organisation » lui paraît satisfaisant. Les intéressantes suggestions de M. Calle y Calle méritent réflexion, mais, de l'avis de M. Schwebel, il est évident que l'acceptation d'une obligation par une organisation non partie sera exprimée par écrit, soit dans une résolution qui sera adoptée par l'un de ses organes, soit dans le procès-verbal où sera consigné le consensus auquel cet organe sera parvenu, soit de quelque autre façon.
- 35. En ce qui concerne les observations de M. Ouchakov, la première réaction de M. Schwebel est que, si la Commission veut élaborer une convention suffisamment souple et durable, il lui faut inévitablement prévoir toute une série d'éventualités qui ne se sont encore que rarement, ou pas du tout, produites sur le plan international. M. Ouchakov

- s'est demandé si les exemples empruntés aux mécanismes de financement internationaux étaient assez concluants pour justifier la codification qu'essayait d'entreprendre la Commission. On peut imaginer, par exemple, que la Banque mondiale et les banques régionales de développement établissent un formulaire type que les Etats débiteurs utiliseraient pour rendre compte de la manière dont ils s'acquittent des obligations liées aux prêts contractés par eux. Si l'Etat qui contracte un prêt accepte d'utiliser le formulaire, il souscrit par là à des obligations fixées par des organisations internationales. On peut imaginer, au contraire, que des Etats s'entendent pour établir des normes appelées à régir les opérations de banques internationales et que ces banques acceptent ces normes. Ou bien, des Etats se réunissant dans le cadre de la Banque mondiale pourraient établir de telles normes, que d'autres institutions financières internationales appliqueraient à leur tour à leurs opérations. De tels exemples sont pertinents, mais pas nécessairement concluants.
- M. Ouchakov a fait observer en outre que la question de l'acceptation d'une obligation par une organisation internationale est une question délicate, tant du point de vue politique que du point de vue juridique, notamment parce que tous les Etats membres de l'organisation intéressée pourraient ne pas être d'accord pour contracter une telle obligation. Sur ce point, M. Schwebel fera remarquer qu'un Etat qui veut être membre d'une organisation internationale doit admettre que celle-ci risque de prendre des décisions qu'il n'approuvera pas. C'est là un fait de la vie internationale qui, de l'avis de M. Schwebel, n'affecte en rien la règle de fond qui fait l'objet de l'article proposé. M. Schwebel a cru comprendre aussi que, selon M. Ouchakov, les personnes physiques n'étant pas sujets du droit international, aucune obligation ni aucun droit ne peut leur être conféré. M. Schwebel juge cette déclaration bien surprenante. Il serait étonnant, par exemple, que si le protocole récemment signé par la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés 10 affirme le droit des personnes physiques de ne pas être soumises à des bombardements sans discrimination, il ne fasse pas aussi obligation aux pilotes, en tant que particuliers, de ne pas se livrer à de tels bombardements. Ce genre de question a été débattu au procès de Nuremberg, auguel l'Union soviétique a apporté une contribution éminente. M. Schwebel se réserve le droit de commenter le texte proposé par M. Ouchakov lorsqu'il aura eu la possibilité de l'étudier.
- 38. M. RIPHAGEN dit que la Convention de Vienne et le projet d'articles à l'examen traitent différemment les droits et les obligations en ce qui concerne les tiers. Il lui semble, cependant, que les droits et les obligations très particuliers qui découlent pour une organisation internationale d'une fonction qu'elle exerce en exécution d'un traité sont inextricablement liés et qu'ils ne peuvent faire l'objet d'une telle distinction. Ni la Convention de Vienne ni le projet d'articles ne sont tout à fait satisfaisants à cet égard. Par ailleurs, la question se pose de savoir si une

¹º Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux.

organisation internationale non partie à un traité qui accepte une fonction déterminée découlant de ce traité s'engage à l'exercer indéfiniment. Evidemment, si les effets des traités à l'égard des tiers étaient entièrement subordonnés à l'existence d'un traité collatéral, il est clair que les droits et les obligations nés d'un tel traité ne pourraient être, pour ainsi dire, effacés que par un nouveau traité collatéral. Toutefois, M. Riphagen n'est pas certain que cette interprétation juridique soit toujours la bonne dans le cas des fonctions qu'un traité conclu entre des Etats ou entre des Etats et d'autres organisations internationales envisage pour une organisation internationale. Pour toutes ces raisons, il a certains doutes concernant le libellé du pragraphe 2 de l'article 35 et, partant, au sujet des articles suivants, qui traitent des conséquences de l'acceptation d'une obligation par une organisation non partie.

- 39. M. CALLE Y CALLE fait remarquer que l'acceptation par une organisation non partie d'une obligation découlant d'un traité peut précéder la conclusion dudit traité. Ainsi, les statuts d'une organisation dont l'une des fonctions est l'arbitrage peuvent prévoir que l'organisation en question fera fonction d'arbitre si deux Etats en conviennent. Peut-être le Rapporteur spécial voudra-t-il prévoir ces cas d'acceptation préalable d'une obligation lorsqu'il rédigera le commentaire définitif de l'article 35.
- 40. M. REUTER (Rapporteur spécial) pense que la question soulevée par M. Calle y Calle doit en effet être mentionnée dans le commentaire. Il fait observer que cette question se posera de nouveau à propos de l'article 36 bis. M. Ouchakov a peut-être raison de dire qu'il n'existe pas de pratique concernant les traités collatéraux s'il veut parler des cas d'arbitrage, mais le Rapporteur spécial a déjà cité des exemples d'autres traités collatéraux.

La séance est levée à 18 heures.

1440° SÉANCE

Mardi 14 juin 1977, à 10 h 5 Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)

ARTICLE 35 (Traités prévoyant des obligations pour des Etats ou des organisations internationales non parties)³ [fin]

- ¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.
- ^a Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.
- Pour texte, voir 1439^e séance, par. 24.

- 1. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que certains membres de la Commission acceptent plus ou moins, avec certaines réserves, la règle proposée par le Rapporteur spécial à l'article 35, tandis que d'autres pensent qu'il ne faudrait envisager, dans cet article, que des hypothèses qui n'obligent pas la Commission à prendre position, directement ou indirectement, sur la question de savoir si un traité entre Etats, qui relève de la Convention de Vienne⁴, peut créer des obligations pour des organisations internationales.
- 2. Le Rapporteur spécial pense qu'il faut que les Etats soient informés de tous les problèmes qui se posent et de toutes les options qui s'offrent à eux. C'est pourquoi il a l'intention de présenter au Comité de rédaction deux versions de l'article 35 correspondant à deux points de vue, l'un plus large, l'autre plus restrictif. Le Comité de rédaction examinera ces deux versions et les transmettra à la Commission, qui décidera de la voie à suivre. Le Rapporteur spécial souhaite que la Commission décide de transmettre les deux versions aux gouvernements ce qui n'empêcherait pas chacun de ses membres d'exprimer son opinion à leur sujet —, car il ne s'agit pas, à son avis, d'imposer une solution aux gouvernements, mais de leur proposer le plus grand choix de solutions possible.
- 3. Cette méthode pourrait s'appliquer à bien d'autres articles, car il est bon, lorsqu'il s'agit d'une question difficile, de proposer un choix entre deux solutions. Le problème est, en effet, très simple : il est évident, d'une part, que les organisations internationales ne sont pas des Etats, ce qui justifierait qu'on leur applique un traitement distinct de celui des Etats; mais, d'autre part, la Commission examine, par hypothèse, des cas où des organisations internationales sont parties à des traités au même titre que les Etats. Il faut donc essayer de trouver un compromis entre le principe de la relative assimilation des organisations internationales aux Etats et le fait qu'elles sont différentes.
- 4. Certains membres de la Commission se sont demandé si l'on pouvait citer des précédents à l'appui de la règle énoncée à l'article 35. Le Rapporteur spécial n'en a pas cité beaucoup, mais il tient à faire observer que, même s'il existait de nombreux précédents en faveur d'une telle solution, ce ne serait pas pour les Etats une raison décisive d'opter pour elle, car les gouvernements peuvent vouloir réexaminer leur position, et ils doivent être libres de le faire d'un point de vue critique.
- 5. A défaut de précédents, on peut très bien concevoir que deux organisations internationales qui consacrent une grande partie de leurs activités à des programmes d'assistance au tiers monde concluent un accord d'assistance comportant une offre d'obligation pour un Etat tiers par exemple un accord prévoyant un programme commun de bourses de formation, aux termes duquel un Etat tiers serait invité à accueillir des stagiaires.
- 6. Certains membres de la Commission ont fait observer que la Convention de Vienne n'envisageait que deux hypothèses: la création de droits sans obligations et la création d'obligations sans droits. Mais il y a également des cas où un traité entre Etats peut créer à la fois des obligations

⁴ Voir 1429° séance, note 4.

et des droits pour un Etat tiers. Quelle sera la solution dans ce cas? La Conférence des Nations Unies sur le droit des traités n'a pas abordé cette question, mais il semble qu'il faille appliquer le régime le plus strict. Le Rapporteur spécial estime que, dans le cas d'un traité entre des Etats et des organisations internationales qui créerait pour une organisation internationale de nouvelles fonctions — c'est-à-dire, à la fois des droits et des obligations —, ce sont également les règles les plus strictes qui devraient l'emporter.

7. Plusieurs membres de la Commission se sont interrogés sur la différence qui existe entre les termes employés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 35, selon qu'il s'agit d'un Etat ou d'une organisation internationale. Dans le premier cas, en effet, l'obligation doit être acceptée « expressément par écrit », alors que dans le second elle doit l'être « d'une manière non ambiguë et conformément aux règles pertinentes de l'organisation ». Il est difficile, il est vrai, d'imaginer qu'il y ait acceptation d'une obligation par une organisation internationale sans expression écrite de cette acceptation. Dans le cas d'un Etat, l'expression « expressément par écrit » signifie qu'il s'agit d'un acte libre, qui exprime l'acceptation de façon tout à fait formelle, alors que, dans le cas d'une organisation internationale, la manifestation écrite de l'acceptation peut prendre une autre forme. On peut se demander, en effet, ce qu'il faut entendre, au juste, par « accord international conclu par écrit » : s'agit-il d'un accord dont les instruments sont écrits, ou d'un accord dont il reste une trace écrite? La Conférence sur le droit des traités n'a pas tranché cette question, et le problème se serait posé si un amendement des Etats-Unis d'Amérique et de la Pologne n'avait pas assoupli la règle sur les modes d'expression du consentement à être lié par un traité, qui a par la suite été exprimée dans l'article 11 de la Convention de Vienne. On pourrait concevoir, comme l'a fait observer un membre de la Commission, un accord qui serait simplement fixé par un procès-verbal établi par le secrétariat de l'organisation. Si une organisation accepte l'offre qui lui est faite par une résolution adoptée par son organe compétent, peut-on parler d'instrument écrit? Le Rapporteur spécial ne le pense pas, et c'est pourquoi il a marqué une légère différence entre l'acceptation par un Etat et l'acceptation par une organisation internationale. Cependant, il n'insistera pas sur cette différence si la Commission juge qu'elle est inutile dans le projet d'article et qu'il suffit d'en faire état dans le commentaire.

8. On pourrait se demander, comme l'a fait M. Calle y Calle à la précédente séance, si un accord collatéral n'est pas quelquefois un accord non écrit. Toutefois, en introduisant dans le projet d'article la notion d'accord non écrit, on créerait un nouveau problème, car ce type d'accord n'entrerait pas dans le cadre du projet, qui ne porte que sur les accords écrits. Le Rapporteur spécial fait observer, toutefois, qu'en retenant cette hypothèse la Commission ne se montrerait pas plus hardie que la Conférence sur le droit des traités, car dans la convention, qui ne s'applique qu'aux accords écrits, elle a prévu, en ce

qui concerne la création de droits, une procédure d'accords qui ne sont pas forcément des accords écrits.

- 9. Le Rapporteur spécial déclare, en conclusion, qu'il retiendra la solution proposée par la Commission, mais qu'il soumettra, de toute façon, deux versions pour l'article 35: une version très rigoureuse et une autre plus souple en ce qui concerne la différenciation entre les Etats et les organisations internationales.
- 10. M. OUCHAKOV pense qu'il faut distinguer, pour chaque article, deux catégories d'accords — les accords entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales et les accords entre des organisations internationales —, conformément à la définition qui figure à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2⁶. Il souhaiterait donc que le Rapporteur spécial considère séparément ces deux catégories d'accords à l'article 35. Il se demande par ailleurs si, dans cet article et dans les quatre articles suivants, la Commission se trouve dans le domaine de la codification ou dans celui du développement progressif du droit international. A son avis, si les articles 34 à 38 de la Convention de Vienne relèvent de la codification, les articles correspondants que la Commission examine actuellement relèvent plutôt du développement progressif. Les règles proposées dans ces articles sont, sans aucun doute, possibles — mais sont-elles vraiment nécessaires? C'est à cette question que la Commission devra répondre.
- M. AGO imagine difficilement qu'une organisation internationale à laquelle un traité offrirait un droit ou une obligation n'exprime pas par écrit son acceptation de ce droit ou de cette obligation. Le Rapporteur spécial a eu à l'esprit certaines hypothèses — notamment celle d'une entreprise commune d'assistance technique à un Etat déterminé — dans lesquelles la manifestation d'acceptation serait non ambiguë, même si elle n'était pas écrite. Il a fait observer également que la distinction établie par la Convention de Vienne entre la création de droits et celle d'obligations est, en fait, théorique, car il arrive très souvent que le même traité prévoie à la fois des droits et des obligations pour des sujets tiers. Mais il existe quand même une différence entre ces deux hypothèses, car s'il suffit en général, dans le cas d'un droit, que l'acceptation se manifeste de manière non ambiguë, il est plus difficile d'admettre, dans le cas d'une obligation, qu'il n'y ait aucune manifestation écrite de l'acceptation. M. Ago n'en est pas moins disposé à suivre le Rapporteur spécial dans l'une comme dans l'autre hypothèse.
- 12. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 35 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 36 (Traités prévoyant des droits pour des Etats ou des organisations internationales non parties)

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

Article 36. — Traités prévoyant des droits pour des Etats ou des organisations internationales non parties

 Sans préjudice de l'article 36 bis, un droit naît pour un Etat non partie à un traité d'une disposition de ce traité si les parties à celui-ci

^{*} Voir Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (op. cit.), p. 134, doc. A/CONF.39/14, par. 104, al. a.

Voi 1429e séance, note 3.

entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'Etat non partie ou à un groupe d'Etats auquel il appartient, soit à tous les Etats, et si l'Etat non partie 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 non partie à un traité d'une disposition de ce traité si les parties à celui-ci entendent, par cette disposition, conférer ce droit à l'organisation et si l'organisation 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.
- 3. Un Etat ou une organisation qui exerce un droit en application des paragraphes qui précèdent est tenu de respecter, pour l'exercice de ce droit, les conditions prévues dans le traité ou établies conformément à ses dispositions.
- M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que l'article 36 vise l'hypothèse dans laquelle un traité crée des droits au profit d'un Etat ou d'une organisation internationale. Alors que, pour la création d'obligations, le Rapporteur spécial avait prévu, à l'article 35, un régime différent pour les Etats et pour les organisations internationales, le régime qu'il propose pour la création de droits, à l'article 36, est le même pour les Etats et pour les organisations internationales, et reste celui que la Convention de Vienne prévoit pour les Etats. C'est donc pour des raisons d'ordre essentiellement rédactionnel que le Rapporteur spécial a consacré aux Etats et aux organisations internationales deux paragraphes distincts. Il a estimé, d'une part, que la réserve de l'article 36 bis ne s'appliquait qu'aux Etats et, d'autre part, que la référence à un groupe d'Etats ou à tous les Etats, qui figure dans le texte de la Convention de Vienne, ne pouvait guère être transposée aux organisations internationales. Il est difficile, en effet, d'imaginer qu'un traité entre des organisations internationales ou entre des Etats et des organisations internationales puisse créer des droits pour toutes les organisations internationales. Mais peut-être aurait-il fallu maintenir la notion de groupe d'organisations internationales, qui apparaît dans la pratique, notamment dans la convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. Les organismes des Nations Unies constituent, en effet, un groupe d'organisations internationales de caractère universel. Le Rapporteur spécial a préféré une formule moins hardie, mais il est prêt à revenir sur cette attitude si la Commission le désire.
- 15. M. OUCHAKOV fait observer que la question du rapport qui existe entre le projet d'articles et la Convention de Vienne n'a pas encore été résolue. Il estime toutefois que, si la Commission se propose d'adopter des règles plus larges que celles de la Convention de Vienne, il serait logique qu'elle prépare un protocole additionnel à cette convention et qu'elle complète les articles 34 à 38 en envisageant l'hypothèse dans laquelle un traité entre Etats crée des obligations et des droits pour une organisation internationale.
- 16. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 36, M. Ouchakov pense qu'on ne peut pas présumer le consentement d'une organisation internationale, même lorsqu'il s'agit d'un droit, car l'acceptation d'un droit peut susciter des difficultés et exige une décision politique.

Pour qu'il y ait acceptation d'un droit par une organisation internationale, il faut que l'organisation manifeste sa volonté par une décision collective prise par un organe représentatif. Il est donc impossible de présumer l'acceptation d'une organisation tant que l'organe compétent de cette organisation ne s'est pas prononcé expressément. En présumant le consentement de l'organisation à un droit, on imposerait aux Etats membres l'acceptation non seulement de ce droit, mais aussi des obligations qui en découlent, car le paragraphe 3 de l'article 36 prévoit qu' « un Etat ou une organisation qui exerce un droit en application des paragraphes qui précèdent est tenu de respecter, pour l'exercice de ce droit, les conditions prévues dans le traité ou établies conformément à ses dispositions ». Une telle présomption serait contraire à l'acte constitutif de l'organisation, qui établit des règles pour l'adoption de certaines décisions. Une organisation internationale est, en effet, liée par son acte constitutif, et ne peut pas s'engager à le modifier par un accord conclu avec un Etat ou une autre organisation internationale. A la différence d'un Etat souverain, qui est libre d'assumer des droits et des obligations et de s'engager sur le plan interne comme sur le plan international, elle doit se conformer aux décisions de ses organes prises conformément à son règlement intérieur. M. Ouchakov n'est donc pas certain qu'il soit possible d'énoncer les règles proposées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 36.

- 17. M. FRANCIS constate qu'à la différence de l'article 35, selon lequel les obligations incombant à des Etats ou à des organisations internationales non parties à un traité doivent être acceptées expressément et par écrit dans le cas des Etats et d'une manière non ambiguë dans le cas des organisations, l'article 36, relatif aux droits des Etats et organisations non parties, se fonde sur la notion de consentement implicite. Cette position lui paraît raisonnable, et il souscrit à la décision du Rapporteur spécial d'établir des dispositions distinctes pour les Etats non parties et pour les organisations internationales non parties.
- 18. En ce qui concerne le paragraphe 2, peut-être serait-il possible de répondre aux réserves exprimées par M. Ouchakov en prévoyant que le consentement présumé d'une organisation internationale à être investie d'un droit doit être conforme aux règles de cette organisation. Le paragraphe 3 confirme le fait que même les droits comportent indirectement des obligations; pour exercer leur droit en application du paragraphe 1 ou du paragraphe 2, les Etats ou les organisations non parties sont tenus à juste titre de respecter les conditions prévues dans le traité ou établies conformément à ses dispositions pour l'exercice de ce droit. M. Francis est prêt à accepter le projet d'article 36 tel quel.
- 19. M. SCHWEBEL considère l'article 36 comme acceptable d'une manière générale, mais serait en faveur de la suppression de la deuxième phrase du paragraphe 2, pour des raisons toutefois un peu différentes de celles qu'a avancées M. Ouchakov. Les organisations internationales et leurs organes internes prennent des décisions par voie de consensus ou par voie de vote à la majorité prescrite par leur acte constitutif ou leur règlement intérieur. Par exemple, dans le cas de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'Article 18 de la Charte prévoit que les décisions

⁷ Voir 1435° séance, note 10.

sur les questions importantes sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, et les décisions sur d'autres questions à la majorité des membres présents et votants. L'idée de déplacer le fardeau de la preuve en présumant qu'une organisation internationale consent à être investie d'un droit tant qu'il n'y a pas d'indication contraire laisse M. Schwebel hésitant. Comment constater, dans le cas de l'Assemblée générale, que la majorité requise des membres approuve tacitement l'acceptation de tel ou tel droit? Le problème serait encore plus grave dans le cas du Conseil de sécurité. Il en va de même, mutatis mutandis, pour d'autres organisations internationales. Par conséquent, tout en reconnaissant que l'idée de prévoir un régime uniforme pour les Etats et les organisations internationales ne manque pas d'un certain attrait, M. Schwebel est porté à appuyer les recommandations de M. Ouchakov.

20. M. SUCHARITKUL constate que les principes énoncés à l'article 36 comme à l'article 35 correspondent plus ou moins à la pratique juridique contemporaine de l'Asie du Sud-Est. Cette pratique est très abondante, car il existe toute une gamme d'organisations intergouvernementales, dont plusieurs ont leur siège en Thaïlande—comme la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et la Conférence ministérielle pour le développement économique de l'Asie du Sud-Est. Certaines de ces organisations ont des règles bien établies, mais d'autres n'ont pas encore de constitution. M. Sucharitkul pense qu'il faut tenir compte de ce fait.

21. Il tient également à appeler l'attention de la Commission sur les manifestations que peut prendre l'absence de consentement. Ainsi, dans le cas du centre de développement des pêches qui a été créé par la Conférence ministérielle pour le développement économique de l'Asie du Sud-Est et pour lequel le Gouvernement japonais avait donné un bateau, l'absence de consentement du Gouvernement birman (qui, bien que participant à la Conférence ministérielle, n'était pas partie à l'accord portant création du centre) s'est manifestée par la saisie du bateau qui naviguait près de ses côtes. On voit donc que la pratique des Etats à cet égard est encore en pleine évolution.

22. M. DADZIE estime que, vu les ressemblances très étroites entre les règles énoncées dans le projet d'articles et les règles prescrites dans la Convention de Vienne, la Commission devrait, quand le moment viendra de décider de la forme à donner aux dispositions à l'examen, voir sérieusement si le type d'instrument le plus approprié ne serait pas un protocole à la Convention de Vienne, comme l'a suggéré M. Šahović 8. En un sens, la Commission refait inutilement ce qui a déjà été fait en 1969. Toutes les fois que les règles régissant un aspect particulier du sujet à l'examen sont les mêmes que les règles stipulées dans la Convention de Vienne, il suffirait simplement de dire que, dans ce cas particulier, les règles de cette convention s'appliquent.

23. Pour ce qui est de l'article 36, M. Dadzie peut difficilement accepter le principe qu'un droit doit être présumé accepté par un Etat ou une organisation internationale non

* 1430° séance, par. 24.

partie en l'absence d'indication contraire. Les Etats et les organisations internationales ont trop à faire pour être toujours parfaitement au courant de toutes les questions qui les concernent. Dans certains cas, il se pourrait qu'ils veuillent simplement faire preuve de prudence à l'égard de ce qui leur est offert. M. Dadzie estime qu'on irait trop loin en adoptant la règle proposée, qui peut être dangereuse pour les relations internationales. Mieux vaudrait ne pas laisser la place à des malentendus ou des incertitudes. Ces considérations valent également pour le paragraphe 3, étant donné qu'il faut déterminer de façon précise si un droit a été accepté avant d'en prévoir l'exercice. M. Dadzie serait plus disposé à accepter l'article 36 si l'on supprimait la dernière phrase du paragraphe 1 et du paragraphe 2, ou sì l'on prévoyait qu'un droit doit être accepté expressément.

M. CALLE Y CALLE fait observer qu'en vertu de l'article 36 un Etat ou une organisation internationale non partie à un traité peut choisir de se prévaloir d'un droit découlant d'une disposition de ce traité. Cette option peut s'exercer de deux manières : ou bien le traité en question exige que les non-parties acceptent expressément ce droit, ou bien l'option reste possible en l'absence d'indication contraire. On peut donc sans inconvénient s'en tenir à la philosophie et à la terminologie de l'article correspondant de la Convention de Vienne, qui prévoit qu'un Etat tiers n'a pas nécessairement à dire expressément qu'il accepte un droit qui lui est conféré, mais que ce consentement peut être présumé. Il faudra évidemment, dans le cas d'une organisation internationale, mettre une procédure en mouvement pour assurer l'exercice de ce droit, mais il s'agit d'une question purement interne qui concerne seulement l'organisation. En revanche, M. Calle y Calle considère que les paragraphes 1 et 2 pourraient être fusionnés en une disposition unique, puisque la situation des organisations internationales non parties est pratiquement la même que celle des Etats tiers pour ce qui est de l'octroi des droits. Il est en mesure d'approuver le paragraphe 3, qui reprend le principe énoncé au paragraphe 2 de l'article correspondant de la Convention de Vienne, selon lequel un tiers bénéficiant d'un droit est tenu de respecter, pour l'exercice de ce droit, les conditions prévues dans le traité. A son avis, la Commission devrait rester aussi proche que possible du libellé de l'article 36 de la Convention de Vienne.

M. RIPHAGEN cite, à propos de la présomption de consentement en l'absence d'indication contraire, l'exemple du Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur le règlement de la question sarroise (1956), qui prévoyait que certaines décisions concernant l'administration de ce territoire devaient être prises par le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale selon un système de vote particulier qu'autorisait l'acte constitutif de cette organisation internationale. Si les dispositions des paragraphes 2 et 3 du projet d'article 36 s'étaient appliquées à ce traité, il n'aurait pas été nécessaire que l'organisation prenne de décision, puisqu'elle aurait été liée, dans l'exercice de ses pouvoirs, par les dispositions du traité en question. En fait, les membres de l'Union de l'Europe occidentale s'étaient entendus entre eux pour accepter les fonctions et le système de vote prévus dans le traité entre la France et la République fédérale d'Allemagne. Il semble à M. Riphagen que cet exemple tend à corroborer l'argument avancé par M. Ouchakov et

- M. Schwebel. Il serait peut-être souhaitable, dans le cas des organisations internationales, que le consentement ne soit pas présumé en l'absence d'indication contraire, particulièrement compte tenu de la conséquence qui s'attache nécessairement à cette présomption de consentement en vertu du paragraphe 3.
- 26. M. REUTER (Rapporteur spécial), résumant le débat, constate tout d'abord que l'article 36 a fait l'objet de la même remarque que l'article 35 : la Commission ne devrait aborder que des problèmes qu'elle peut résoudre, et ne pas prendre parti, même indirectement, sur la question de savoir si des traités conclus entre Etats peuvent créer des droits ou des obligations pour des organisations non parties. Comme pour l'article 35, il conviendrait donc de rédiger deux variantes, l'une montrant que cette difficulté peut être surmontée, l'autre qu'elle ne peut ou ne doit pas l'être.
- 27. La majorité des membres de la Commission semble en faveur de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 2. Sans se prononcer sur la nécessité de cette suppression, le Rapporteur spécial se conformera à ce vœu.
- 28. L'énoncé du paragraphe 3 a été jugé un peu brutal. Il pourrait s'interpréter comme signifiant qu'un Etat ou une organisation internationale peut exercer un droit contrairement aux règles de l'acte constitutif de l'organisation. A ce sujet, M. Francis a proposé un libellé qui pourrait être examiné au Comité de rédaction et qui a pour objet de rappeler que l'exercice d'un droit ne peut se faire que dans le respect des règles constitutives de l'organisation ou même de l'Etat en question.
- 29. Enfin, il a été demandé de remanier l'article à l'examen de façon à faire une nette distinction entre les deux grandes catégories de traités dont s'occupe la Commission. Le Rapporteur spécial donnera aussi suite à cette suggestion, mais il exprime l'espoir que la Commission reviendra plus tard à une rédaction plus simple si une simplification s'avère possible.
- 30. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 36 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

- ARTICLE 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats membres de cette organisation)
- 31. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 36 bis, qui est ainsi libellé :

Article 36 bis. — Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats membres de cette organisation

- 1. Un traité conclu par une organisation internationale fait naître directement pour les Etats membres d'une organisation internationale des droits à l'encontre des autres parties à ce traité ou des obligations au bénéfice de ces dernières du seul fait que l'acte constitutif de cette organisation donne expressément ces effets à un tel traité.
- 2. Un traité conclu par une organisation internationale, lorsque, à raison de son objet et de la répartition entre l'organisation et ses Etats membres des compétences mises en cause par cet objet, il apparaît que telle était bien l'intention des parties à ce traité, fait naître pour un Etat membre

- a) des droits que celui-ci, sauf manifestation contraire de sa volonté, est présumé accepter;
- b) des obligations lorsque l'Etat membre les accepte, même implicitement.
- 32. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise que l'article 36 bis tente de répondre à la question suivante : jusqu'à quel point se borne-t-on, quand on étudie les traités conclus par une organisation internationale, à considérer que c'est cette organisation qui est partie à ces traités, et non pas ses Etats membres? En fait, il arrive que les engagements pris par une organisation internationale aient des effets pour ses Etats membres. Sur le plan juridique, la question est fort délicate, et c'est pour permettre aux membres de la Commission d'avoir une vision plus complète de l'ensemble des problèmes que pose le sujet à l'étude que le Rapporteur spécial a rédigé l'article 36 bis. Chacun des deux paragraphes de cette disposition est consacré à une hypothèse différente.
- 33. La première hypothèse est celle où l'acte constitutif d'une organisation internationale partie à un traité prévoit que les traités conclus par cette organisation ont des effets juridiques à l'égard de ses Etats membres. Cette hypothèse est relativement simple et elle se fonde sur un précédent au moins, celui de la CEE. Lorsqu'un traité conclu par une organisation internationale a des effets juridiques à l'égard de ses Etats membres, on se trouve apparemment en présence d'une simple solution interne propre à cette organisation. En effet, cette solution peut se rencontrer dans une organisation, mais pas dans une autre. Il importe tout de même de voir si cette situation purement interne peut avoir pour effet de mettre des droits à la charge des parties au traité conclu par l'organisation internationale ou de mettre des obligations à leur bénéfice.
- 34. On peut hésiter à répondre à cette question, non seulement pour des raisons juridiques, mais aussi pour des raisons de politique législative : est-il vraiment dans l'intérêt des cocontractants d'une organisation internationale d'avoir la certitude que les Etats membres de cette organisation sont liés par le traité qu'elle a conclu? Sur le plan juridique, dans quelle mesure peut-on rendre opposable à ces Etats ce qui n'est qu'une disposition du droit interne de l'organisation? Pour répondre à cette dernière question, il faut tout d'abord admettre que les Etats ou les organisations internationales qui acceptent de contracter avec une organisation internationale ont normalement connaissance de son acte constitutif. Au moment de la conclusion du traité, ils peuvent alors s'attendre à ce que l'accord conclu par l'organisation fasse naître des droits et des obligations entre les Etats membres de l'organisation et eux-mêmes. Comme un membre de la Commission l'a fait observer, ils y consentent à l'avance; ils connaissent cette situation et l'acceptent. Au cas où la Commission jugerait cette construction juridique trop discutable, le Rapporteur spécial serait prêt à écarter cette première hypothèse.
- 35. Quant à la deuxième hypothèse, visée au paragraphe 2 de l'article 36 bis, elle ne se fonde pas sur l'acte constitutif de l'organisation, mais sur l'intention des parties à un traité conclu par une organisation de faire naître des droits ou des obligations pour les Etats membres de cette organisation. Pour établir cette intention, il suffit de se référer à l'objet du traité ainsi qu'à la répartition des compétences

entre l'organisation et ses Etats membres. On peut raisonnablement penser que les Etats qui contractent avec l'organisation internationale font une sorte d'offre à ses Etats membres. Cette hypothèse est beaucoup plus délicate que la précédente, car les Etats membres n'ont jamais indiqué qu'ils acceptaient cette offre, si bien qu'il convient de protéger leurs intérêts. Tel est l'objet des alinéas a et b du paragraphe 2, qui supposent que les Etats membres connaissent les accords que l'organisation conclut : si ces accords font naître pour eux des droits, il faut leur réserver la faculté de ne pas les accepter; s'il s'agit d'obligations, elles sont subordonnées à leur acceptation. Pour illustrer cette hypothèse, le Rapporteur spécial se réfère à un traité conclu entre la CEE et les Etats-Unis d'Amérique au sujet de la pêche dans la zone de pêche exclusive établie par ce pays. Formellement, ce traité n'engage que la CEE et les Etats-Unis. Toutefois, il y a nécessairement un partage de compétences entre la CEE et ses Etats membres dans le domaine qui est l'objet du traité. Compte tenu du traité instituant la CEE, on peut considérer que le traité qu'elle a conclu avec les Etats-Unis lie ses Etats membres, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 1 de l'article à l'examen. Ceux-ci peuvent se voir opposer les obligations découlant de ce traité, comme ils peuvent invoquer les droits qui en résultent, qu'ils les aient expressément acceptés ou non.

- M. CALLE Y CALLE dit que l'article 36 bis est manifestement au centre du projet d'articles tout entier. Les organisations internationales, telles que la Commission les définit, sont composées d'Etats qui peuvent avoir deux sortes de statut par rapport à un traité conclu par une organisation dont ils sont membres : dans un cas, ils ne sont pas eux-mêmes parties au traité, mais membres de l'entité qui a assumé les droits et obligations de partie; dans l'autre, ils sont parties au traité indépendamment de l'organisation. La Commission a déjà étudié un certain nombre d'articles ayant trait aux effets d'un traité conclu par une organisation internationale sur les Etats membres de celle-ci : par exemple, il ressort de l'article 26° qu'un tel traité liera non seulement l'organisation en tant qu'entité collective mais aussi, indirectement, les membres de celle-ci, et de l'article 1810 que ces membres seront tenus de s'abstenir d'actes qui priveraient un tel traité de son objet et de son but. Les Etats membres d'une organisation internationale ne peuvent toutefois être parties à un traité conclu par cette organisation à moins d'avoir participé, en qualité d'Etats, à la négociation de l'instrument, comme c'est le cas dans les accords mixtes, ou à moins que l'organisation n'ait conclu l'accord non pas en son nom propre, mais en qualité de représentant expressément mandaté de ses membres.
- 37. En ce qui concerne le texte de l'article, la règle énoncée au paragraphe 1 est logique et confirmée par des précédents. La seule modification que M. Calle y Calle propose d'apporter à ce paragraphe consiste à inverser l'ordre dans lequel sont mentionnés les « droits à l'encontre des autres parties à ce traité » et les « obligations au bénéfice de ces dernières », afin de rétablir celui dans lequel ces questions ont été traitées aux articles 35 et 36. La règle énoncée au paragraphe 2 de l'article est elle aussi satisfaisante.

- 38. M. OUCHAKOV se demande pourquoi l'article 36 bis figure dans la section consacrée aux effets que les traités conclus par des organisations internationales peuvent avoir à l'égard des tiers. Les questions que traite l'article 36 bis peuvent se poser au sujet de n'importe quel article du projet. Ce sont, d'une part, la question de la compétence d'une organisation internationale pour agir au nom de ses Etats membres et, d'autre part, la question de savoir si un traité conclu par une organisation internationale lie à la fois cette organisation et ses Etats membres.
- 39. Personnellement, M. Ouchakov a l'impression que le projet tout entier repose sur l'idée qu'une organisation internationale, lorsqu'elle conclut un accord, agit en tant que telle, en tant que sujet distinct du droit international, et que tout traité auquel elle est partie l'engage en tant que telle. Tout autre est le cas où une organisation internationale conclut un traité au nom de ses Etats membres c'est un cas de représentation dont la Commission n'a pas à s'occuper.
- 40. Se référant à l'exemple donné par le Rapporteur spécial, M. Ouchakov précise que l'Union soviétique a elle aussi conclu un accord de pêche dans certaines zones avec la CEE. Il est certain qu'en pareils cas la CEE agit au nom de ses Etats membres, dans les limites de sa compétence. Cette situation soulève des problèmes nouveaux, nombreux et délicats, qui ne paraissent pas avoir encore tous été étudiés par la doctrine. En outre, des problèmes de responsabilité peuvent se poser lorsqu'il s'agit de déterminer si une organisation est seule responsable, si au contraire ses Etats membres sont seuls responsables, ou s'il y a responsabilité conjointe de l'organisation et de ses Etats membres.
- 41. Les problèmes visés à l'article 36 bis peuvent certainement se poser, mais ils ne concernent pas les effets qu'un traité auquel une organisation internationale est partie peut avoir à l'égard d'un Etat tiers ou d'une organisation tierce.

L'article concerne les engagements qu'une organisation internationale représentant ses Etats membres prend directement, et non pas les engagements découlant d'un accord collatéral. La référence même à l'acte constitutif de l'organisation, au paragraphe 1, montre qu'un acte collatéral n'est pas en cause et que les Etats membres de l'organisation ne sont pas des Etats tiers. Les problèmes visés à l'article 36 bis méritent d'être étudiés, mais ils devraient faire l'objet d'une disposition figurant dans la partie générale du projet.

42. M. REUTER (Rapporteur spécial), se référant aux observations de M. Calle y Calle et de M. Ouchakov, souligne d'abord que l'article à l'examen ne vise pas le cas où une organisation internationale représente ses Etats membres dans la conclusion d'un traité, auquel cas l'organisation n'est pas partie à ce traité, celui-ci étant conclu entre ses Etats membres et leurs cocontractants. Sont aussi exclus les cas de représentation d'un ou de plusieurs Etats par un autre Etat. Il est arrivé, par exemple, que les Etats membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier fassent d'elle un mandataire pour la conclusion d'un traité lorsqu'elle n'était pas compétente pour présenter, dans certains domaines, ses propres vues. Or, les hypothèses de ce genre sont tout à fait étrangères au sujet

 ^{1435°} séance, par. 33.

¹⁰ Voir 1429^e séance, note 3.

à l'étude. De même que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a délibérément écarté toutes les questions de représentation, la Commission a déjà décidé de ne pas aborder ces questions dans le projet en cours d'élaboration.

- 43. Ce que le Rapporteur a en vue au paragraphe 1 de l'article 36 bis, c'est, par exemple, le cas où une organisation internationale s'engage, en tant que telle, à l'égard d'Etats tiers. Si l'acte constitutif de cette organisation contient une disposition selon laquelle ses Etats membres sont liés par les traités qu'elle conclut, peut-on considérer, compte tenu de cette disposition, que les Etats membres sont des tiers par rapport à l'organisation? Si cette conception est considérée comme exagérée, il faudra l'exclure; sinon, il faudra en parler, comme le Rapporteur spécial a tenté de le faire à l'article 36 bis.
- 44. A ce propos, M. Reuter rappelle qu'une question de cette nature a dû être résolue au xixe siècle lorsque la Commission européenne du régime du Danube a voulu contracter des emprunts. La difficulté tenait au fait qu'un prêt est plus facilement accordé aux Etats membres d'une organisation internationale qu'à l'organisation elle-même, à moins qu'elle ne dispose de fonds propres. Actuellement, certaines organisations disposent de fonds propres, si bien que des accords de prêt pourraient être conclus directement avec une organisation internationale, par exemple entre un Etat et une banque internationale. Si un Etat prêteur se contente d'un tel traité, les Etats membres de l'organisation sont alors considérés comme des tiers. En droit pur, de tels traités sont concevables, encore que les accords mixtes soient fréquents. Si l'article 36 bis ne concernait pas cette catégorie de traités, il est évident qu'il n'aurait pas sa place parmi les articles relatifs aux tiers.
- 45. Enfin, le Rapporteur spécial précise que la Commission n'a pas à s'occuper maintenant des questions de responsabilité, mais que M. Calle y Calle a raison lorsqu'il fait observer que la responsabilité des Etats peut avoir un fondement qui dépasse le cadre du droit des traités.
- 46. M. OUCHAKOV, se référant aux traités conclus par la CEE avec les Etats-Unis d'Amérique et l'Union soviétique, respectivement, demande si ces traités doivent être confirmés par chaque Etat membre de la Communauté et si ses Etats membres sont considérés comme des tiers tant qu'ils n'ont pas donné leur confirmation, malgré la disposition du traité constitutif de la CEE selon lequel les accords conclus par la Communauté lient ses Etats membres.
- 47. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise tout d'abord que l'accord conclu entre la CEE et les Etats-Unis a été publié dans le Journal officiel des Communautés européennes ¹¹ ainsi que dans International Legal Materials ¹², mais qu'il n'a pas connaissance de l'accord conclu entre la CEE et l'Union soviétique. L'accord entre la CEE et les Etats-Unis n'a pas été conclu au nom des Etats membres de la Communauté, et il n'indique pas si ceux-ci doivent

le confirmer formellement. Selon le traité constitutif de la Communauté, les Etats membres sont liés à l'égard de la Communauté. Il suffit alors de franchir un pas de plus pour considérer qu'ils sont liés à l'égard des Etats-Unis, lesquels peuvent exiger d'eux tous les actes relevant de leur propre compétence et résultant du traité. En effet, on ne saurait concevoir, par exemple, qu'un navire battant pavillon français soit arraisonné par les autorités américaines pour violation de la réglementation contenue dans le traité et que le Gouvernement français prétende que la France est un Etat tiers par rapport à ce traité. C'est précisément pour éviter de tels résultats que le Rapporteur spécial a tenté de mettre sur pied un mécanisme juridique à l'article 36 bis. Il n'en demeure pas moins que l'hypothèse visée au paragraphe I de cet article est, pour l'instant, propre à la CEE. Dans un traité conclu entre le CAEM et la Finlande, il est précisé que le texte de ce traité a été préalablement approuvé par les Etats membres du Conseil. Mais aucune précision semblable ne figure dans le texte de l'accord conclu entre la CEE et les Etats-Unis.

La séance est levée à 13 heures.

1441° SÉANCE

Mercredi 15 juin 1977, à 10 heures Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats membres de cette organisation)³ [suite]

1. M. RIPHAGEN dit que si la Commission veut que le projet d'articles contienne des dispositions sur les effets des traités à l'égard des Etats tiers, elle sera forcément amenée, en examinant la question des organisations internationales en tant que parties à des traités, à énoncer des règles régissant le statut juridique des Etats membres de ces organisations par rapport aux traités en question. La Commission ayant admis, comme base de ses travaux, que les organisations internationales sont ou peuvent être des

¹¹ Accord entre le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et la Communauté économique européenne concernant la pêche au large des côtes des Etats-Unis: *Journal officiel des Communautés européennes*, Luxembourg, 9 juin 1977, 20° année, n° L 141, p. 2.

¹² American Society of International Law, *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. XVI, nº 2, mars 1977, p. 257.

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

^{*} Annuaire... 1976, vol. II (1re partie), p. 145.

Pour texte, voir 1440^e séance, par. 31.

sujets de droit international, elle doit aussi admettre qu'elles peuvent avoir cette qualité indépendamment de leurs Etats membres. Par conséquent, elle ne peut pas éviter d'examiner si les Etats membres d'une organisation internationale doivent être considérés comme des tiers par rapport à un traité auquel l'organisation est partie — et, si oui, dans quelle mesure. L'article 36 bis, qui traite précisément de ces questions, est donc un élément essentiel du projet.

- Le Rapporteur spécial a dit que lorsqu'une organisation internationale conclut un traité avec un Etat ou une autre organisation, elle le fait en son propre nom. C'est donc sur le traité que la Commission doit tout d'abord fixer son attention dans chaque cas, afin de déterminer ses effets juridiques sur les tiers, quels qu'ils soient, y compris les Etats membres de l'organisation. Il arrive souvent que les traités d'une organisation internationale soient destinés à créer des droits et des obligations uniquement pour cette organisation, indépendamment de ses Etats membres; un tel traité peut, par exemple, porter sur des questions dont seule l'organisation elle-même peut connaître, telles que l'échange de renseignements sur ses activités ou la question de la participation à ses travaux en qualité d'observateur. Les Etats membres d'une organisation qui a conclu un tel traité sont, pour ainsi dire, « au deuxième rang » par rapport à cet instrument, et peuvent, sans hésitation, être considérés comme liés par le traité, puisqu'ils ont à tout le moins le devoir de ne pas entraver son exécution par l'organisation.
- 3. Dans d'autres types de traités conclus par une organisation internationale — ceux qui sont envisagés dans l'article 36 bis —, les Etats membres ont un rôle plus actif. Pour que de tels traités existent, l'organisation internationale doit avoir la capacité de conclure des accords dans des domaines autres que celui dans lequel elle jouit d'une entière autonomie par rapport à ses Etats membres, et la question se pose dès lors de savoir si ces traités ont pour effet, sur le plan juridique, d'imposer directement aux Etats membres de l'organisation l'exercice de droits ou l'exécution d'obligations à l'égard du cocontractant de l'organisation. Comme l'a dit le Rapporteur spécial, il est facile d'admettre que de tels droits et obligations directs prennent effectivement naissance lorsque l'acte constitutif de l'organisation prévoit déjà que les membres de l'organisation sont liés par le traité; c'est ce qui justifie la règle énoncée au paragraphe 1 de l'article 36 bis. Cependant, même dans ce cas, on peut faire valoir que l'acte constitutif contient simplement une offre faite à l'entité avec laquelle l'organisation cherche à conclure un traité, et que c'est essentiellement à cette entité et à l'organisation qu'il incombe de définir l'effet qu'elles entendent donner au traité qu'elles cherchent à conclure. Il se peut qu'une organisation soit pleinement compétente pour conclure un traité liant cette organisation et ses Etats membres, mais qu'elle-même ainsi que l'entité avec laquelle le traité doit être conclu (ou que l'une des deux) entendent limiter à l'organisation et à l'entité la relation résultant du traité. M. Riphagen estime que la règle énoncée au paragraphe 1 de l'article 36 bis devrait être remaniée de manière à tenir compte de telles possibilités.
- 4. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article, M. Riphagen pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il est logique de présumer que, si une organisation internationale

- conclut un traité avec une entité extérieure, cette dernière voudra avoir l'assurance que l'objet du traité ne sera pas réduit à néant du fait que certains de ses aspects ne relèveraient pas de la compétence exclusive de l'organisation. En pareil cas, il est évidemment dans l'intérêt de l'application pleine et entière de la règle pacta sunt servanda de faciliter la création de droits ou d'obligations directs pour les Etats membres de l'organisation intéressée. Toutefois, comme l'organisation ne sera probablement pas habilitée à créer elle-même ces droits ou ces obligations, il faut donner à ses Etats membres le droit de choisir de ne pas les accepter. Tel est le but du paragraphe 2 de l'article — que M. Riphagen approuve entièrement. Il estime cependant que les droits et obligations devraient être placés sur un même plan dans ce paragraphe, et que chacun des membres de l'organisation ne devrait pouvoir les accepter ou les rejeter qu'en bloc. Il admet que l'acceptation globale puisse être présumée, mais croit que le rejet devrait être explicite et avoir lieu en temps opportun.
- 5. M. ŠAHOVIĆ estime que le Rapporteur spécial a eu raison de consacrer un article à une question déjà maintes fois soulevée au cours des débats : celle des effets qu'un traité conclu par une organisation internationale peut avoir à l'égard de ses Etats membres. Cette question est si fondamentale qu'elle paraît intéresser non seulement les articles relatifs aux Etats et organisations tiers, mais l'ensemble du projet. D'une manière générale, M. Šahović approuve les solutions proposées par le Rapporteur spécial, mais il tient à lui poser quelques questions pour qu'il précise sa position ou modifie l'expression de ses idées sur certains points.
- 6. L'importance de l'article à l'examen soulève nécessairement la question de sa place dans le projet. A cet égard, M. Šahović n'est pas certain qu'il convienne de traiter tous les aspects du problème dans la section 4 de la troisième partie. En particulier, le paragraphe 1 énonce une règle si évidente, qui découle de la nature des actes constitutifs des organisations internationales, qu'il serait peut-être préférable d'en faire mention dans le commentaire. Elle pourrait aussi être évoquée dans le commentaire de l'article 64, ou conduire même à une définition, à inclure dans l'article 2, des termes « organisation tierce » et « Etat tiers », au sens du projet à l'étude.
- 7. Par contre, le paragraphe 2 de l'article 36 bis est bien nécessaire. Il concerne une situation tout à fait réelle, qui semble devoir se présenter de plus en plus souvent à l'avenir. Toutefois, on peut se demander si le contenu de ce paragraphe a bien sa place dans une section du projet relative aux effets des traités à l'égard des Etats ou des organisations non parties.
- 8. Pour ce qui est de la forme, M. Šahović fait observer qu'il conviendrait de préciser le sens de l'expression « même implicitement », qui figure à l'alinéa b du paragraphe 2. Dans d'autres articles, et notamment à l'article 35, le Rapporteur spécial a utilisé une autre formule, qui est plus précise. Même si le Rapporteur spécial entend, par l'emploi d'expressions différentes, viser des conditions différentes, il serait peut-être utile de développer la formule « même implicitement » ou d'en préciser le sens.

Voir 1429° séance, note 3.

- 9. M. SUCHARITKUL se déclare persuadé de l'utilité et de la nécessité de l'article 36 bis, compte tenu de la pratique de certaines organisations intergouvernementales de l'Asie du Sud-Est. Au paragraphe 1, le Rapporteur spécial se réfère à l' « acte constitutif » d'une organisation internationale, qu'il envisage comme un instrument général. Or, les actes constitutifs des organisations internationales dotées de la personnalité morale ont un caractère plus ou moins général. Il n'est pas rare que l'acte constitutif d'une organisation internationale n'ait pas, dès le début, le caractère bien net d'un instrument général. Ce n'est pas le cas de la Charte des Nations Unies, mais c'est celui du Traité de Rome, qui a acquis un caractère général en plusieurs étapes. Quant à la Déclaration de Bangkok, du 8 août 1967, portant création de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), elle ne contient pas de dispositions tout à fait générales. Il se peut aussi qu'une organisation internationale soit dotée d'actes constitutifs successifs et évolutifs. C'est pour tenir compte de ces situations que le Rapporteur spécial a inclus dans l'article 36 bis un paragraphe 2 qui paraît indispensable à M. Sucharitkul.
- 10. En ce qui concerne la pratique de l'ANASE, il signale qu'en 1968 cette association a conclu un accord avec la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient, devenue par la suite la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique. La Commission s'engageait à constituer un groupe d'économistes chargés de déterminer dans quels domaines une coopération économique serait profitable à l'ANASE. Cet accord a été conclu par l'ANASE elle-même, si bien que ses Etats membres n'y étaient pas parties. Toutefois, ils ont accepté les droits et obligations qui en découlaient — c'est la situation que prévoit le paragraphe 2 de l'article à l'examen -, et se sont ainsi engagés, par exemple, à fournir au groupe d'experts en question les facilités nécessaires à ses travaux. Cette situation s'est répétée à maintes reprises, à l'occasion de la conclusion d'accords entre l'ANASE et certains gouvernements d'Asie ou du Pacifique. Depuis la Déclaration de Bangkok, l'acte constitutif de l'ANASE n'a cessé d'évoluer, au fur et à mesure des conférences qui se sont tenues à différents niveaux.
- 11. M. FRANCIS dit que l'article 36 bis concerne un domaine délicat et obscur du droit international. La Commission aura du mal à s'assurer que tous les cas qui doivent être envisagés sont bien prévus dans l'article, mais elle doit faire preuve d'audace et d'imagination.
- 12. M. Francis approuve, d'une manière générale, les conclusions de l'article, mais force lui est de demander si le sujet dont traite le paragraphe l est l'effet direct d'un traité conclu par une organisation internationale sur la relation existant entre l'organisation internationale intéressée et ses Etats membres, ou l'effet du traité sur l'acte constitutif de cette organisation, ou encore l'effet de l'acte constitutif sur le traité. A son sens, aucune de ces questions ne peut être tranchée catégoriquement; en fait, ce paragraphe fait apparaître une situation complexe et entièrement nouvelle pour ce qui est des relations conventionnelles. En revanche, les craintes qu'il a exprimées au sujet de

- l'éventuelle nécessité de modifier l'article 34 ont été dissipées par l'exposé du Rapporteur spécial sur l'article 36 bis 6, dans la mesure où il ressort de cet exposé que les Etats membres d'une organisation internationale peuvent, par le truchement de l'acte constitutif de l'organisation, consentir à assumer des droits et des obligations.
- 13. Toutefois, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 36 bis posent aussi des problèmes touchant l'article 34. Manifestement, ce paragraphe met l'accent sur la notion d'intention, mais est-ce l'élément de consentement, ou un élément pour ainsi dire d' « estoppel » qui l'emporte dans cette intention? Dans le premier cas, la règle énoncée à l'article 34 peut rester telle quelle, mais dans le deuxième, il faudrait la modifier pour y apporter cette précision.
- La stipulation selon laquelle les effets du traité conclu par une organisation internationale ne prendront naissance que si l'acte constitutif de cette organisation prévoit expressément qu'il en sera ainsi paraît exagérément restrictive. Il ressort clairement, par exemple, de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies qu'une convention conclue par l'ONU au sujet de privilèges et immunités en faveur de l'Organisation, de ses fonctionnaires ou des représentants de ses Etats Membres liera les Etats Membres de l'Organisation si elle est proposée par l'Assemblée générale. Mais la situation sera moins nette si un traité de ce genre est proposé par le Secrétaire général — procédure qui n'est pas « expressément » prévue par la Charte. Ou encore, il se peut que, pour mieux se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité (Art. 49 de la Charte), certains Etats Membres de l'ONU concluent un traité avec l'Organisation; si les mesures arrêtées par le Conseil de sécurité sont annulées parce que jugées inacceptables, et que l'Organisation refuse de rembourser aux Etats avec lesquels elle a conclu le traité les dépenses que celui-ci leur a occasionnées, faut-il considérer que ces Etats n'ont aucun recours contre les membres du Conseil de sécurité simplement parce que l'accord qu'ils ont conclu n'est pas expressément mentionné dans la Charte? De même, une organisation régionale pourrait être appelée par le Conseil de sécurité, agissant en vertu de l'Article 53 de la Charte, à appliquer des mesures coercitives et conclure à cette fin un traité avec l'ONU; si les Etats Membres de l'ONU se prononcent par la suite contre les mesures décidées par le Conseil de sécurité et, de ce fait, refusent de payer l'organisme régional, faut-il considérer que celui-ci n'a aucun recours contre eux parce que l'accord qu'il a conclu n'est pas expressément mentionné dans la Charte?
- 15. M. OUCHAKOV constate, d'après la tournure que prend le débat, que l'article à l'examen, qui concerne les relations entre les organisations internationales et leurs Etats membres, implique en fait une interprétation, imposée par la Commission, de leurs actes constitutifs. Cette interprétation constitue une ingérence dans les affaires intérieures des organisations internationales. L'interprétation des actes constitutifs des organisations internationales n'incombe ni à la Commission ni à un Etat quelconque, mais à ces organisations elles-mêmes. Toute interprétation par la Commission de la Charte des Nations

⁴ 1439^e séance, par. 19.

¹⁴⁴⁰e séance, par. 32 et suiv.

Unies ou des actes constitutifs d'organisations régionales, à caractère économique, politique ou militaire, est tout à fait inadmissible. Si la Commission persévérait dans cette voie, elle pourrait aussi bien élaborer une disposition dans laquelle elle imposerait une interprétation de la constitution des Etats fédéraux, en ce qui concerne les relations entre l'Etat central et les membres de la fédération.

- 16. L'interprétation qu'implique l'article à l'examen est limitée aux effets qu'un traité conclu par une organisation internationale peut avoir à l'égard des Etats membres de cette organisation, mais elle porte à la fois sur son acte constitutif, conformément au paragraphe 1, et sur la répartition des compétences entre l'organisation et ses Etats membres, conformément au paragraphe 2. Pour M. Ouchakov, les deux questions relèvent l'une comme l'autre uniquement de l'ordre interne de l'organisation. Il souligne en outre que l'article 36 bis vise moins les traités conclus entre des Etats et des organisations ou entre des organisations seulement que les accords portant création d'organisations internationales. Or, il a été bien établi, par exemple à la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale (San Francisco), qu'en ce qui concerne l'interprétation de la Charte des Nations Unies seule l'interprétation unanime d'un organe de l'ONU ferait foi. La doctrine est aussi formelle sur ce point.
- 17. Même s'il existe des contradictions dans un traité auquel une organisation et ses Etats membres sont simultanément parties, notamment en ce qui concerne les réserves qui peuvent avoir été formulées, il n'appartient pas à la Commission d'énoncer des règles en vue de résoudre des problèmes qui se posent dans l'ordre interne de cette organisation internationale. En conséquence, M. Ouchakov se déclare tout à fait opposé à l'article 36 bis.
- M. TABIBI pense, comme M. Ouchakov, qu'il y aura des cas où il sera très difficile d'appliquer les règles énoncées à l'article 36 bis, car en ce qui concerne les effets des traités conclus par des organisations internationales sur leurs Etats membres, la situation est très complexe et ne cesse d'évoluer. La nature, la composition et les actes constitutifs des organisations internationales diffèrent beaucoup d'une organisation à l'autre, et il en est de même de leur pratique à l'égard des traités en question. Même si l'acte constitutif d'une organisation internationale lui confère clairement le pouvoir de conclure des traités, il peut y avoir des domaines imprécis dans lesquels la compétence de l'organisation est incertaine ou l'application d'un traité exige des arrangements particuliers avec les différents pays. Malgré ces complications, des règles du type de celles qui sont énoncées à l'article 36 bis sont nécessaires, car la conclusion de traités par des organisations internationales joue aujourd'hui un rôle important dans la vie internationale. D'ailleurs, puisque la Commission a déjà accepté les articles 35 et 36, il faut qu'elle ajoute à ces dispositions la sauvegarde prévue dans l'article actuellement à l'examen.
- 19. Dans l'application du type de traités que la Commission est en train d'étudier, le principe de la bonne foi a naturellement beaucoup d'importance pour tous les intéressés : pour l'organisation internationale et ses Etats membres et, surtout, pour les cocontractants de l'organisation. Il est donc indispensable de prévoir un mécanisme

pour le règlement des différends en cas de violation de ce principe.

- 20. M. DADZIE s'associe entièrement aux observations faites par M. Ouchakov, estimant que l'interprétation de l'acte constitutif d'une organisation internationale et la répartition des compétences entre l'organisation et ses membres sont des questions dont le règlement incombe incontestablement à ces derniers et non à la Commission. Si la Commission décide de maintenir l'article 36 bis, il serait souhaitable qu'elle prévoie, pour constater qu'un Etat accepte des droits, une méthode plus précise que celle qu'énonce l'alinéa a du paragraphe 2.
- 21. M. QUENTIN-BAXTER remercie le Rapporteur spécial de son commentaire très complet de l'article 36 bis, qu'il a trouvé particulièrement clair et utile. L'article à l'examen peut être envisagé de deux points de vue différents. On peut le considérer soit comme une disposition prévoyant un cas très particulier si particulier qu'en fait il serait plus opportun de le traiter dans le commentaire que dans le corps du projet d'articles —, soit comme une pure vision de ce que sera l'avenir. M. Quentin-Baxter penche pour cette deuxième option.
- 22. Il lui est facile de suivre M. Ouchakov quand il dit, par exemple, que la Commission ne doit pas aller au-delà des dispositions de la Convention de Vienne? La seule réponse à cette observation est d'ordre pratique : après avoir écarté les sujets du droit international autres que les Etats du champ d'application de la convention, à l'article 3, la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités n'a plus jugé nécessaire de se préoccuper de l'existence des organisations internationales, si ce n'est à propos de la question très précise des actes constitutifs, qui donnent eux-mêmes naissance à ces organisations. En revanche, il est d'autres aspects de la position de M. Ouchakov que M. Quentin-Baxter a plus de mal à comprendre.
- Il n'y a que deux considérations pour guider la Commission dans ses délibérations. La première, qui est nettement ressortie de l'examen de la question des réserves, est qu'une organisation internationale partie à un traité qui fait intervenir des Etats peut avoir deux rôles entièrement différents. Elle peut jouer un rôle spécial, tout à fait distinct de celui d'un Etat, quel qu'il soit, qui participe au traité. Telle serait la position de l'autorité que l'on envisage de créer en vertu de la future convention sur le droit de la mer. Bien qu'une situation de ce genre puisse soulever des problèmes techniques, elle cadre avec le principe qui a marqué le départ des travaux de la Commission en la matière: les organisations internationales sont des créations des Etats ou sont à leur service. Cependant, il faut aussi prévoir le cas dans lequel une organisation internationale participe à la négociation d'un traité sur un plan qui n'est pas fondamentalement différent de celui des Etats participants et où son intérêt est le même. En pareil cas, quand Etats et organisations internationales s'attaquent aux mêmes problèmes, négocient les uns avec les autres et se reconnaissent mutuellement la qualité de sujets de droit international, où peut-on dire que se situe la différence entre les Etats et les organisations internationales? Dire que les Etats sont souverains tandis que les organisations interna-

¹ Voir 1429° séance, note 4.

tionales ne le sont pas est une généralisation assez vaine — et la notion de « souveraineté » comporte de nombreuses imprécisions. De l'avis de M. Quentin-Baxter — et c'est la seconde des deux considérations auxquelles il a fait allusion —, on peut dire de ces organisations qu'elles diffèrent des Etats dans leur capacité de contracter des obligations et de s'en acquitter.

- 24. Il ressort à n'en pas douter de cette conclusion que la Commission, quand elle examine une disposition telle que l'article 36 bis, ne peut établir d'analogie entre la constitution d'un Etat et l'acte constitutif d'une organisation internationale. Un Etat est présumé pleinement capable de contracter des obligations, et c'est à l'Etat qu'il appartient de régler le problème que pose toute lacune de sa législation interne faisant obstacle à cette capacité. Dans le cas d'une organisation internationale, c'est l'inverse qui se produit : l'organisation apporte pour ainsi dire son acte constitutif comme une partie des pouvoirs l'habilitant à participer aux négociations. Ainsi, même quand des organisations internationales et des Etats représentent des intérêts du même genre et que l'enjeu des négociations est pour eux de même sorte, leur capacité fondamentale d'intervenir dans ces négociations est différente. Cette différence a été cause de quelque difficulté pour la Commission dans son examen de l'article 36 bis et des articles précédents. Dans le cas de l'article 27, par exemple, il a été jugé nécessaire d'établir pour les organisations internationales une règle parallèle à celle qui était énoncée pour les Etats, afin que ni les Etats ni les organisations internationales ne puissent invoquer les imperfections de leur droit interne ou de leurs règles internes, selon le cas, pour excuser l'inexécution des obligations découlant d'un traité. Par conséquent, si la capacité d'une organisation internationale de contracter des engagements par voie de traité est limitée par son acte constitutif ou ses règles internes, un Etat peut à juste titre compter que l'organisation ne se retranchera pas derrière cet acte ou ces règles pour justifier l'inexécution d'une obligation. Il y a donc un équilibre délicat à établir.
- 25. Dans le cas de l'article 36 bis, il faut avoir présent à l'esprit le fait qu'il existe déjà des organisations internationales qui agissent à la place des Etats et ont les mêmes intérêts que les Etats dans des contextes particuliers. L'exemple le plus frappant à cet égard est évidemment la CEE, dont les membres transfèrent délibérément des éléments de leur souveraineté à un organe supranational. La Communauté a suffisamment de réalité pour que la plupart des Etats qui n'en font pas partie jugent nécessaire d'accréditer des missions diplomatiques auprès d'elle, en plus de leur représentation auprès des divers Etats membres. Dans bien des cas, les négociations avec les Etats qui ne sont pas membres de la CEE sont menées simultanément par la Communauté proprement dite et par les divers Etats membres. Le cas de la CEE soulève un autre aspect de la question de la capacité : l'aptitude à exécuter des obligations. Dans le cas de la CEE comme dans celui des unions douanières, il y a une séparation entre le pouvoir de légiférer et le pouvoir de s'acquitter de ses obligations.
- 26. Compte tenu de cette réalité, que le projet d'articles à l'examen traduit sous une forme pratique et acceptable, M. Quentin-Baxter estime que la Commission a le devoir de faciliter le dialogue entre les Etats et les organisations

internationales dans des circonstances de ce genre. Il est aussi d'avis qu'il est juste, au lieu de se fier d'une façon générale aux « règles de l'organisation », de se référer de façon plus précise à l'acte constitutif de l'organisation et aux dispositions expresses de cet instrument. Quand ces dispositions sont respectées et que l'acte constitutif en question est présenté par l'organisation comme un élément de ses pouvoirs, il ne voit pas pourquoi il ne devrait pas y avoir de négociations concernant un traité, ni pourquoi le traité qui en résulterait ne devrait pas être appliqué. Dans d'autres cas où les indications ne sont pas aussi précises, la règle plus générale énoncée au paragraphe 2 s'appliquera, mention étant faite de la nature de l'objet du traité et des conditions sur la base desquelles les parties à un traité ont conclu celui-ci. Si M. Quentin-Baxter se rend compte que la question à l'examen soulève de vastes problèmes théoriques et techniques, il estime que la Commission serait fondée à tenir compte des situations réelles et à les traduire dans son projet d'articles, de façon à encourager la formulation de règles qui faciliteront à l'avenir les relations entre les Etats et les organisations internationales.

- M. CALLE Y CALLE dit qu'il considère l'article 36 bis comme un élément essentiel du projet à l'examen. L'hypothèse d'un traité auquel une organisation internationale est partie pose un problème technique : celui des effets de ce traité sur les Etats membres de l'organisation intéressée. Ces Etats membres ne sont pas individuellement parties au traité; mais ils ne sont pas non plus des Etats tiers, car, s'ils l'étaient, il leur faudrait consentir à assumer des obligations ou des droits à titre individuel et selon les modalités expressément prévues aux articles 34, 35 et 36. En pareil cas, un Etat membre de l'organisation intéressée ne saurait être considéré comme étranger au traité conclu par l'organisation dont il fait partie dans l'exercice de fonctions liées à la personnalité composite de cette organisation, surtout lorsque, en vertu de l'instrument constitutif de l'organisation, les Etats membres de celle-ci donnent au préalable leur consentement à être liés par des traités conclus par elle. On peut donc affirmer que les Etats membres sont collectivement parties au traité.
- De l'avis de M. Calle y Calle, l'article 36 bis est la suite logique de l'article 26, qui énonce la règle pacta sunt servanda. Lorsqu'un Etat est partie à un traité, celui-ci, par le mécanisme de sa législation interne, lie l'ensemble des habitants et le territoire tout entier de cet Etat. Lorsqu'une organisation internationale est partie à un traité, celui-ci lie l'organisation, ses organes et ses Etats membres. En même temps, l'article 36 bis complète les articles 35 et 36, qui traitent de la question de savoir comment des Etats ou des organisations internationales non parties peuvent assumer des obligations ou acquérir des droits en vertu d'un traité. La présence dans le projet d'un article consacré aux Etats auxquels un traité assigne des obligations et confère des droits parce qu'ils sont membres d'une organisation internationale est indispensable. C'est le rôle de l'article 36 bis, dont le paragraphe 1 prévoit le cas où les Etats membres d'une organisation acceptent d'avance ces droits et obligations par la voie d'une disposition expressément inscrite dans l'acte constitutif de cette organisation, et dont le paragraphe 2 traite des droits que l'Etat membre est présumé accepter, en l'absence d'indication contraire, ainsi que des obligations qu'il accepte, même

implicitement. Cette dernière disposition pose la question de savoir si les Etats membres d'une organisation internationale peuvent être tenus directement responsables des obligations qui découlent d'un traité conclu par l'entité collective dont ils font partie. Si tel est le cas, une autre partie contractante à ce traité peut-elle faire valoir ses droits à l'égard de tel ou tel membre de l'organisation en cause? Ce point donne à réfléchir, mais M. Calle y Calle considère que, dans certains cas du moins, les Etats membres d'une organisation sont clairement tenus de s'acquitter des obligations que celle-ci a contractées. Si, par exemple, une certaine somme d'argent est prêtée au Groupe andin⁸ et que celui-ci est ultérieurement dissous, chacun de ses Etats membres sera responsable de la dette.

- 29. M. Calle y Calle ne pense pas qu'on s'ingérera indûment dans les affaires intérieures d'une organisation internationale en se référant à son acte constitutif. Il est indispensable de connaître exactement les limites de la capacité contractuelle des organisations. Dans d'autres articles, la Commission a mentionné les règles pertinentes des organisations internationales comme étant un facteur qui régit leur capacité de prendre des engagements conventionnels. Qui plus est, lorsque la Commission en viendra à examiner le projet d'article qui correspondra à l'article 46 de la Convention de Vienne, elle s'occupera de cas où la violation manifeste de ces règles intérieures constitue un motif d'invalidation d'un traité. Enfin, l'instrument constitutif d'une organisation internationale impose aux membres de celle-ci des obligations de caractère général dont pourraient découler d'autres obligations spécifiques; si, par exemple, un organe de cette organisation prend une décision qui est de sa compétence, son action produit des effets pour l'ensemble des membres de l'organisation.
- 30. En résumé, M. Calle y Calle est d'avis que l'article 36 bis réglemente assez bien, et sans ingérence indue dans les affaires intérieures des organisations internationales, les droits et obligations qui découlent pour les Etats membres d'une organisation d'un traité conclu par celle-ci. Les effets de ce traité ne peuvent être strictement délimités par la personne juridique de l'organisation elle-même; ils ont des incidences sur chacun de ses membres, qui assument en définitive toutes les obligations financières de l'organisation et lui permettent de s'acquitter des engagements qu'elle a contractés dans le cadre du traité.
- 31. M. TSURUOKA est enclin à conclure que l'article 36 bis est utile et qu'il faut le maintenir dans ses grandes lignes. Mais il ne pense pas que cet article soit d'une nécessité absolue, car, comme certains membres de la Commission l'ont fait observer, d'autres articles du projet ont les mêmes conséquences. Il constate, toutefois, que les situations visées dans cet article sont de plus en plus fréquentes dans le monde actuel et que, dans la pratique, les règles qui régissent ces situations sont en continuelle évolution. Il faudrait donc, à son avis, énoncer une règle générale pour résoudre plus facilement les problèmes qui se posent. Cependant, comme la situation est plus ou moins

fluide et continue à évoluer, il faudrait également veiller à ne pas entraver le développement naturel des organisations internationales.

- 32. M. Tsuruoka estime par conséquent que l'article 36 bis doit rester très général, d'une part parce qu'il est difficile d'entrer dans les détails, d'autre part parce que, en abordant des questions trop précises, on serait obligé de poser des règles plus ou moins rigides. Le Rapporteur spécial a donc eu raison de s'appuyer sur le principe du consensualisme, car ce principe permet d'énoncer une règle suffisamment souple pour ne pas entraver le libre développement des activités internationales, qui sont de plus en plus nécessaires pour répondre aux besoins nouveaux du monde actuel.
- 33. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 36 bis, M. Tsuruoka pense que le Rapporteur spécial a eu raison de se référer à l'acte constitutif d'une organisation internationale, car la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités, dont la reconnaissance constitue le point de départ du projet d'articles, a sa source dans l'acte constitutif de cette organisation. Le mot « expressément » garantit le principe du consensualisme, car il signifie que l'acte constitutif d'une organisation ne donne effet à un traité pour les Etats membres de cette organisation que si aucun de ces Etats membres ne s'y oppose.
- 34. Au paragraphe 2, par contre, le Rapporteur spécial a introduit une exception au principe du consensualisme en le limitant, à l'alinéa a, par les mots « est présumé accepter » et, à l'alinéa b, par les mots « même implicitement ».
- 35. M. Tsuruoka préférerait que l'article 36 bis soit plus fidèle au principe du consensualisme et qu'il reste sur le plan général, sans entrer dans trop de détails.
- M. SCHWEBEL dit que l'article 36 bis traite essentiellement d'un cas exceptionnel et qu'il le fait d'une façon quasi irréprochable. Il est parfaitement approprié de reconnaître l'objet d'un traité conclu par une organisation internationale et de donner suite à l'intention des parties à ce traité. Rien n'oblige un Etat à devenir membre d'une organisation internationale avancée du type considéré à l'article 36 bis — mais il est intéressant de constater que la principale organisation de ce genre ne manque pas de candidats —, de même que rien n'oblige un Etat à conclure des traités avec des organisations de ce type — mais les exemples de tels traités se multiplient, et les Etats tiers qui nouent de telles relations conventionnelles sont des plus divers, tant du point de vue géographique que du point de vue idéologique. En pareil cas, il est dans l'intérêt des Etats tiers de pouvoir tenir les organisations aussi bien que leurs membres pour responsables de l'exécution des traités visés. En tout état de cause, les réserves de certains Etats quant à l'existence ou aux procédures de ces organisations internationales avancées ne devraient pas empêcher d'autres Etats de créer et d'encourager ces organisations si tel est leur désir, ni empêcher la Commission d'élaborer des dispositions pertinentes reconnaissant ce fait du droit international et de la vie internationale.
- 37. Contrairement à ce qui a été dit à la séance en cours, M. Schwebel ne croit pas qu'il soit si extraordinaire que des instruments internationaux mentionnent la capacité des Etats fédéraux de conclure des traités. Le fait de mentionner

Constitué par les signataires de l'accord de Carthagène (dit Pacte andin), signé le 26 mai 1969.

celle des organisations internationales du type envisagé ne devrait pas davantage prêter à la critique. La création de la CEE constitue l'un des faits les plus positifs de la période consécutive à la seconde guerre mondiale. Même si l'on ne partage pas cet avis, force est de reconnaître l'existence d'une telle organisation internationale. D'ailleurs, comme M. Calle y Calle l'a fait remarquer, il y a d'autres organisations internationales qui ont le pouvoir, sinon de conclure des traités liant leurs membres, du moins de prendre des décisions ayant des effets obligatoires. M. Schwebel ne voit pas d'inconvénient à ce qu'il soit tenu compte de l'évolution qui s'est effectivement produite.

- 38. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il n'a rien à redire au fond de l'article 36 bis. Malgré l'intérêt que présente l'argumentation de M. Ouchakov, il ne voit pas comment, compte tenu de l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2, les Etats membres d'organisations internationales qui concluent des traités avec d'autres Etats ou d'autres organisations internationales pourraient être considérés comme autre chose que des tiers à l'égard de ces traités. Par conséquent, c'est dans cette partie du projet que l'article 36 bis est à sa place, et non parmi les dispositions générales du projet.
- 39. Les cas traités aux paragraphes 1 et 2, correspondent à des situations de fait dont plusieurs ont été signalées par le Rapporteur spécial dans son commentaire si détaillé. Au paragraphe 14 de ce commentaire (A/CN.4/298 et Corr.1), il est dit que l'ensemble de l'article 36 bis tel qu'il est proposé a pour objet, sans sacrifier les principes, de tenir compte dans une certaine mesure de cette situation de fait. M. Sette Câmara souscrit à cette position. Il a toutefois certaines réserves au sujet du principe consacré par l'alinéa b du paragraphe 2, qui lui paraît s'écarter de dispositions antérieures du projet d'articles, et notamment de l'article 35. Mieux vaudrait stipuler qu'un Etat membre doit expressément accepter des obligations.
- 40. M. OUCHAKOV pense que l'exemple de la CEE n'est valable que dans certaines limites, car, parfois, cette organisation ne se présente pas comme une organisation internationale, mais comme une organisation supranationale. D'autres organisations qui ont été citées ne sont pas, à certains égards, des organisations internationales, mais des organisations supranationales. Or, il est difficile d'assimiler les deux notions. M. Ouchakov juge donc préférable de s'en tenir aux organisations internationales proprement dites.

La séance est levée à 13 heures.

1442° SÉANCE

Jeudi 16 juin 1977, à 10 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (fin)

ARTICLE 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats membres de cette organisation) [fin]

- 1. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que, si deux membres de la Commission se sont déclarés résolument hostiles à l'article 36 bis, les autres membres ont tous estimé que la question soulevée par cet article était une question fondamentale qui devait être posée. Cependant, au-delà de ce sentiment commun, de nombreuses nuances ont été exprimées: certains se sont interrogés sur la place qu'un article de ce genre devait occuper dans l'ensemble du projet, d'autres sur la nécessité des deux dispositions figurant dans cet article soit qu'ils aient estimé que l'une ou l'autre de ces dispositions était inutile, soit que, tout en acceptant le principe contenu dans l'une et dans l'autre, ils aient jugé préférable d'en faire simplement mention dans le commentaire.
- 2. Certains membres de la Commission ont mis en cause le fondement juridique des deux paragraphes de l'article. Il s'agit, certes, de rester fidèle au principe du consensualisme, qui domine toute la Convention de Vienne⁴ et qui devrait aussi dominer, semble-t-il, le projet d'articles. Mais on s'est demandé s'il ne fallait pas voir dans certains projets d'articles une application de la théorie de l'« estoppel ».
- 3. On a également mis en cause le libellé du paragraphe 2: certains ont suggéré de fondre les deux alinéas de ce paragraphe en un seul ou d'atténuer la portée des formules proposées par le Rapporteur spécial dans ces deux alinéas, dans la mesure où ces formules semblent s'écarter du principe du consensualisme en introduisant l'idée de consentement présumé ou implicite.
- 4. Enfin, on a observé que, dans son commentaire comme dans ses explications orales, le Rapporteur spécial avait trop souvent cité la CEE. M. Reuter souscrit entièrement à cette observation, et pense que la Commission aurait tort d'attacher une trop grande importance à une telle hypothèse, qu'il n'a mentionnée que pour éclairer le débat. La CEE n'est pas, en effet, le seul groupement économique auquel on puisse penser : à l'article 12 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats⁵, l'Assemblée générale a exprimé une préoccupation qui est celle de tous les pays du tiers monde qui cherchent à s'unir pour établir un dialogue plus constructif avec les grandes puissances. Le paragraphe 2 de cet article prévoit en effet que

Dans le cas de groupements auxquels les Etats en cause ont délégué ou ont la possibilité de déléguer certaines compétences touchant

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

^a Annuaire... 1976, vol. II (1re partie), p. 145.

^a Pour texte, voir 1440^e séance, par. 31.

Voir 1429^e séance, note 4.

⁵ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

des questions qui entrent dans le champ d'application de la présente Charte, ses dispositions s'appliqueront également aux dits groupements en ce qui concerne ces questions, conformément aux responsabilités qui incombent à ces Etats en tant que membres desdits groupements. [...]

- 5. Le débat permet de conclure que, à l'exception de deux d'entre eux, les membres de la Commission n'ont pas écarté d'emblée l'article 36 bis, mais ont exprimé le désir de réfléchir plus longuement sur cet article. Le Rapporteur spécial propose donc de renvoyer l'article 36 bis au Comité de rédaction en demandant à ce dernier de l'examiner le plus tard possible. Il souhaiterait que, dans son rapport, la Commission évoque le problème posé par l'article 36 bis à propos d'autres articles, en indiquant qu'elle n'a pas encore pris position sur la manière de résoudre ce problème. Il souhaiterait également que, lorsqu'elle examinera l'article 37, la Commission glisse rapidement sur les paragraphes 5 et 6, qui ne se justifient qu'en fonction de l'article 36 bis.
- 6. Le Rapporteur spécial voudrait revenir, pour terminer, sur une des objections soulevées par l'article 36 bis qui lui paraît fondamentale, car elle porte sur le fait que cet article se réfère à des questions qui mettent en cause les affaires intérieures d'une organisation internationale. En effet, le paragraphe 1 se réfère à l'acte constitutif de l'organisation, et le paragraphe 2 à la répartition des compétences entre l'organisation et ses Etats membres. Or, on ne peut pas admettre que des Etats puissent intervenir dans les affaires intérieures d'une organisation internationale.
- 7. Le Rapporteur spécial estime que le problème se pose en effet, mais qu'on ne peut pas en tirer des conclusions aussi rigoureuses, car une telle objection est valable non seulement pour les organisations internationales, mais aussi pour les fédérations et les confédérations d'Etats. Comme l'a dit M. Calle y Calle 6, cette objection pose par avance le problème que la Commission devra résoudre à l'article 46, car, comme l'a fait observer sir Francis Vallat, il sera très difficile d'élaborer un projet d'article correspondant à l'article 46 de la Convention de Vienne. Cependant, ces difficultés doivent être surmontées, car, à la limite, un Etat ne pourrait pas conclure un traité avec une organisation internationale, puisqu'il ne saurait pas dans quel domaine l'organisation est compétente, ni même qui a compétence pour le lui dire. Bien entendu, c'est à l'organisation elle-même, et non à des Etats tiers, de dire quand elle est compétente et qui peut conclure un traité en son nom. C'est à elle seule de dire si l'objet du traité met en cause des compétences déléguées à l'organisation elle-même ou des compétences déléguées à ses Etats membres. Il faut croire qu'il existe des procédés pratiques pour résoudre ce problème, puisque l'on compte déjà des milliers de traités conclus par des organisations internationales.
- 8. On a fait, à cet égard, un rapprochement entre les organisations internationales et les fédérations ou confédérations d'Etats. Le Rapporteur spécial ne veut pas mettre en cause ce rapprochement, mais pense qu'il ne faut pas en exagérer l'étendue. Il rappelle à ce sujet que,

- lorsque la Commission a abordé dans son projet d'articles sur le droit des traités la question de la capacité de conclure des traités, elle avait envisagé de faire figurer dans un même article Etats, fédérations et confédérations d'Etats, et organisations internationales. Elle a très vite abandonné la considération des organisations internationales, mais elle a retenu jusqu'au bout celle des Etats membres d'une union fédérale? Lorsque la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a examiné la question à sa première session, en 1968, elle n'a pas écarté l'idée de maintenir des dispositions relatives aux fédérations et confédérations d'Etats. Ce n'est qu'à sa deuxième session, en 1969, que, pour des raisons d'ordre politique, elle a abandonné l'idée de traiter de cette question. La Commission ne doit donc pas sous-estimer la difficulté du problème.
- 9. Il semble au PRÉSIDENT que, nonobstant les objections de fond soulevées à l'encontre de l'article 36 bis par deux membres de la Commission, la meilleure solution consisterait à renvoyer l'article au Comité de rédaction, étant entendu que le Comité pourrait conclure qu'il y a lieu de supprimer l'article. Cette suggestion lui est dictée essentiellement par deux considérations : en premier lieu, les membres de la Commission qui sont absents pour des raisons majeures devraient avoir la possibilité d'examiner les questions soulevées par l'article 36 bis et, s'ils le désirent, de formuler des observations à son sujet; en second lieu, la Commission en étant actuellement au début de ses délibérations sur le sujet, il est bon de maintenir dans le projet des dispositions telles que l'article 36 bis, de manière à pouvoir sonder les vues des gouvernements.
- 10. M. OUCHAKOV fait observer que, pour le moment, les pays en développement sont très soucieux de leur souveraineté et ne sont pas prêts à la déléguer à certains groupements pour ce qui est de la conclusion de traités. On ne peut donc pas, à son avis, interpréter les dispositions de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats comme prévoyant cette possibilité.
- 11. M. DADZIE ne voit aucune objection à ce que l'article 36 bis soit renvoyé au Comité de rédaction, qui réussit souvent à dissiper les doutes que les membres de la Commission peuvent avoir concernant certaines dispositions. Il est plein d'admiration pour la façon ingénieuse dont le Rapporteur spécial a formulé le texte de l'article 36 bis. S'il n'a pas approuvé ce texte au départ, cela ne signifie pas qu'il ne soit pas disposé à reconsidérer sa position quand le Comité de rédaction le renverra à la Commission.
- 12. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission souhaite 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 ou d'organisations internationales non parties)

^{• 1441°} séance, par. 29.

Voir Annuaire... 1966, vol. II, p. 208 et 209, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, projet d'articles sur le droit des traités, art. 5, par. 2 et 3 du commentaire.

13. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 37, qui est ainsi libellé :

Article 37. — Révocation ou modification d'obligations ou de droits d'Etats ou d'organisations internationales non parties

- 1. Au cas où une obligation est née pour un Etat non partie à un traité conformément à l'article 35, cette obligation ne peut être révoquée ou modifiée que par le consentement des parties au traité et de l'Etat non partie, 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 non partie à un traité conformément à l'article 35, cette obligation peut être révoquée ou modifiée par le consentement des parties au traité, sauf s'il est établi qu'elle était destinée à ne pas être révocable ou modifiable sans le consentement de l'organisation.
- 3. Au cas où un droit est né pour un Etat non partie à un traité conformément à 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 révocable ou modifiable sans le consentement de l'Etat non partie au traité.
- 4. Au cas où un droit est né pour une organisation internationale non partie à un traité conformément à l'article 36, ce droit peut être révoqué ou modifié par les parties, sauf s'il est établi qu'il était destiné à ne pas être révocable ou modifiable sans le consentement de l'organisation internationale.
- 5. Une obligation ou un droit nés pour les Etats membres d'une organisation internationale dans les conditions prévues au paragraphe 1 de l'article 36 bis ne peuvent être révoqués ou modifiés que par le consentement des parties au traité, à moins que l'acte constitutif de l'organisation n'en dispose autrement ou qu'il ne soit établi que les parties au traité en étaient convenues autrement.
- 6. Une obligation ou un droit nés pour les Etats membres d'une organisation internationale dans les conditions prévues au paragraphe 2 de l'article 36 bis ne peuvent être révoqués ou modifiés que par le consentement des parties au traité et de l'Etat membre de l'organisation, à moins qu'il ne soit établi que ceux-ci en étaient convenus autrement.
- 14. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer qu'à l'article 37 la Convention de Vienne distingue entre les obligations et les droits. En ce qui concerne les obligations, elle suit strictement la règle du consensualisme. En effet, si un Etat tiers a une obligation à sa charge, c'est en vertu d'un accord collatéral : l'obligation ne peut donc être révoquée ou modifiée que par un accord à moins qu'il n'en soit convenu autrement.
- 15. En ce qui concerne les droits, la Conférence sur le droit des traités a adopté une autre position : l'accord collatéral n'empêche pas la révocation ou la modification d'un droit, puisqu'il faut établir que ce droit « était destiné à ne pas être révocable ou modifiable sans le consentement de l'Etat tiers ».
- 16. Le projet d'article 37 fait une distinction entre les Etats et les organisations internationales en ce qui concerne les droits et les obligations. Il envisage donc successivement, dans les quatre premiers paragraphes, les droits et les obligations des Etats, d'une part, et les droits et les obligations des organisations internationales, d'autre part. Le Rapporteur spécial propose de ne pas examiner les paragraphes 5 et 6, car ces paragraphes se réfèrent à l'article 36 bis, sur lequel la Commission n'a pas encore pris de décision.
- 17. En ce qui concerne les Etats, le Rapporteur spécial n'a vu aucune raison de modifier la solution proposée par la Convention de Vienne : les paragraphes 1 et 3 suivent donc les dispositions de cette convention.

- 18. En revanche, en ce qui concerne les organisations internationales — visées aux paragraphes 2 et 4 (c'est-àdire dans l'hypothèse où une organisation internationale s'est vu conférer une obligation ou un droit par un accord collatéral auquel elle a participé) —, le Rapporteur spécial a adopté une position qui rend l'accord beaucoup plus stable et qui s'inspire d'une idée sur laquelle il a insisté dans son sixième rapport (A/CN.4/298 et Corr.1) et que M. Verosta a soulignée au cours du débat sur les articles relatifs aux réserves ⁸: l'idée que les organisations internationales sont entièrement assujetties au service d'une fonction internationalement définie par rapport aux Etats, qui justifie leurs compétences. Si l'on admet, en effet, qu'une organisation internationale est faite pour servir, il faut admettre que lorsque des Etats parties à un traité ont conféré une obligation à une organisation internationale, cette obligation peut être révoquée ou modifiée, à moins que l'on puisse établir que l'intention des Etats parties était différente, et étant entendu que la modification ne peut pas accroître l'obligation, mais peut seulement la diminuer — ce que le Rapporteur spécial a souligné au paragraphe 3 de son commentaire.
- 19. De même, en ce qui concerne les droits conférés à une organisation internationale par les Etats parties à un traité et le Rapporteur spécial a souligné que les droits et les obligations étaient souvent liés —, il n'est pas facile d'admettre que les Etats aient voulu constituer au bénéfice d'une organisation des droits acquis.
- 20. M. OUCHAKOV déclare qu'il est absolument opposé aux paragraphes 5 et 6 de l'article 37, puisqu'il est absolument opposé à l'article 36 bis, auquel ces paragraphes se réfèrent.
- 21. Les paragraphes 2 et 4 de l'article 37 posent, à son avis, le même problème que les articles précédents. D'après ces paragraphes, une organisation internationale qui, en vertu de son acte constitutif, a pris la décision de conclure un traité n'est plus libre, même s'il s'agit d'un traité collatéral, de prendre une autre décision en vertu de ses règles, car elle est liée par la décision qu'elle a prise. Or, M. Ouchakov estime que, si une organisation a le pouvoir discrétionnaire de prendre une décision concernant la conclusion d'un accord, elle doit également pouvoir, du moment que ses règles l'y autorisent, prendre une autre décision contraire à la première en ce qui concerne le traité conclu par elle. Cette possibilité existe, notamment, pour les organisations internationales de caractère universel comme l'ONU. Les Etats qui concluent un traité avec une organisation internationale doivent savoir que cette organisation peut quelquefois prendre une décision contraire qui aura un effet à l'égard du traité.
- 22. M. CALLE Y CALLE dit que l'article 37 est un complément indispensable des articles 35 et 36, qui concernent les obligations assumées par les Etats ou les organisations internationales non parties à un traité et les droits conférés à ces Etats ou à ces organisations. L'article 37 a trait à la révocation ou à la modification de ces obligations ou de ces droits. A son avis, c'est à bon droit que le Rapporteur spécial a fait une distinction aux paragraphes 1 et 2 entre la règle applicable aux Etats et la règle applicable aux

^{1434°} séance, par. 45.

organisations internationales pour la révocation ou la modification des obligations. Dans le cas des Etats, le Rapporteur spécial s'en est tenu à la règle énoncée dans la Convention de Vienne, qui stipule que la révocation ou la modification de ces obligations exige non seulement le consentement des parties au traité, mais aussi celui de l'Etat non partie. En revanche, dans le cas des organisations internationales, l'obligation peut être révoquée ou modifiée avec le seul consentement des parties au traité, à moins qu'il ne soit établi que cette obligation était destinée à ne pas être révocable ou modifiable sans le consentement de l'organisation. Une distinction analogue entre le régime applicable aux Etats et le régime applicable aux organisations internationales en matière de révocation ou de modification des droits est faite aux paragraphes 3 et 4.

- 23. Les paragraphes 5 et 6 renvoient à l'article 36 bis. Si l'on admet qu'un traité conclu par une organisation internationale fait naître des droits et des obligations pour ses Etats membres, il est logique de prévoir comment ces droits ou ces obligations peuvent être modifiés ou révoqués. Le paragraphe 5 concerne les obligations et les droits qui découlent pour les Etats membres d'une organisation internationale d'une disposition expresse de l'acte constitutif de cette organisation. Il est juste qu'en pareil cas les Etats n'aient pas voix au chapitre pour modifier ou révoquer une obligation ou un droit, étant donné que les effets des traités conclus par l'organisation à l'égard de ses Etats membres découlent de cet instrument. Le paragraphe 6 traite du cas dans lequel l'acte constitutif de l'organisation concernée ne contient pas de disposition de ce genre et où les droits sont conférés et les obligations assumées avec le consentement tacite ou exprès de ses Etats membres. Il est logique, dans ce cas-là, de prévoir que lesdits Etats membres doivent donner leur consentement individuellement.
- 24. M. Calle y Calle juge l'article 37 clair et convaincant et peut sans difficulté accepter toutes ses dispositions, y compris les paragraphes 5 et 6. Il va sans dire que si le Comité de rédaction apporte des changements importants à l'article 36 bis, les paragraphes 5 et 6 de l'article 37 devront être modifiés en conséquence.
- 25. M. FRANCIS approuve le thème général de l'exposé de M. Calle y Calle. Pour ce qui est du texte de l'article 37, il suggère de remplacer, aux paragraphes 2 et 4, l'expression « sauf s'il est » par « à moins qu'il ne soit ».
- 26. M. DADZIE dit que, sous réserve de ses observations relatives à l'article 36 le (qui étaient, dans une large mesure, d'ordre rédactionnel), il n'a aucune difficulté à accepter les paragraphes 1 à 4 de l'article 37. Cependant, il souhaite réserver sa position sur les paragraphes 5 et 6 jusqu'à ce que l'article 36 bis ait été examiné par le Comité de rédaction.
- 27. M. ŠAHOVIĆ pense que l'article 37 est un article nécessaire, et se prononce en faveur de son renvoi au Comité de rédaction.
- 28. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide 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 ou des organisations internationales non parties par la formation d'une coutume internationale)
- 29. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 38, qui est ainsi libellé:

Article 38. — Règles d'un traité devenant obligatoires pour des Etats ou des organisations internationales non parties 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 ou une organisation non partie à ce traité en tant que règle coutumière de droit international reconnue comme telle.

- 30. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que l'article 38 correspond, avec de simples modifications d'ordre rédactionnel, à l'article 38 de la Convention de Vienne, qui n'a jamais suscité de difficultés ni à la Commission ni à la Conférence sur le droit des traités. Le Rapporteur spécial pense qu'il est possible de dire, sans être obligé de prendre position sur la nature d'une règle coutumière et sur la manière dont une telle règle se crée ou s'établit, qu'une règle coutumière peut devenir obligatoire pour une organisation internationale, notamment quand elle se trouve énoncée dans un traité.
- 31. Le Rapporteur spécial n'a pas cité d'exemples dans son commentaire, mais on pourrait penser aux dispositions des règlements des forces employées dans le cadre des opérations de l'ONU relatives au maintien de la paix, qui prévoient que ces forces sont soumises aux règles coutumières générales concernant l'emploi de la force armée.
- 32. Il n'est pas exclu qu'une organisation internationale devienne partie à des traités généraux, et un certain nombre de dispositions déjà adoptées à titre provisoire ont été conçues en fonction d'une telle hypothèse. Toutefois, cette hypothèse reste exceptionnelle sauf, peut-être, dans le cas de certaines organisations régionales à but limité. Il est donc bon que des règles coutumières s'étendent aux organisations internationales.
- 33. Il existe d'ailleurs un procédé grâce auquel une organisation internationale peut être soumise à des règles sans devenir partie à un traité: c'est le procédé adopté dans la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux 10, selon lequel les règles contenues dans un traité peuvent devenir obligatoires pour une organisation internationale si celle-ci fait une déclaration par laquelle elle accepte que ces règles lui soient applicables.
- 34. Le Rapporteur spécial pense qu'il n'y a pas lieu de discuter de la source juridique exacte acte bilatéral ou simple accord collatéral de l'obligation de l'organisation internationale. Ce qui compte, à son avis, c'est que, pour les organisations internationales plus encore que pour les Etats, l'article 38 présente un grand intérêt.
- 35. M. OUCHAKOV se demande en quoi consiste une règle coutumière dans le cas d'une organisation internationale. Les règles coutumières établies par la pratique des Etats sont plus ou moins précisées dans des textes comme le Statut et les avis consultatifs de la CIJ. Cependant, en

⁹ 1440^e séance, par. 23.

¹⁰ Résolution 2777 (XXVI) de l'Assemblée générale, annexe.

ce qui concerne les organisations internationales, M. Ouchakov ne voit pas très bien comment les règles coutumières peuvent être établies : sont-elles établies par la pratique, ou par des résolutions adoptées par les organisations internationales? Il faudrait indiquer dans le commentaire en quoi consistent ces règles. M. Ouchakov estime, pour sa part, que les règles conventionnelles et coutumières, ainsi que les règles du jus cogens applicables aux Etats, sont également applicables aux organisations internationales et aux autres sujets de droit international.

- 36. Le PRÉSIDENT dit que, bien qu'il soit certain que la Commission doive, pour les besoins de l'examen de l'article 38, résoudre la question fondamentale soulevée par M. Ouchakov, il serait utile de connaître les vues du Rapporteur spécial sur ce sujet.
- 37. M. REUTER (Rapporteur spécial) pense que M. Ouchakov a soulevé un problème important, qu'il faudrait mentionner dans le commentaire en disant que la Commission n'a pas pris parti à son sujet.
- 38. Le vrai problème est celui du rôle que peut jouer une organisation internationale dans la naissance d'une règle coutumière. On pourrait soutenir que les organisations internationales du moins pour les règles du droit international général ne jouent aucun rôle, car les règles coutumières générales qui s'appliquent à une organisation internationale sont reconnues par tous les Etats membres. On pourrait aussi soutenir que, dans le processus de développement d'une règle de droit coutumier général, une organisation internationale a, en tant que sujet de droit international, le privilège d'établir, par son comportement, qu'elle considère que cette règle existe en ce qui la concerne.
- 39. Toutefois, à côté des règles coutumières du droit international général, on pourrait aussi concevoir des règles coutumières qui ne concerneraient que des organisations internationales. Cette hypothèse est bien théorique, car elle supposerait qu'il existe un droit international coutumier des organisations internationales et le moins qu'on puisse dire, c'est qu'un tel droit, s'il existe, a un contenu très mince.
- 40. En ce qui concerne les règles coutumières du droit international régional, on peut appliquer le même raisonnement que pour les règles coutumières du droit international général avec cette différence que, d'après la jurisprudence de la CIJ dans l'affaire du droit d'asile¹¹, la création d'un droit coutumier régional exige un engagement de tous les Etats de la région. L'hypothèse d'un droit coutumier régional appellerait donc des considérations particulières.
- 41. Le Rapporteur spécial estime donc que la Commission devrait se borner, dans le commentaire, à souligner le caractère extrêmement modeste de la règle énoncée à l'article 38, en précisant qu'elle n'engage pas le rôle de l'organisation internationale. Il rappelle que la Conférence sur le droit des traités n'a pas voulu engager le rôle des Etats sur la question de la coutume, et que la Commission elle-même a toujours hésité à aborder cette question.

- 42. M. ŠAHOVIĆ dit que, pour lui, la question de la nature des règles coutumières du droit international général ne se pose pas. Il souligne l'importance de l'article 38, qui correspond au besoin de confirmer la solution déjà adoptée par la Convention de Vienne pour les traités conclus entre des Etats, et il propose de renvoyer cet article au Comité de rédaction.
- 43. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, reconnaît que la question de la formation des règles du droit coutumier, en ce qui concerne les organisations internationales, est extrêmement intéressante et importante. Toutefois, comme on l'a déjà signalé, il n'a pas été jugé nécessaire d'exposer dans la Convention de Vienne comment s'établissaient les règles coutumières du droit international. On a donné une esquisse de ce processus à l'article 53 de ladite convention, mais uniquement dans le cadre de la définition du jus cogens.
- 44. En conséquence, il n'appartient pas à la Commission d'exposer, aux fins du projet d'articles à l'examen, comment s'établissent les règles du droit coutumier applicables aux organisations internationales. Ce que la Commission dit à l'article 38, c'est que celles de ces règles qui existent en admettant qu'il en existe s'appliqueront. Pour sa part, sir Francis considère qu'il existe effectivement de telles règles comme la règle pacta sunt servanda et la règle de l'interdiction de l'agression.
- 45. Parlant ensuite en sa qualité de Président, il dit que, s'il n'entend pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 38 au Comité de rédaction, achevant ainsi son étude des textes présentés par le Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

Organisation des travaux

46. Le PRÉSIDENT, vu le stade que la Commission a atteint dans son étude de la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, et vu que le Comité de rédaction, malgré les progrès notables qu'il a accomplis dans ce domaine, n'est pas encore en mesure de faire rapport, propose que la séance de la Commission qui était prévue pour le lendemain soit remplacée par une séance du Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

47. Le PRÉSIDENT annonce que, en raison de la présence, les 20 et 21 juin, du Rapporteur spécial pour la question de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, la Commission reprendra l'examen de ce sujet aux séances qu'elle a prévu de tenir à ces dates.

La séance est levée à 12 h 15.

1443° SÉANCE

Lundi 20 juin 1977, à 15 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis,

¹¹ C.I.J. Recueil 1950, p. 266.

M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite)* [A/CN.4/301 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

Nouvel article (Etats nouvellement indépendants)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le chapitre V (Succession aux dettes pour les Etats nouvellement indépendants) de son neuvième rapport (A/CN.4/301 et Add.1), et en particulier le nouvel article qu'il propose en remplacement des articles F, G et H, qui est ainsi libellé:

Etats nouvellement indépendants

Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant :

- 1. Les dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire dépendant sont redevables à l'Etat nouvellement indépendant.
- 2. L'Etat nouvellement indépendant n'assume pas les dettes contractées en son nom et pour son compte par l'Etat prédécesseur, à moins qu'il ne soit établi que les dépenses correspondantes ont profité effectivement au territoire alors dépendant.
- 3. Dans ce cas, le passage des dettes considérées à l'Etat nouvellement indépendant s'effectue en proportion équitable compte tenu de la relation entre ces dettes considérées et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant.
- 4. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 ci-dessus s'appliquent aussi aux cas où l'Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou de plusieurs territoires dépendants, ou devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales.
- 5. La succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle la garantie accordée par l'Etat prédécesseur pour une dette assumée par le territoire alors dépendant.
- 6. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant pour régler autrement qu'en application des paragraphes 2 et 3 ci-dessus la succession aux dettes considérées ne sauraient avoir pour effet de compromettre gravement l'économie de l'Etat nouvellement indépendant ou de retarder son progrès, d'aller à l'encontre du droit de son peuple à disposer de ses propres moyens de subsistance, ou de limiter son droit à l'autodétermination et à la libre disposition de ses richesses naturelles.
- 2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) précise que le nouvel article qu'il propose concerne le sort des dettes d'Etat en cas de succession d'Etats faisant intervenir un Etat nouvellement indépendant, c'est-à-dire en cas de succession découlant de la décolonisation.
- 3. Il convient de préciser d'abord ce qu'on entend par « dettes d'Etat » dans ce type de succession. Avant son accession à l'indépendance, un territoire dépendant n'est pas un Etat, ou tout au moins n'est pas encore considéré comme tel. Dès lors, on peut s'attendre à ce que les dettes le concernant soient plutôt les dettes qui lui sont propres,
 - * Reprise des débats de la 1428° séance.

- autrement dit les dettes locales. Il faut se référer à l'Etat prédécesseur, qui est en pareil cas la puissance administrante, pour déterminer si les dettes assumées par cet Etat l'ont été pour les besoins propres du territoire dépendant ou pour ceux de la métropole. Dans le premier cas, de nombreuses difficultés surgissent généralement. Souvent, il est difficile de déterminer si on se trouve en présence de dettes imputables à l'Etat prédécesseur ou au territoire dépendant. A ce sujet, le Rapporteur spécial renvoie au passage de son neuvième rapport relatif à l'exemple de Cuba (A/CN.4/301 et Add.1, par. 290).
- 4. Le problème des dettes qu'il faut prendre en considération aux fins d'une succession d'Etats est compliqué pour diverses raisons.
- 5. Tout d'abord, le territoire dépendant jouit généralement d'une certaine autonomie financière, ce qui laisse supposer qu'il peut contracter lui-même des emprunts. Toutefois, cette autonomie est plus ou moins étendue et plus ou moins liée juridiquement. L'autonomie de la volonté du territoire dépendant n'est pas à ce point étendue que ses dettes puissent être considérées comme étant contractées de sa propre volonté. Juridiquement, l'intervention des organes politiques de la puissance administrante peut se manifester de bien des façons, notamment sous forme d'une autorisation législative donnée par le parlement de la puissance administrante.
- 6. D'autre part, le territoire dépendant possède des organes exécutifs que l'on a considérés, en droit colonial, comme agissant pour son compte et dans le cadre de son autonomie financière. En fait, ces organes représentaient le pouvoir central de la métropole. En conséquence, on peut se demander si les dettes qu'ils assumaient étaient des dettes du territoire dépendant ou de l'Etat prédécesseur.
- 7. Enfin, se pose le problème du statut qu'avait le territoire dépendant avant son indépendance. Parfois, le rattachement politique, juridique ou territorial du territoire dépendant à la métropole a été poussé très loin, comme en témoigne l'existence des départements français d'outremer. A l'inverse, dans un protectorat, le représentant du pouvoir métropolitain était considéré comme le ministre des affaires étrangères du protectorat. L'autonomie financière du protectorat apparaissait en conséquence beaucoup plus large.
- 8. Dans bien des cas, il a été difficile de faire la distinction entre les dettes locales propres à un territoire dépendant et les dettes d'Etat assumées par la puissance administrante. Dans le cas de Cuba, en 1898, il a fallu déterminer si l'on se trouvait en présence de dettes de la colonie ou de la métropole, ou encore de dettes de la métropole contractées pour la colonie. Dans le cas de Madagascar, il existait des dettes soumises à un régime juridique impliquant l'intervention du Parlement français, si bien qu'on a pu les considérer comme des dettes propres à la France. Dans celui du Congo belge, on a distingué la dette extérieure garantie ou cédée par la Belgique de la dette extérieure non garantie par la Belgique.
- 9. Il ressort donc de la pratique des Etats qu'il est très difficile de faire la distinction entre les dettes du territoire dépendant et celles de la puissance administrante. On discerne, d'une part, les dettes contractées par la puissance administrante, par ses propres organes centraux, pour le

compte et au nom du territoire dépendant et. à l'opposé. les dettes propres au territoire dépendant, contractées par un organe local du territoire. Entre ces deux extrêmes, il existe cependant de nombreuses formes d'intervention de la puissance administrante. Une dette peut être contractée en vertu d'une autorisation législative de la métropole, auquel cas le territoire dépendant ne devrait pas être considéré comme le débiteur. Il en va de même lorsque la dette est assumée par le territoire dépendant, mais avec la garantie de la puissance administrante. C'est ainsi que lorsqu'un territoire dépendant contracte des emprunts auprès de la BIRD, la puissance administrante qui s'engage par un contrat de garantie est considérée comme débiteur principal et non pas seulement comme caution. 10. En définitive, il est rare qu'une dette soit contractée par le territoire dépendant. Le processus de décision, même s'il a son origine dans le territoire dépendant, ne trouve son terme que dans le cadre des lois et règlements du gouvernement central de la puissance administrante. C'est pourquoi le Rapporteur spécial suggère de traiter le cas de la garantie dans l'article relatif aux Etats nouvellement indépendants, puisque la garantie est l'un des aspects de l'intervention de la puissance administrante, qui peut s'ajouter à d'autres formes d'intervention dans le processus de création des dettes. En conséquence, la garantie est un des éléments d'imputabilité de la dette à la puissance administrante. D'ailleurs, la garantie de la puissance administrante ne présente vraiment un intérêt pour le créancier qu'après l'accession du territoire dépendant à l'indépendance. Comme c'est à ce moment qu'elle présente le maximum d'utilité pour les créanciers, il ne faut donc pas qu'elle disparaisse.

11. Pour ce qui est du sort des dettes coloniales, le Rapporteur spécial dit que, d'après la pratique de la colonisation, puis de la décolonisation, on range parmi ces dettes les dettes d'Etat contractées par la puissance administrante au nom et pour le compte de la colonie, ainsi que les dettes de la colonie contractées avec la garantie, l'intervention législative ou l'autorisation exécutive de la métropole. Incidemment, le Rapporteur spécial fait observer qu'en cas de colonisation c'est généralement le principe de l'intransmissibilité des dettes qui l'a emporté, ainsi qu'il ressort du rapport à l'examen¹. Quand un Etat colonial successeur acceptait certaines dettes, c'était à titre volontaire et gracieux.

12. Pour ce qui est de la décolonisation, M. Bedjaoui signale qu'il a donné un certain nombre d'exemples anciens dans son neuvième rapport. Ce qui frappe le plus, c'est le refus de principe de succéder aux dettes de la puissance coloniale, comme ce fut le cas lors de l'indépendance des Etats-Unis d'Amérique et du Brésil. Lorsque les colonies espagnoles d'Amérique latine ont accédé à l'indépendance, elles ont bien pris en charge certaines dettes de la puissance administrante, mais c'était un acte unilatéral volontaire, qui était le prix de l'amitié et de la paix avec l'Espagne. Cette acceptation volontaire a d'ailleurs trouvé ses limites plus tard, lors de l'indépendance de Cuba. Ainsi, le principe du refus des dettes assumées par la puissance coloniale a été renforcé.

- 13. Pour ce qui est de la pratique contemporaine de la décolonisation, le Rapporteur spécial indique qu'elle n'est pas uniforme. Il renvoie à ce propos aux nombreux exemples qui figurent dans son rapport². Il met l'accent sur la solution apportée au problème de la dette extérieure du Congo belge. Dans ce cas, on a distingué, d'une part, la dette contractée par la Belgique auprès d'institutions financières internationales (libellée en devises étrangères) et la dette cédée par la Belgique, c'est-à-dire la dette correspondant à des emprunts souscrits par la Belgique, mais dont le produit avait profité au Congo belge — ces deux catégories de dettes ont été mises à la charge de la Belgique — et, d'autre part, la dette extérieure non garantie par la Belgique, résultant d'emprunts contractés par la puissance administrante en Belgique et ailleurs pour le compte du Congo. Aussi bien la Belgique que le Congo ont refusé d'assumer cette dernière dette, et il a fallu créer un fonds commun, institution de droit public international, pour la prendre en charge. M. Bedjaoui met aussi en évidence le cas de l'Algérie, qui a fait l'objet d'un « package deal » dans les « accords d'Evian », de 1962 3. L'Algérie a accepté de succéder aux obligations financières de la France en Algérie en contrepartie de certains engagements de la France à l'égard de l'Algérie indépendante. Le contentieux né de cet arrangement a été liquidé par un autre « package deal » en 1966.
- 14. Pour ce qui est du fardeau financier des Etats nouvellement indépendants, le Rapporteur spécial renvoie aussi à son neuvième rapport⁴. Il se borne à faire observer qu'il ne servirait à rien d'élaborer une règle que les Etats nouvellement indépendants ne seraient pas en mesure d'appliquer à cause de ce fardeau.
- 15. Quant aux solutions qui peuvent être conçues, M. Bedjaoui signale que la plus simple serait celle que les Alliés ont adoptée à la fin de la première guerre mondiale. Le Traité de Versailles consacre le rejet de la succession aux dettes de l'empire d'Allemagne pour ses colonies. Parmi les raisons dont on a tenu compte pour prendre cette décision, il convient de relever la faiblesse du budget des colonies, facteur traditionnellement pris en considération. A cette incapacité financière, il faut ajouter le fait que les indigènes n'avaient tiré aucun profit des investissements effectués par l'Allemagne, ces dépenses ayant été généralement faites dans l'intérêt exclusif de la métropole. Cette dernière raison conduit à la théorie du profit que retire la colonie des dettes contractées, compte tenu de toutes les circonstances particulières. C'est alors qu'intervient la notion d'équité, laquelle implique trois principes : il faut que le produit de la dette ait profité au territoire dépendant; il faut que l'Etat nouvellement indépendant ait la capacité de payer; et il faut tenir compte du fait que les anciens peuples colonisés réclament maintenant réparation et indemnisation pour l'exploitation qu'ils ont subie. Les Etats nouvellement indépendants sont aujourd'hui titulaires d'un droit au développement et bénéficiaires d'un devoir d'aide de la part des pays développés, dont les

¹ Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 249 et suiv.

^a Ibid., par. 295 et suiv.

^{&#}x27; *Ibid.*, par. 329.

⁴ Ibid., par. 336 à 353.

puissances administrantes. Le passage des dettes à l'Etat successeur serait donc incompatible avec ces idées.

- 16. En ce qui concerne le premier de ces trois principes d'équité, le Rapporteur spécial fait observer qu'on peut discuter longuement de la question du profit qu'un territoire dépendant peut retirer d'une dette. Il imagine l'exemple d'un emprunt colonial que la France aurait contracté pour développer la culture de la vigne en Algérie. Comme il a fallu arracher la vigne après l'indépendance de l'Algérie — puisque la production de vin dépassait la capacité du marché national et pouvait difficilement être écoulée à l'étranger —, une telle dette ne saurait être considérée comme ayant profité à la population de cet ancien territoire colonial. Il se peut que des infrastructures mises en place dans le territoire dépendant grâce à des emprunts et qui subsistent après son accession à l'indépendance aient donc nettement profité aux colonisateurs plutôt qu'au territoire colonisé. Il est arrivé qu'un complexe agricole ou industriel ait été créé en vue de lier l'économie du territoire dépendant à celle de la métropole. Des emprunts contractés dans de telles conditions faussent donc entièrement l'idée de profit. Certaines réalisations industrielles ou agricoles se sont révélées très difficiles à reconvertir après l'indépendance d'un territoire et sont devenues pour celui-ci un fardeau plutôt qu'un avantage. C'est pourquoi il faudrait recourir à des principes d'équité pour préciser la notion de profit.
- 17. Quant à la capacité de payer, le Rapporteur spécial fait observer qu'aussi bien la pratique des Etats que la jurisprudence en tiennent compte, d'une manière générale. Il est d'autant plus impérieux d'en tenir compte dans le cas des Etats nouvellement indépendants.
- 18. Pour ce qui est du droit à réparation et à indemnisation revendiqué par les pays anciennement colonisés, M. Bedjaoui signale qu'il a été proclamé à la première Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, tenue à Belgrade en 1961, et réitéré à chacune des autres conférences, jusqu'à la dernière, tenue à Colombo en 1976. Il rappelle qu'à sa sixième session extraordinaire, en 1974, l'Assemblée générale a reconnu le droit des pays colonisés et exploités à une restitution et une indemnisation pour la dégradation et le pillage de leurs ressources 5. En outre, parmi les quinze principes fondamentaux qui, selon la Charte des droits et devoirs économiques des Etats⁶, doivent régir les relations économiques et politiques entre les Etats figure la réparation des injustices imposées par la force et privant une nation des moyens naturels nécessaires à son développement normal. Selon l'article 16 de cette charte, les Etats dominants doivent restituer aux territoires dépendants toutes leurs ressources, naturelles ou autres, et les indemniser intégralement pour l'exploitation, l'épuisement ou la détérioration de ces ressources, et il est du devoir de tous les Etats d'apporter une aide à ces territoires dépendants et à leur population.
- 19. Se référant au nouvel article qu'il propose, le Rapporteur spécial indique que le paragraphe 1 s'inspire du projet d'article 13⁷. Il importe, en cas de succession, que

les dettes contractées par l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire dépendant avant son accession à l'indépendance continuent à lui être redevables. Les paragraphes 2 et 3 doivent être lus conjointement; ils consacrent le principe de l'intransmissibilité des dettes contractées par l'Etat prédécesseur au nom et pour le compte du territoire dépendant, à moins qu'il ne soit établi que celui-ci a profité de leur produit. Quant au paragraphe 4, il concerne les cas spéciaux de succession où un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants, ou devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales. Ce paragraphe s'inspire aussi du projet d'article 13. Au paragraphe 5, le Rapporteur spécial a rappelé le problème de la garantie que la puissance administrante a pu accorder pour une dette assumée par le territoire dépendant. Enfin, le paragraphe 6 vise la capacité de payer des Etats nouvellement indépendants, compte tenu de la situation d'endettement dans laquelle ils se trouvent actuellement. Cette disposition a aussi son pendant dans le projet d'article 13.

- 20. M. DADZIE félicite le Rapporteur spécial de sa brillante présentation du chapitre V de son neuvième rapport, dans lequel il a fait bénéficier la Commission non seulement du fruit de ses études théoriques, mais aussi de son expérience pratique de protagoniste dans la lutte de son pays pour l'indépendance.
- 21. Si averti qu'il soit du mal que le colonialisme a fait à son propre pays, il n'en a pas moins été alarmé par les faits et les chiffres cités par le Rapporteur spécial dans la section F du chapitre en question, car ils montrent combien la situation désastreuse dont peuvent souffrir, même longtemps après leur accession à l'indépendance, les pays en développement du fait de leurs dettes extérieures est chose courante. Point n'est besoin d'insister sur la charge intolérable que les dettes dont ils héritent représentent pour les nouveaux Etats qui commencent leur existence avec le handicap d'être issus d'une situation coloniale et après une lutte longue et parfois sanglante pour l'indépendance. L'existence de ces dettes constitue ce que l'on appelle le « néo-colonialisme » et équivaut à une forme diabolique de strangulation économique des nations nouvellement indépendantes. Le Rapporteur spécial a eu raison de dire, au paragraphe 365 de son rapport, que le colonialisme est un « fait d'exploitation » qui justifie les Etats nouvellement indépendants non seulement à répudier toutes les dettes de l'Etat prédécesseur, mais même à réclamer une indemnisation à la puissance administrante pour cette exploitation,
- et c'est très justement qu'il en conclut, au paragraphe suivant, que le colonialisme devrait faire exception à la théorie qui met à la charge de l'Etat successeur les dettes d'Etat localisées. Dans une situation coloniale, la volonté du peuple du territoire dépendant est toujours subordonnée à celle de la puissance métropolitaine; la justice exige donc que ce soit en principe cette puissance qui assume à compter de l'indépendance les dettes se rapportant au territoire en question.
- 22. Sous réserve d'observations d'ordre rédactionnel, M. Dadzie approuve entièrement le texte du nouvel article proposé par le Rapporteur spécial et estime qu'il peut être renvoyé immédiatement au Comité de rédaction. Toute-fois, il apparaît qu'une puissance métropolitaine peut

⁶ Résolution 3201 (S-VI), par. 4, al. f.

Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

⁷ Voir 1416^e séance, note 2.

continuer à créer des dettes se rapportant à un territoire dépendant alors même que la lutte pour la libération de ce dernier a déjà commencé, pour tenter de renforcer sa propre position, comme l'a montré par exemple la construction au Mozambique du barrage de Cabora Bassa et d'autres éléments d'infrastructure. Etant donné qu'il serait injuste d'exiger d'un Etat nouvellement indépendant qu'il succède à ces dettes, on pourrait ajouter, à la fin du paragraphe 2 de l'article, les mots « et qu'elles ont également été engagées à sa demande ».

- Par ailleurs, le Rapporteur spécial a montré, par des exemples comme celui des vignes plantées en Algérie, que les projets entrepris par une puissance métropolitaine dans un territoire dépendant ne profitent pas toujours à ce territoire après son accession à l'indépendance. L'Etat nouvellement indépendant peut même se trouver propriétaire d'un « éléphant blanc » dont l'entretien absorbe la quasi-totalité de son budget. En conséquence, M. Dadzie exprime l'espoir que le Comité de rédaction envisagera aussi d'inclure dans le projet d'article une disposition prévoyant que les frais d'entretien, dans les situations de ce genre, seront supportés par la puissance métropolitaine. Enfin, il faudra trouver un moyen de faire en sorte que les accords du type mentionné au paragraphe 6 qui seraient éventuellement conclus -- encore qu'ils ne devraient pas l'être — ne profitent pas à l'Etat prédécesseur.
- 24. M. FRANCIS dit qu'il apparaît clairement, à la lecture des renseignements donnés par le Rapporteur spécial, dans la section F du chapitre V de son rapport, sur le fardeau financier que doivent supporter les anciens territoires coloniaux devenus des nations souveraines, que, même si elle n'est pas essentiellement chargée de déterminer les conditions de l'accession de ces territoires à l'indépendance, la Commission doit cependant veiller, dans la mesure du possible, à ce que les futurs Etats indépendants puissent prendre un meilleur départ. Le fait est que certains des territoires qui se trouvent encore sous la domination coloniale auront, grâce à leur situation géographique ou à leurs ressources naturelles, des chances de devenir des entités indépendantes viables, pour peu que leur succession aux dettes de l'Etat prédécesseur soit régie par des règles équitables. D'autres, cependant, iront inévitablement grossir les rangs des « mini-Etats », et la Commission sera coupable à leur égard si elle n'établit pas de règles de base leur permettant d'accéder à l'indépendance sans avoir à porter le même type de fardeau que leurs devanciers. C'est pourquoi M. Francis souscrit entièrement aux propositions faites par le Rapporteur spécial dans son projet d'article récapitulatif.
- 25. Toutefois, il se peut que même le passage à l'Etat nouvellement indépendant, conformément au paragraphe 3 de l'article en question, des dettes qui, comme il est dit au paragraphe 2, « ont profité effectivement au territoire alors dépendant » ne soit pas une solution équitable. En effet, il faut aussi tenir compte de la capacité de payer de l'Etat nouvellement indépendant. Le Rapporteur spécial paraît être du même avis puisque, après avoir dit, dans la deuxième phrase du paragraphe 383 de son rapport, que « le problème préalable est de savoir si l'Etat nouvellement indépendant doit être juridiquement chargé [...] [d'une] dette avant de savoir s'il peut financièrement l'assumer », il a ajouté que « les deux questions doivent être liées si l'on

entend apporter des solutions concrètes et justes à des situations dans lesquelles il vaut mieux prévenir que guérir ». Qui plus est, il a avancé, au paragraphe 384, que « dans le cas des Etats nouvellement indépendants, on peut vraisemblablement aller jusqu'à affirmer l'existence d'une présomption presque irréfragable d'incapacité de payer », en raison du niveau extrêmement bas du revenu par habitant de ces Etats. Néanmoins, l'article proposé par le Rapporteur spécial ne fait état qu'indirectement (au paragraphe 6) de la capacité financière de l'Etat nouvellement indépendant. M. Francis estime donc qu'il faudrait compléter les critères devant servir à fixer la « proportion équitable », cités au paragraphe 3 de l'article, en mentionnant expressément, dans le même paragraphe, la capacité de payer de l'Etat nouvellement indépendant.

- 26. M. QUENTIN-BAXTER dit que, si le cas des Etats nouvellement indépendants présente certaines particularités, il offre aussi des caractéristiques importantes qui sont communes au cas de la séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat et à celui de la dissolution d'un Etat. Par conséquent, la position que la Commission décidera d'adopter sur l'article à l'examen aura une incidence capitale sur toutes les dispositions relatives aux dettes d'Etat ainsi que sur l'ensemble du projet d'articles.
- Dans ces conditions, M. Quentin-Baxter se juge autorisé à aborder la question de savoir s'il existe une règle de droit international régissant la succession aux dettes d'Etat. En soulevant cette question fondamentale, le Rapporteur spécial s'est référé aux avis — divers et parfois contradictoires — de nombre d'auteurs faisant autorité. Certes, les dispositions que la Commission envisage d'adopter et celles qu'elle a adoptées à titre provisoire en matière de succession aux biens d'Etat ont effectivement le caractère de règles supplétives. La CDI a cherché à encourager les parties à se mettre d'accord entre elles plutôt qu'à se fonder sur les règles qui sont énoncées dans le projet d'articles pour le cas où elles ne parviendraient pas à s'entendre. Si toutefois les règles relatives à la succession d'Etats sont en définitive adoptées à une conférence internationale et que les Etats y souscrivent, elles auront des incidences normatives considérables. Par la suite, les Etats souverains qui engageront des négociations aux fins de régler les questions posées par une succession d'Etats le feront en sachant qu'il existe des éléments de référence. Qui plus est, du fait même qu'elle adoptera des dispositions concrètes du type envisagé, la Commission prendra position sur la question fondamentale soulevée par le Rapporteur spécial, et affirmera l'existence effective de règles de droit international régissant la succession aux dettes d'Etat. Le parti que la CDI choisira au présent stade sera donc de la plus haute importance. Les règles qu'elle adopte n'ont guère de chances d'être acceptées par la communauté internationale à moins que la Commission ne puisse démontrer leur utilité incontestable pour ce qui est d'assurer la stabilité des relations internationales.
- 28. Encore que la tâche qui l'attend soit une tâche difficile, la Commission doit néanmoins trouver un encouragement dans le fait qu'elle a d'ores et déjà réussi à élaborer les règles sur la succession aux biens d'Etat, qui offrent une certaine analogie avec les règles sur la succession aux dettes. Il est peu probable qu'un projet d'articles qui semble confirmer et renforcer les droits des Etats en matière de

succession aux biens puisse faire l'objet d'un accord général si ces articles ne tiennent pas compte aussi des obligations qui, dans certains cas, accompagnent les droits de propriété. De surcroît, une règle élémentaire veut que les nouveaux Etats aient la plupart du temps besoin d'investissements, et il faut que la Commission évite de formuler des règles qui décourageraient une puissance métropolitaine ou des organisations internationales à vocation financière d'accorder les prêts indispensables. L'un et l'autre de ces facteurs militent en faveur de l'adoption d'un ensemble concret de règles régissant la succession aux dettes d'Etat.

29. En outre, on peut tirer des conclusions plus positives

- que celles du Rapporteur spécial de la pratique assurément contradictoire des Etats en matière de succession aux dettes. Certes, dans la grande majorité des cas où la succession aux dettes a été acceptée, quelque mesure de grâce a été prise ou un règlement général conclu dont l'accord sur les dettes ne constituait qu'un aspect. C'est pourquoi on pourrait faire valoir que de tels règlements, non fondés sur des principes, n'autorisent guère à formuler des règles de caractère général. De toute évidence, les règles qu'élaborera la Commission comporteront un élément de développement progressif qui, en l'espèce, pourrait l'emporter sur celui de la codification. Il semble toutefois que, même si l'acceptation de la succession aux dettes implique une mesure de grâce ou s'inscrit dans le cadre d'un règlement non fondé sur des principes, de tels règlements présentent, comme dans le cas du droit relatif à la responsabilité des Etats à l'égard des étrangers, un très grand intérêt en tant que précédents. A titre de comparaison avec le droit interne, on peut envisager l'hypothèse où les parties à un différend civil se mettraient d'accord sur un règlement, sans préjudice de leur appréciation des principes juridiques généraux en cause. Cependant, l'existence même de tels règlements montre bien que la partie qui propose le règlement a le sentiment d'avoir un devoir juridique à accomplir — quand bien même, dans tel ou tel cas particulier, il pourrait être difficile de déterminer ce devoir avec précision. 30. Dans le cas des Etats nouvellement indépendants et d'autres types de succession, nombre des exemples que le Rapporteur spécial a tirés de la pratique sont des indications de la reconnaissance d'une règle, bien qu'imparfaite, concernant la succession aux dettes d'Etat. Bien entendu, aucune règle que la Commission pourrait concevoir ne saurait apporter une solution automatique aux problèmes spécifiques très complexes que soulève la succession d'Etats. Toutefois, dans ce domaine, la Commission suit la tendance contemporaine que l'on constate dans d'autres domaines du droit international, notamment dans la pratique normative de l'ONU, et qui consiste à établir des normes juridiques susceptibles d'offrir la mesure d'objec-
- 31. A ce propos, il y a lieu de rappeler que, pour l'essentiel, la pratique des Etats en la matière concerne des dettes contractées au plan du droit interne à une époque où la communauté internationale était composée d'un nombre limité d'Etats qui, du moins entre eux, appliquaient des règles rigoureuses de responsabilité à l'égard des étrangers. Les hésitations de ces Etats à accepter des obligations par voie de succession s'expliquaient en partie par la rigueur des

tivité et les possibilités de référence qui permettront de

parvenir plus aisément à des solutions dans tel ou tel cas

complexe.

règles qui régissaient la responsabilité des Etats une fois que ces obligations étaient acceptées. A l'heure actuelle, on tend à envisager la question de la responsabilité à l'égard des étrangers en fonction de diverses autres considérations primordiales touchant la souveraineté et la viabilité des Etats. Il est juste que le projet d'articles à l'examen ainsi que le projet de convention sur la succession d'Etats en matière de traités soient régis et inspirés par la doctrine de l'autodétermination de l'ONU. C'est à juste titre aussi que, dans les projets d'articles sur le passage des biens d'Etat et dans le nouvel article à l'examen, il a été tenu compte du principe de la souveraineté sur les ressources naturelles.

- 32. Quant au texte du nouvel article proposé, son paragraphe 4 constitue un prolongement logique et pertinent des dispositions relatives à la succession aux biens d'Etat, vu qu'il applique les règles régissant un cas ordinaire d'autodétermination au cas où deux ou plusieurs territoires dépendants s'unissent pour former un Etat nouvellement indépendant.
- 33. M. Quentin-Baxter a toutefois des doutes au sujet des paragraphes 1 et 5. Ce n'est pas qu'il désapprouve, dans l'un ou l'autre cas, le sentiment qui s'y exprime, mais il se demande si des dispositions de cette nature ont leur place dans le projet d'articles. Le cas envisagé au paragraphe 1 peut, dans la pratique, se présenter sous plusieurs formes différentes. Il se pourrait que le territoire dépendant soit une entité distincte en vertu du droit interne de l'Etat métropolitain et qu'il ait, partant, la capacité, par exemple, d'acheter des obligations émises par cet Etat. Il ne saurait faire le moindre doute que ces obligations — qui représentent un investissement fait par le territoire dépendant en son nom propre et pour son propre compte — demeurent sa propriété après la succession d'Etats. Dans le cas des projets d'articles sur les biens, la Commission n'a pas jugé utile de traiter des biens acquis au nom du territoire dépendant avant la succession d'Etats. Il serait impensable qu'un changement, quel qu'il soit, de propriétaire puisse intervenir en pareilles circonstances. S'il subsiste le moindre doute au sujet du fait que les dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire dépendant sont redevables à l'Etat nouvellement indépendant, c'est probablement dans le commentaire qu'on le dissipera le mieux, plutôt que dans une disposition quelque peu déplacée dans les articles relatifs à la succession aux dettes.
- Quant au paragraphe 5, M. Quentin-Baxter juge très important le fait que la question des garanties ne soit pas traitée à la légère, et très pertinents les exemples de la pratique de la BIRD qu'a cités le Rapporteur spécial. Il pourrait être conforme à la pratique courante qu'un créancier exige et reçoive d'un Etat métropolitain une garantie pour l'argent qu'il prête et qui est essentiellement, voire exclusivement, destiné à être utilisé dans un territoire dépendant de cet Etat. Si toutefois la Commission se propose de traiter expressément la question des garanties, elle devra alors formuler une autre série de définitions assez délicates. Par garantie, on peut entendre ce qu'on veut, depuis l'engagement collatéral, fondé peut-être davantage sur la bonne foi que sur un droit direct de propriété, jusqu'à l'acceptation du rôle de débiteur principal. Si, comme la Banque mondiale tend à l'exiger, un Etat prédécesseur assume ce rôle, la Commission ne rendra

pas le projet d'articles plus clair en donnant à entendre que l'engagement pris par cet Etat est d'une certaine façon affecté par le fait que ledit engagement revêt le caractère d'une garantie.

- 35. Il faut que les règles que la Commission établit pour le transfert des dettes puissent faire l'objet d'une interprétation intrinsèque. Dans la mesure où, à la suite de l'acte d'autodétermination, l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur décident par voie d'accord de modifier les arrangements relatifs à une dette, ils ont besoin de l'accord du créancier pour leur propre sécurité. Toutefois, indépendamment du projet d'articles, le projet de convention sur la succession d'Etats en matière de traités continuera à faire sentir son effet. Il n'y a aucune raison de supposer qu'il suffit d'une succession d'Etats pour mettre fin à un traité bilatéral entre la puissance métropolitaine et une institution financière. Toute garantie tire sa force des dispositions du projet de convention — qui, en l'espèce, exprime une règle du droit international coutumier. Dans ces conditions, M. Quentin-Baxter n'a pas le sentiment que le principe très important qui est consacré par le paragraphe 5 gagne à être énoncé dans son présent contexte. Là encore, s'il existe des doutes en la matière, c'est dans le commentaire du projet d'articles qu'il convient de les dissiper.
- 36. Avec les paragraphes 2, 3 et 6 on entre dans le vif du nouvel article, car ces paragraphes expriment l'essence même des doctrines relatives à la succession aux dettes que la Commission doit examiner. Il ne saurait faire de doutes que la relation entre les dettes contractées par l'Etat prédécesseur au nom de l'Etat nouvellement indépendant et les droits de propriété et les intérêts passant à cet Etat doive nécessairement occuper une place prééminente dans la formulation qui sera finalement retenue par la Commission. Lorsque des biens sont grevés d'une obligation directement liée à la valeur des biens et à l'activité d'un Etat dans le territoire objet de la succession d'Etats, il faut qu'il existe pour le moins une présomption, sauf preuve contraire que les biens s'accompagnent des obligations qui s'y rattachent.
- 37. En même temps, M. Quentin-Baxter reconnaît le bien-fondé des observations faites par le Rapporteur spécial et M. Dadzie au sujet des avantages effectifs. La Commission doit s'efforcer de formuler un texte qui tienne exactement compte des diverses considérations en cause. Il se peut d'ailleurs que l'Etat prédécesseur n'ait pas agi de façon clandestine ni sans se soucier du bien-être du territoire dépendant concerné. Tout simplement, l'Etat métropolitain a pu adopter une politique administrative mal adaptée aux richesses et aux possibilités du territoire dépendant ou gouverner à une échelle sans rapport avec les ressources intérieures du territoire. Rien ne justifie qu'une charge financière assumée dans de telles circonstances soit tout bonnement imposée à un Etat nouvellement indépendant. En pareil cas, il ne fait pas de doute que la question des avantages effectifs, pour le territoire anciennement dépendant, des dépenses engagées doive être prise en considération.
- 38. Quant aux principes qui sont consacrés par le paragraphe 6, M. Quentin-Baxter a déjà mentionné la question de l'autodétermination et de la souveraineté sur les res-

sources naturelles. Le Rapporteur spécial a parlé aussi du principe de la solvabilité de l'Etat nouvellement indépendant. Ce principe s'applique parfaitement à la succession en général, et pas seulement au cas particulier à l'examen. Lorsqu'une partie d'un Etat s'en sépare ou qu'un Etat est dissous, il faut d'habitude en chercher l'explication dans le fait que certains des habitants de cet Etat estiment ne pas être traités sur un pied d'égalité avec ceux des autres parties de cet Etat. Dans ces conditions, la question de l'ampleur des dettes contractées par l'Etat nouvellement indépendant se posera immanquablement.

39. A cet égard, M. Quentin-Baxter ne placerait pas le principe de la solvabilité sur un plan légèrement différent de celui des facteurs de la politique de la puissance métropolitaine et de la souveraineté sur les ressources naturelles, en le rattachant exclusivement à la conclusion d'accords entre l'Etat prédécesseur et un Etat nouvellement indépendant. Il proposerait plutôt de faire de la solvabilité, tout comme les avantages effectivement reçus ou la relation entre les droits de propriété et les obligations qui s'y rattachent, l'un des principes fondamentaux des règles qui seront adoptées par la Commission.

La séance est levée à 18 heures.

1444° SÉANCE

Mardi 21 juin 1977, à 10 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1, A/CN.4/L.254] [Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

Nouvel Article (Etats nouvellement indépendants)¹ [suite]

1. M. CALLE Y CALLE pense, comme le Rapporteur spécial, que, loin d'être clos, le chapitre de la décolonisation reste bien à l'ordre du jour. Il ressort clairement des exemples de décolonisation, anciens ou plus récents, cités par le Rapporteur spécial, que le principe fondamental qu'il convient d'appliquer aux dettes contractées par une ancienne puissance métropolitaine est celui de la « table rase ». Il n'y a pas de raison que l'Etat nouvellement indépendant assume des dettes contractées en son nom ou pour son compte par l'Etat prédécesseur, à moins que le

¹ Pour texte, voir 1443° séance, par. 1.

financement ainsi obtenu n'ait effectivement profité au territoire alors dépendant. Qui plus est, certaines catégories de dettes, telles que les dettes de guerre et les dettes d'asservissement, sont à répudier purement et simplement. A ce propos, le Rapporteur spécial s'est référé, au paragraphe 157 de son neuvième rapport (A/CN.4/301 et Add.1), à une déclaration faite en octobre 1921 par Tchitcherine, commissaire du peuple aux affaires étrangères de la Russie soviétique, et selon laquelle aucun peuple n'est tenu de payer des dettes qui sont comme des chaînes portées durant des siècles. Le Rapporteur spécial a relevé à juste titre que, si cette réflexion a été faite dans le contexte particulier de la répudiation des « dettes de régime », à la suite d'une succession de gouvernements, elle est encore beaucoup plus pertinente lorsqu'il s'agit d'un peuple d'un pays étranger asservi par le gouvernement d'un autre pays. De fait, cette observation constitue l'optique philosophique et morale dans laquelle la Commission doit aborder la question à l'examen.

- 2. Le Rapporteur spécial a exposé de façon assez détaillée le cas des anciennes colonies espagnoles d'Amérique latine, et notamment de la Bolivie, qui, très probablement pour conserver l'amitié de la puissance métropolitaine ou en obtenir des crédits, a pris en charge dans une proportion surprenante les dettes de l'Etat prédécesseur. Bien plus typique toutefois est le cas du Pérou, qui, en accédant à l'indépendance, a refusé d'assumer les dettes contractées au profit de la puissance métropolitaine et qui, pour affirmer ce principe, a été jusqu'à refouler, dans les années 1860, des forces navales espagnoles envoyées dans le Pacifique.
- 3. La succession aux dettes d'Etat est peut-être le domaine où le principe du libre consentement s'applique le plus clairement. La partie qui sollicite un prêt dont elle tirera un avantage financier est manifestement disposée à assumer la qualité de débiteur ainsi que les obligations inhérentes à cette qualité. En revanche, les territoires dépendants, même ceux qui jouissent d'une certaine autonomie politique, et peut-être aussi financière, pourraient ne pas toujours exercer leur volonté. Dans nombre de cas, comme le Rapporteur spécial l'a fait remarquer, la décision effective de contracter le prêt a probablement été prise par la puissance métropolitaine, et non par les organes autonomes ou semi-autonomes de la colonie.
- 4. Le nouveau texte relatif aux Etats nouvellement indépendants que propose le Rapporteur spécial est une synthèse des anciens articles F, G et H. A cet égard, il est intéressant de noter que l'ancien article F (A/CN.4/301 et Add.1, par. 364) était intitulé « Intransmissibilité des dettes contractées par la puissance administrante au nom et pour le compte du territoire dépendant ». Ce titre exprimait bien la règle fondamentale qu'il convient d'appliquer, à savoir que les dettes sont intransmissibles, à moins qu'il ne soit établi que le financement ainsi obtenu a profité effectivement au territoire alors dépendant. La notion d' « avantage effectif » est une notion complexe; dans nombre de cas, les investissements effectués dans un territoire dépendant sont destinés non pas tant à profiter à sa population qu'à maintenir ou à renforcer l'état de domination. Qui plus est, les avantages que pourrait retirer la colonie ou le territoire risquent souvent d'être dilapidés au cours du processus de décolonisation.

- 5. En ce qui concerne le paragraphe 2 du nouveau texte, M. Calle y Calle pense qu'il conviendrait de faire référence non pas aux « dépenses correspondantes », expression qu'on pourrait interpréter comme englobant et les investissements effectués au cours de l'établissement de la dette et d'autres dépenses collatérales, mais à « l'application de la dette » ou à « l'affectation du produit de la dette ». Cette formulation ferait ressortir plus clairement ce qui, de l'avis de M. Calle y Calle, constitue le principe fondamental de cette disposition, à savoir que le produit de la dette doit avoir été attribué au territoire alors dépendant et lui avoir en conséquence profité.
- 6. Le paragraphe 3 mentionne la nécessité de tenir compte de la relation entre les dettes qui passent à l'Etat nouvellement indépendant et les biens, droits et intérêts qui lui passent. Sans doute veut-on faire référence à la relation entre des dettes particulières et les biens, droits et intérêts résultant de ces dettes plutôt qu'à celle entre ces dettes et les biens, droits et intérêts de tout type qui passent à l'Etat nouvellement indépendant. En effet, si cette dernière interprétation était la bonne, il y aurait contradiction entre les dispositions du paragraphe 3 et celles de l'article 8², aux termes duquel le passage des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur s'opère sans compensation à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé.
- 7. Le paragraphe 4 du texte proposé se borne à dire que les dispositions des paragraphes 1 et 2 s'appliquent aussi aux cas où l'Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants ou devient partie du territoire d'un Etat préexistant. Ce paragraphe couvre ainsi le phénomène assez courant de l'annexion.
- 8. M. Calle y Calle peut accepter sans difficulté le paragraphe 5, qui correspond à l'ancien article G. Il ne fait pas de doute que, dans nombre de cas, un Etat prédécesseur qui fournit une garantie a la qualité non seulement de garant mais aussi de débiteur principal. Il est bon que les garanties accordées par une ancienne puissance métropolitaine pour une dette assumée par un territoire alors dépendant soient maintenues, à moins que le bénéficiaire de la garantie n'accepte de changer de garant.
- 9. M. Calle y Calle souscrit sans réserve aux restrictions auxquelles le paragraphe 6 soumet la conclusion des accords, à savoir la capacité de l'Etat nouvellement indépendant de payer, son droit de disposer de ses propres moyens de subsistance, son droit à l'autodétermination et son droit de disposer librement de ses richesses naturelles. Cependant, à des fins d'harmonisation avec le paragraphe 6 de l'article 13 et avec les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels³, il conviendrait peut-être d'ajouter les mots « et ressources » après le mot « richesses ».
- 10. En terminant, M. Calle y Calle dit qu'il souscrit au principe selon lequel une réparation est due aux peuples qui ont été soumis à une domination étrangère. Ce principe, qui a été affirmé par les pays non alignés, est conforme aux idéaux de justice et de moralité internationales.
- 11. M. SETTE CÂMARA pense, comme le Rapporteur spécial, que la Commission ne doit pas manquer de prévoir

^a Voir 1416^e séance, note 2.

³ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale.

expressément le cas des Etats nouvellement indépendants dans la partie du projet d'articles relative à la succession aux dettes d'Etat. D'ailleurs, des dispositions concernant ces Etats ont déjà été inscrites dans l'article 13 ainsi que dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités 4. Certains font valoir que, puisque le processus de décolonisation touche à sa fin et qu'il n'y aura bientôt plus de territoires accédant à l'indépendance, le cas des Etats nouvellement indépendants ne présente qu'un intérêt limité. On ne saurait toutefois se désintéresser tout simplement de la situation de ces Etats. Celle-ci présente en effet un intérêt tout particulier dans le cas de la succession dans les matières autres que les traités, où des problèmes touchant le transfert des biens risquent de se poser pendant de nombreuses années encore après l'accession à l'indépendance. A cet égard, le Rapporteur spécial a cité un jour l'exemple du Tchad qui, quinze ans après être devenu un Etat indépendant, n'avait pas fini de régler de tels problèmes. Qui plus est, la situation de 25 territoires non autonomes continue à être étudiée par le Comité spécial des Vingt-Quatre⁵. Certes, la plupart de ces territoires ont une superficie et une population réduites, mais la Commission ne saurait tout simplement passer le problème

- Les paragraphes 249 et suivants du rapport du Rapporteur spécial traitent d'une question dont l'intérêt est purement historique, car, bien que le processus de décolonisation ne soit pas achevé, celui de la colonisation appartient au passé. S'agissant de la décolonisation, le Rapporteur spécial a exposé avec beaucoup d'érudition et force détails les tout premiers exemples, qui concernent essentiellement des pays du continent américain. Ces exemples témoignent pour la plupart du refus de prendre en charge des dettes contractées par la puissance métropolitaine. M. Sette Câmara a été intéressé tout particulièrement par le passage relatif au Brésil, qui a refusé d'assumer la moindre partie de la dette d'Etat portugaise, encore qu'il ait accepté de payer une somme forfaitaire de 2 millions de livres sterling pour liquider les réclamations réciproques entre le Brésil et le Portugal. Les exemples contemporains de décolonisation cités par le Rapporteur spécial sont un peu plus complexes et font souvent l'objet de solutions contradictoires. Les Philippines fournissent l'un des rares exemples où les dettes de l'Etat prédécesseur ont été intégralement acceptées. La plupart du temps, toutefois, les territoires anciennement dépendants, après avoir (comme l'Indonésie, par exemple) accepté ces dettes au départ, les ont révisées et répudiées ultérieurement.
- 13. M. Sette Câmara se félicite tout particulièrement de la section F du chapitre V, qui est consacrée au fardeau financier des Etats nouvellement indépendants. Le Rapporteur spécial a brossé un tableau actuel de la dramatique situation des pays en développement, qui ploient sous la charge d'une dette extérieure croissante. Entre 1969 et 1973, cette dette a plus que doublé, passant à 119 milliards environ. Encore qu'on pourrait faire valoir que la Commission ne peut pas grand-chose dans le domaine économique

- qui d'ailleurs n'est pas de son ressort —, l'étude détaillée que le Rapporteur spécial a consacrée à cette question place les dispositions du paragraphe 6 du nouvel article proposé à la Commission dans un contexte extrêmement utile et éloquent.
- 14. D'une façon générale, M. Sette Câmara souscrit au libellé de cet article et aux principes qui l'inspirent, le texte reprenant le fond des anciens articles F, G et H. Il n'a rien à redire au paragraphe l. Le paragraphe 2 énonce le critère de l'utilité, et a le mérite de faire passer la charge de la preuve à l'Etat prédécesseur pour ce qui est d'établir que les dépenses résultant d'une dette ont profité effectivement au territoire alors dépendant. A ce propos, il conviendrait peut-être de faire mention, dans ce paragraphe, de l'application de la dette, comme M. Calle y Calle l'a proposé.
- Au paragraphe 3, le Rapporteur spécial a introduit un nouveau critère devant être appliqué au transfert des dettes. M. Sette Câmara se demande si le principe de la relation équitable entre les dettes et les biens, droits et intérêts qui passent aux Etats nouvellement indépendants jouera toujours au profit de ces derniers. Précédemment, les critères régissant la prise en charge des dettes étaient l'objet de définitions très rigides en matière de questions telles que les catégories de dettes qui sont transmissibles. S'il se trouve que, dans un cas donné de succession, une masse importante de biens, de droits et d'intérêts est transférée, M. Sette Câmara ne croit pas que l'Etat prédécesseur puisse s'autoriser tout particulièrement de cette circonstance pour affirmer qu'une masse de dettes correspondante doit de même passer à l'Etat nouvellement indépendant. Des dettes intransmissibles, telles que des dettes odieuses et des dettes d'asservissement, risquent d'être en cause. M. Sette Câmara aimerait que le Rapporteur spécial fournisse des éclaircissements sur ce point.
- 16. Il doute par ailleurs qu'il soit indiqué de conserver le paragraphe 4. Bien qu'évidemment ses dispositions soient calquées sur celles des paragraphes 4 et 5 de l'article 13, une raison impérieuse justifiait dans ce dernier cas le traitement spécial qui a été réservé aux cas où l'Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou de plusieurs territoires dépendants, ou devient partie du territoire d'un Etat autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales. M. Sette Câmara n'est pas certain qu'une disposition analogue s'impose aucunement en l'espèce. Qui plus est, en se référant expressément, dans ce paragraphe, aux paragraphes 1 et 2, on aboutira. en appliquant la règle inclusio unius est exclusio alterius, à la conclusion que d'autres paragraphes de l'article ne s'appliquent pas aux cas considérés. Or, une telle conclusion serait fausse: les dispositions des paragraphes 5 et 6, par exemple, sont applicables aux successions de tout type.
- 17. M. Sette Câmara ne doute pas de la pertinence des règles qui sont énoncées au paragraphe 5. Une garantie ne saurait être affectée par le fait d'une succession d'Etats, et l'Etat prédécesseur demeure le principal obligé, comme cela a été affirmé à diverses reprises dans la jurisprudence de la Banque mondiale.
- 18. M. Sette Câmara considère le paragraphe 6 comme la disposition clef du nouvel article proposé, et l'approuve sans réserve quant au fond. Il tend toutefois à penser,

⁴ Voir 1416° séance, note 1.

Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux.

- comme M. Dadzie, qu'il serait préférable d'employer un terme plus large qu'« accords », terme qui restreint l'applicabilité du paragraphe. De surcroît, ce terme risque d'être considéré comme visant les accords de dévolution, qui tiennent davantage des déclarations d'intention que des traités obligatoires.
- 19. M. OUCHAKOV propose le texte suivant pour l'article relatif aux Etats nouvellement indépendants (A/CN.4/L.254):
 - « 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. »
- 20. M. TABIBI dit que, dans son neuvième rapport, le Rapporteur spécial a mentionné l'abondance des précédents et des avis concernant la question très importante de la transmissibilité des diverses catégories de dettes. Comme le Rapporteur spécial l'a fait remarquer à juste titre au paragraphe 181 de ce rapport, la doctrine ne focalise pas avec tout le soin désirable ses positions sur chaque catégorie de dettes en l'identifiant aussi clairement qu'on pourrait le souhaiter, et l'on s'apercoit qu'elle est très divisée. Cependant, les dettes de tout type — dettes d'asservissement, dettes administratives, voire dettes dont le produit est utilisé au profit de la population d'un territoire alors dépendant — sont toutes soumises, à l'époque contemporaine, au principe fondamental de l'autodétermination, notion qui, comme il est reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, doit nécessairement trouver une expression économique aussi bien que politique, si l'on veut que l'indépendance ait vraiment un sens. Tout article que la Commission adopte en matière de succession aux dettes doit satisfaire au critère de l'autodétermination.
- Il est naturel qu'une dette de l'Etat prédécesseur qui a été contractée valablement et dont le produit a été utilisé au profit du territoire alors dépendant doive passer à l'Etat nouvellement indépendant. Il faut que la Commission s'efforce de protéger toutes les parties intéressées, notamment les créanciers et les Etats prédécesseurs qui ont peut-être en toute bonne foi assumé des obligations financières pour le bien de la population d'un territoire dépendant. Toutefois, un Etat nouvellement indépendant ne saurait être lié par une dette qui n'a pas été légalement contractée ni par une dette qui, encore qu'elle ait été contractée dans ces conditions, n'a pas profité à la population du territoire alors dépendant. M. Dadzie a mentionné à la précédente séance un projet qui corrobore ce point. On pourrait toutefois signaler nombre d'autres projets qui ont été entrepris par des puissances coloniales, non au profit de la population du territoire dépendant mais pour leur propre gloire ou leur propre bien-être ou aux fins de maintenir la domination coloniale. En Inde, par exemple, les Britanniques ont construit maints palais somptueux, ont engagé les dépenses nécessaires pour transférer leur capitale administrative à Simla durant les mois d'été, lorsque la température était trop élevée pour eux (encore qu'elle ne l'était pas pour les autochtones), et ont renforcé les ouvrages de défense dans le nord du pays afin de maintenir leur domination sur celui-ci. Les pratiques coloniales de la France, de la Belgique, du Portugal et de l'Espagne offrent des exemples analogues. M. Tabibi souscrit sans

- réserve à la citation reprise par le Rapporteur spécial au paragraphe 157 de son rapport, selon laquelle aucun peuple n'est obligé de payer des dettes qui sont comme des chaînes portées pendant des siècles. Cette observation s'applique aussi à la situation des Etats nouvellement indépendants, qui, comme M. Dadzie et M. Francis l'ont fait remarquer à la précédente séance, ne devraient pas être invités à prendre en charge des dettes ayant eu pour objet ou pour effet de les maintenir dans la servitude.
- 22. Il convient parfaitement qu'en matière de succession aux dettes le cas des Etats nouvellement indépendants soit expressément prévu, vu qu'un article distinct (art. 13) leur a déjà été consacré en matière de succession aux biens et qu'ils ont fait l'objet d'une partie distincte du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités.
- 23. Le paragraphe 2 du nouveau texte proposé protège au même titre l'Etat nouvellement indépendant, l'Etat prédécesseur et les créanciers en énonçant le principe général selon lequel l'Etat nouvellement indépendant n'assume pas les dettes contractées en son nom et pour son compte par l'Etat prédécesseur, mais en ajoutant qu'il lui faut assumer ces dettes s'il est établi que les dépenses correspondantes ont profité effectivement au territoire alors dépendant. L'équilibre instauré dans cette disposition devrait garantir que les futurs créanciers détermineront avec le plus grand soin s'il convient ou non d'accorder un prêt et si celui-ci est destiné à être utilisé au profit de la population d'un territoire dépendant.
- L'autre principe essentiel, énoncé dans le nouvel article proposé, est que la succession aux dettes doit être déterminée en fonction de la solvabilité de l'Etat nouvellement indépendant. En imposant une charge écrasante de dettes à un tel Etat, non seulement on compromettrait ses perspectives de survie, mais encore on porterait préjudice à l'économie mondiale en général et aux intérêts des créanciers de cet Etat en particulier. La question présente un intérêt aussi vital qu'actuel, à une époque où les pays en développement sont aux prises avec une dette extérieure de 200 milliards de dollars environ et où la question de l'endettement du tiers monde apparaît comme un problème crucial aux « conversations Nord-Sud⁶ » de Paris et à d'autres conférences internationales. En fait, le paragraphe est si important qu'on pourrait bien en faire l'objet d'un article distinct.
- 25. M. Tabibi n'est pas, en principe, opposé au projet d'article que M. Ouchakov propose de consacrer aux Etats nouvellement indépendants, mais il voudrait étudier plus avant la possibilité de fusionner cet article avec le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial.
- 26. M. EL-ERIAN pense, comme M. Sette Câmara, qu'il convient parfaitement d'inclure dans le projet un article sur la succession aux dettes pour les Etats nouvellement indépendants. Le cas de ces Etats a été expressément prévu dans le projet sur la succession d'Etats en matière de traités, et également lorsque la Commission a examiné le sujet de la clause de la nation la plus favorisée. Il serait donc tout à fait conforme à la méthodologie de la Commis-

Conférence sur la coopération économique internationale.

^{&#}x27; Ci-dessus par. 19.

sion de prévoir expressément dans le projet à l'examen le cas des Etats nouvellement indépendants. De surcroît, M. Sette Câmara a réfuté avec beaucoup de talent l'argumentation selon laquelle il n'est nullement nécessaire de prévoir le cas de ces Etats, l'ère de décolonisation touchant à son terme.

- 27. L'article à l'examen fait ressortir, d'une façon plus convaincante encore peut-être que les articles précédents, la nécessité d'établir un équilibre entre des intérêts contradictoires et de concilier la stabilité internationale et la justice. Le nouvel article proposé apporte une excellente solution à cette situation délicate. Le principe pacta sunt servanda est évidemment un des piliers des travaux de la Commission. Cependant, la stabilité de la communauté internationale doit être envisagée dans un contexte plus vaste. L'Article 55 de la Charte des Nations Unies tend à promouvoir le progrès et le développement économique et social en vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. Les fondateurs de l'ONU ont par conséquent considéré la paix comme une notion organique impliquant la création de conditions propices à la sécurité et à la stabilité de la communauté internationale.
- 28. L'élaboration d'un article sur les Etats nouvellement indépendants est non seulement logique, compte tenu de la pratique antérieure de la Commission, mais conforme aux efforts déployés récemment pour introduire un nouvel ordre économique international et aborder les problèmes du développement en général. La Commission est obligée de tenir compte de ces faits et de les exprimer dans les normes juridiques qu'elle s'efforce d'élaborer.
- On s'est demandé s'il existait en matière de succession d'Etats aux dettes des règles positives de droit international que la Commission pouvait codifier, ou s'il ne s'agissait pas plutôt de développement progressif du droit. M. El-Erian reconnaît que le développement progressif occupera une grande place dans les travaux de la Commission. A son avis, ce qu'il importe de savoir, ce n'est pas tant s'il existe un corps de droit en vigueur, mais quel est le meilleur droit qui puisse être appliqué. Un principe de droit international positif, qui est déjà en vigueur dans le domaine de la succession d'Etats, est que, dans le cas d'une succession concernant une partie d'un Etat, l'Etat nouvellement indépendant ainsi formé n'assume que les obligations qui ont été contractées eu égard particulièrement à cette partie ou en contrepartie desquelles des avantages particuliers ont été conférés à cette partie. Dans le cas des Etats nouvellement indépendants qui étaient antérieurement des colonies, il faut tenir compte d'un autre fait, à savoir que souvent ces Etats avaient été des territoires sous mandat ou sous tutelle dont l'administration avait été confiée, par la SDN ou par l'ONU, à une puissance administrante agissant au nom de la communauté internationale. C'est là une considération particulièrement importante lorsqu'on examine l'équilibre réalisé par le Rapporteur spécial au paragraphe 3 de son texte.
- 30. Le paragraphe 6 du texte proposé est entièrement conforme à l'Article 103 de la Charte, qui dispose qu'en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations

- Unies en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. Le droit d'un peuple de disposer de ses propres moyens de subsistance et le droit à l'autodétermination sont des principes consacrés par la Charte. Ces principes constituent des normes impératives du droit international, auxquelles les Etats sont tenus de se conformer.
- 31. Le nouvel article que propose M. Ouchakov paraît clair, mais M. El-Erian n'a pas encore eu le temps d'en étudier les incidences.
- M. SCHWEBEL dit que le point essentiel établi par le Rapporteur spécial dans le chapitre V de son dernier rapport, à savoir que le passage des dettes d'un Etat prédécesseur à un Etat nouvellement indépendant doit obéir à des considérations équitables, est une conclusion qui s'impose et à laquelle tous les membres de la Commission peuvent certainement souscrire. En fait, elle reflète le thème majeur des articles précédents, de sorte qu'on peut se demander si un article distinct sur les Etats nouvellement indépendants est vraiment nécessaire au stade actuel. M. Schwebel n'en est pas certain, tout en admettant que le fait — rappelé par M. Sette Câmara et M. El-Erian qu'on se soit particulièrement préoccupé des Etats nouvellement indépendants dans d'autres projets de codification et à l'article 13 de la présente série d'articles est un argument de poids. Les membres de la Commission s'accorderont aussi à reconnaître que le colonialisme n'est ni la voie à suivre pour organiser le monde ni celle qui mène à la dignité humaine, au respect de soi ou au respect mutuel. Le Rapporteur spécial n'a certainement pas tort d'affirmer que le colonialisme a favorisé l'exploitation économique — ce qui signifie que la question des dettes coloniales doit être abordée avec circonspection: M. Tabibi a déjà dit qu'il faudra examiner chaque dette l'une après l'autre, pour voir si elle est juste et doit être payée.
- 33. On ne peut cependant pas dire qu'en tout temps toutes les situations coloniales ont été ou sont prétexte à exploitation économique. Le Rapporteur spécial lui-même a admis en substance — et M. Quentin-Baxter a également signalé, à la 1443^e séance — que le dossier de la pratique internationale en ce qui concerne la succession aux dettes d'Etat est très hétéroclite — comme d'ailleurs celui du colonialisme lui-même. On ne saurait donc affirmer, en droit, que la relation coloniale est forcément axée sur l'exploitation économique et que, par conséquent, comme il a été dit au cours des débats de la Commission, les dettes doivent être répudiées par l'Etat successeur ou supportées par l'Etat prédécesseur. On ne saurait non plus soutenir qu'en règle générale les relations qui ont existé sous le colonialisme doivent donner lieu à des réparations — ou même que, parce que le colonialisme existe, il est du devoir des pays développés de venir en aide aux nations en développement. Le schéma de la réalité historique est beaucoup plus subtil que ne le laissent penser ces assertions péremptoires.
- 34. Bien que les Etats-Unis d'Amérique n'aient jamais été une grande puissance coloniale et qu'il n'ait pas luimême, comme certains membres de la Commission, une expérience personnelle du colonialisme et ne soit pas un spécialiste de la question, M. Schwebel a le sentiment, après avoir lu le rapport du Rapporteur spécial et suivi les

débats de la Commission, qu'il pourrait être utile d'exposer une manière quelque peu différente d'envisager la situation. Il pense, en l'occurrence, à un article dont l'auteur est actuellement sous-secrétaire d'Etat aux affaires économiques des Etats-Unis d'Amérique, et qui a paru dans un numéro récent de la revue Foreign Policy⁸.

35. Dans cet article, l'auteur aborde la question de l'exploitation considérée comme inhérente au colonialisme et celle des réparations éventuellement nécessaires du point de vue d'un économiste, en se demandant si les bénéfices qui ont résulté des relations économiques au temps de la domination coloniale ont été normaux ou supérieurs à la normale. Il aboutit à la conclusion suivante :

[...] Il est fort possible [...] — et même, dans nombre de cas, fort probable — qu'un contact étroit avec d'anciennes puissances coloniales et, plus généralement, un contact économique avec les pays occidentaux ait laissé les anciennes colonies et autres dépendances en meilleur état, du point de vue économique, qu'elles ne l'auraient été autrement. La misère qui règne actuellement en Afrique, en Asie et en Amérique latine ne doit pas nous faire oublier celle, quasi universelle, qui existait dans ces régions avant que les puissances européennes ne s'établissent outre-mer -- c'est-à-dire, dans une bonne partie de l'Afrique, il y a moins d'un siècle. L'introduction de systèmes juridiques et commerciaux modernes, de capitaux, de techniques modernes a aidé un certain nombre de ces pays à sortir de la misère écrasante du passé. Qu'il reste encore beaucoup de misère est incontestable. Que la misère économique existe, directement ou indirectement, à cause de l'ancienne domination coloniale, est extrêmement douteux.

D'ailleurs, si le niveau de vie paraît avoir baissé dans certains cas, c'est généralement par suite de la rapidité de la croissance démographique et de l'évolution défavorable du rapport terre/homme jusqu'au point où l'agriculture de subsistance devient plus difficile. Quant à cette croissance démographique, elle était due en partie à l'amélioration de la santé, de l'hygiène et des systèmes de transport réalisée par les puissances européennes ou avec leur aide. La population de l'île de Java, par exemple, est devenue près de quatorze fois plus nombreuse de 1815 à 1960, passant de 4,5 millions à 63 millions d'habitants. (En Grande-Bretagne, pendant la même période, le nombre d'habitants est devenu de cinq à six fois plus grand.) Les mesures prises par les Européens pour améliorer la santé et la distribution de vivres n'étaient pas à l'époque et ne sont pas non plus aujourd'hui généralement considérées comme des « torts » ou des injustices. Quel est le responsable de la misère due à l'existence d'une population plus nombreuse, mais en meilleure santé? Cela exige-t-il réparation? Et dès lors que c'est la faute de la croissance démographique, à quoi bon une réparation? A moins que, paradoxalement, elle ne fournisse simplement la base nécessaire pour faire valoir des droits au paiement de réparations encore plus importantes à l'avenir ??

- 36. Examinant s'il y a eu effectivement exploitation économique, au sens de réalisation de bénéfices supérieurs à la normale, l'auteur poursuit :
- [...] Nous avons beaucoup d'anecdotes, mais relativement peu de renseignements systématiques. Toutefois, ceux qui existent font à tout le moins douter de la généralité de l'exploitation économique, qu'il s'agisse de la période coloniale passée ou de la période postcoloniale actuelle.

Les difficultés économiques contre les quelles la Compagnie anglaise des Indes orientales s'est débattue pendant des années sont bien connues. Le Gouvernement britannique a dû la renflouer à plusieurs reprises, et finalement la prendre en charge. Après avoir étudié de près le rôle économique de la Grande-Bretagne et de la France en Afrique subsaharienne, où une forte influence européenne a prédominé d'une manière générale plus tard que dans beaucoup d'autres régions du monde, D. K. Fieldhouse aboutit à la conclusion suivante:

« La plus inconsistante des accusations est celle qui prétend que, grâce aux conditions favorables créées par le colonialisme, les investissements métropolitains en Afrique coloniale ont permis de réaliser des « superprofits ». On ne dispose pas de données suffisantes pour prouver ou réfuter cette allégation d'une manière générale; mais il n'y a aucune raison de croîre qu'à la longue les profits tirés du capital étaient plus élevés en Afrique qu'en Europe ou ailleurs, encore que dans les industries extractives (comme celle du caoutchouc sauvage), de gros bénéfices soient possibles pendant de brèves périodes de temps 15. »

Il semble ressortir d'une étude détaillée des investissements britanniques dans la métropole et les pays d'outre-mer de 1870 à 1913 que les investissements d'outre-mer, dettes et fonds propres, ont produit environ un point et demi de pourcentage de plus que ceux de la métropole, et que la différence de risque ne justifie pas entièrement cet écart. Cependant, une répartition de ces investissements en diverses catégories montre que les investissements coloniaux ont généralement produit à peu près autant, ou même moins, que les investissements nationaux. La moyenne plus élevée correspondant aux investissements d'outre-mer résulte entièrement des investissements britanniques en Amérique latine et aux Etats-Unis, notamment dans les chemins de fer. Ni l'une ni l'autre de ces régions n'était sous administration britannique, et tout raisonnement qui range l'Amérique latine parmi les pays exploités par la domination britannique doit en faire autant des Etats-Unis, ou alors expliquer comment il se fait que, pendant la période considérée, le rendement des investissements britanniques ait été à peu près le même aux Etats-Unis et en Amérique latine.

Nul doute que de nombreuses fortunes privées se sont édifiées à l'occasion de l'extension de l'impérialisme européen. On se souvient moins souvent des nombreuses fortunes qui ont disparu pendant la même période. Nous vivons dans un monde incertain où les hauts et les bas se succèdent rapidement, mais, pour répondre aux questions qui nous occupent, il faut apprécier sommairement la situation dans son ensemble. Selon un point de vue plausible, beaucoup d'Européens ont profité de l'expansion outre-mer, mais cela s'est fait en grande partie aux frais d'autres Européens (y compris les contribuables, qui devaient financer les forces armées et navales qui participaient parfois à l'opération). Une partie des gains correspondait aux gains sociaux (globaux) résultant de nouvelles possibilités commerciales. Mais ce sont là des questions auxquelles les connaissances historiques actuelles ne permettent pas encore de répondre 10.

37. Au sujet des réparations, l'auteur déclare en premier lieu que, pour être étrangères à toute « exploitation », les transactions économiques doivent être entreprises volontairement, et ne pas donner lieu de façon durable à des bénéfices supérieurs à la normale. Il admet que, dès l'instant où il est prouvé qu'il y a eu « exploitation », on peut

R. N. Cooper, "A new international economic order for mutual gain", Foreign Policy, New York, nº 26 (printemps 1977), p. 66 à 120 (article écrit alors que l'auteur était professeur d'économie politique à l'université Yale).

⁹ Ibid., p. 86 et 87.

¹⁶ David K. Fieldhouse, "The economic exploitation of Africa: some British and French comparisons", dans P. Gifford et W. R. Louis, éd., France and Britain in Africa, New Haven, Yale University Press, 1971, p. 637. [...].

L'auteur de l'article n'a formulé que des conjectures, mais les questions qu'il soulève ne sauraient être écartées à la légère.

¹⁰ *Ibid.*, p. 87 à 89.

considérer que le fondement nécessaire à des demandes de réparation existe, mais il fait remarquer qu'une question se pose alors, à savoir :

[...] Jusqu'où remonte-t-on dans le passé historique? Et lorsque les torts appartiennent à un passé lointain, qui doit faire les paiements et qui a le droit d'en bénéficier?

Du vn° au x° siècle, les Arabes musulmans ont conquis et confisqué bien des terres chrétiennes (et non chrétiennes) les armes à la main — transaction que l'on peut manifestement qualifier de non volontaire ou forcée. En résulte-t-il un droit actuel à des réparations? [...] Au xvı° siècle, l'Espagne a pillé le Nouveau Monde, ce qui a permis à beaucoup d'Espagnols de vivre chez eux dans le faste. Des membres de ces mêmes familles qui se sont établis en Amérique centrale et en Amérique du Sud sont dans bien des cas les ancêtres de familles qui jouent aujourd'hui dans ces pays un rôle dirigeant. Est-ce à dire que les pays d'Amérique latine peuvent légitimement faire valoir des droits contre l'Espagne contemporaine?

La traite des esclaves battait son plein en Afrique occidentale aux xvne et xvine siècles. Quelques-uns des esclaves ont peut-être été enlevés par des trafiquants européens, mais la plupart ont été achetés à de puissants chefs de tribus, et la concurrence était acharnée entre les Européens acheteurs d'esclaves. Les Noirs américains sont-ils, de ce fait, fondés à réclamer des réparations aux pays contemporains d'Afrique occidentale où vivent toujours les descendants de ces chefs qui ont réduit d'autres hommes en esclavage et les ont livrés contre paiement 11?

38. L'auteur poursuit avec un dernier exemple :

A la fin du xviire siècle, le puissant Etat barbaresque d'Algérie a capturé des marins américains pour lesquels il a exigé une rançon — transaction manifestement entachée d'exploitation, puisqu'elle faisait intervenir la contrainte. Les Etats-Unis doivent-ils réclamer des réparations à l'Algérie? Ou bien existe-t-il une loi morale fixant une prescription pour les demandes de réparations, et si oui, jusqu'où remonte-t-elle dans le passé?

au sujet duquel il ajoute la note suivante en bas de page :

En protestant, la jeune république des Etats-Unis a versé à l'Algérie, en 1796, une rançon de 624 500 dollars pour 100 marins américains qui avaient été capturés en plein Atlantique par ce qui constituait manifestement un acte de piraterie. Avec les intérêts composés au taux de 6% que les Etats-Unis devaient payer à l'époque pour les emprunts à l'étranger — y compris un emprunt contracté pour contribuer à réunir le montant de la rançon —, cette somme s'élèverait en 1976 à 23 milliards de dollars. [...]¹².

Evidemment, il n'est pas question de formuler une demande de ce genre, mais le fait que le calcul est possible — et n'a rien d'invraisemblable — devrait inciter à la prudence ceux qui, de nos jours, se croient autorisés à réclamer des réparations. La question des demandes de réparations ne se prête pas facilement à une analyse ou une discussion rigoureuses, et moins encore à un règlement politique et économique rationnel.

39. Revenant au neuvième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/301 et Add.1), M. Schwebel fait remarquer qu'il est inexact et contraire à une décision de l'Assemblée générale de parler de Porto Rico comme d'un territoire dépendant — ce que le Rapporteur spécial a fait au paragraphe 247 de ce rapport. Le Rapporteur spécial a outrepassé la réalité lorsqu'il a évoqué la relation entre les Etats-Unis d'Amérique et Cuba au paragraphe 269 et dans la note 221, car s'il est vrai que les Etats-Unis ont

- En ce qui concerne l'exposé très éloquent du Rapporteur spécial sur la gravité du fardeau de la dette des Etats nouvellement indépendants (*ibid.*, chap. V, sect. F), M. Schwebel trouve surprenant que, parmi les origines de ce fardeau, il ne soit pas fait mention de la politique du cartel de l'OPEP. En parlant, au paragraphe 349 de son rapport, du Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international [résolution 3202 (S-VI) de l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial a omis de mentionner les réserves que de nombreux Etats ont formulées à l'égard de ce programme. Il n'a pas non plus mentionné, en se référant à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats 13, que la résolution correspondante de l'Assemblée générale [résolution 3281 (XXIX)] a fait l'objet aussi bien de votes négatifs que d'abstentions. Contrairement à ce qu'a affirmé le Rapporteur spécial, M. Schwebel est d'avis que cette charte n'engage pas les Etats qui l'ont votée non plus, a fortiori, que ceux qui ont voté contre elle.
- 41. Au paragraphe 353 de son rapport, le Rapporteur spécial plaide vigoureusement en faveur d'une remise généralisée des dettes. Il ne fait aucun doute que les arguments ne manquent ni pour ni contre ce remède aux dettes qui pèsent sur les pays en développement, mais c'est là une question qui relève plutôt de la Conférence sur la coopération économique internationale et d'instances analogues que de la Commission.
- 42. Compte tenu des observations qu'il a déjà faites et des doutes qui ont été exprimés par de nombreux membres de la Commission au sujet des dettes odieuses, M. Schwebel ne saurait accepter les conclusions que tire le Rapporteur spécial, touchant cette question, au paragraphe 366 de son rapport.
- 43. Le Rapporteur spécial a eu raison de faire mention des difficultés financières de la Turquie en citant un passage de la sentence de la Cour permanente d'arbitrage dans l'affaire dont il est question au paragraphe 382, mais peut-être aurait-il bien fait d'indiquer aussi que la décision de fond de la Cour a obligé la Turquie à effectuer des paiements.
- 44. Les mots que le Rapporteur spécial a sautés dans sa citation tirée du paragraphe 2 de l'article 1^{er} du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ¹⁴ (A/CN.4/301 et Add.1, par. 387), à savoir « fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international », sont également pertinents pour les travaux de la Commission, et auraient dû être inclus.
- 45. L'article refondu proposé par le Rapporteur spécial se situe, pour l'essentiel, dans la bonne voie. M. Schwebel

exercé une certaine domination sur Cuba pendant quelques années, celle-ci ne saurait être assimilée à la domination coloniale des Espagnols sur cette île. Très certainement, Jefferson n'aurait pas souscrit à l'affirmation du Rapporteur spécial, au paragraphe 291 de son rapport, selon laquelle le véritable but de la guerre de l'Indépendance était l'autonomie financière.

¹¹ Ibid., p. 82 et 83.

¹² *Ibid.*, p. 83.

^{13 1443°} séance, par. 18.

¹⁴ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale.

n'a rien à redire au paragraphe 1. Quant à la disposition du paragraphe 2—judicieuse quant au fond—, il propose de la remanier comme suit:

- « L'Etat nouvellement indépendant assume les dettes contractées en son nom et pour son compte par l'Etat prédécesseur dans la mesure où les dépenses correspondantes ont profité effectivement au territoire alors dépendant. »
- 46. Il approuve aussi, quant au fond, le paragraphe 3 à son sens bien rédigé et plausible. Comme M. Sette Câmara 16, il pense que le paragraphe 4 est acceptable en ce qui concerne le fond, mais peut-être inutile. Le paragraphe 5 lui paraît parfaitement acceptable. Quant au paragraphe 6, il en approuve le contenu, mais estime que son libellé devrait être remanié et simplifié, de la façon suivante:
 - « Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant pour régler autrement qu'en application des paragraphes 2 et 3 ci-dessus la succession aux dettes considérées ne sauraient aller à l'encontre de considérations équitables. »
- 47. Le projet d'article proposé par M. Ouchakov¹⁶ a certainement le mérite d'être simple et concis, mais il ne tient pas compte de la diversité des situations qui peuvent se présenter dans la vie réelle, telles que la possibilité, admise par le Rapporteur spécial, que des dettes aient été effectivement contractées dans l'intérêt de l'ancien territoire colonial et doivent donc être maintenues. Des dispositions supplétives sont nécessaires en l'absence du type d'accord prévu dans l'article. En outre, même lorsqu'un tel accord est envisagé, sa conclusion peut tarder, et il serait certainement utile que les règles énoncées par la Commission éclairent la marche à suivre pendant la période intermédiaire.
- 48. M. SUCHARITKUL dit que le nouvel article proposé par le Rapporteur spécial est acceptable quant au fond, mais qu'il soulève plusieurs questions.
- 49. En premier lieu, cette disposition présuppose nécessairement un certain processus de décolonisation, puisqu'il n'existe plus de terrae nullius. Peu importe que le territoire dépendant en question ait été placé sous mandat ou sous tutelle, ou qu'il ait été un protectorat ou une colonie. Dans tous les cas, les conséquences juridiques de la succession d'Etats sont les mêmes en ce qui concerne les dettes d'Etat. Quant à l'Etat prédécesseur, c'est soit une puissance colonisatrice soit une puissance administrante, ou encore, selon le paragraphe 4 de l'article à l'examen, l'Etat qui avait la responsabilité des relations internationales du territoire dépendant. M. Sucharitkul n'est pas entièrement convaincu que les conséquences juridiques d'une succession d'Etats sur les dettes d'Etat soient les mêmes dans tous les cas de décolonisation. Il signale le cas de l'Inde, qui était déjà dotée de la personnalité juridique internationale à la SDN, et celui de la Birmanie, qui a accédé à deux reprises à l'indépendance, une fois pendant et une fois après la seconde guerre mondiale. La définition étroite de l'expression « Etat nouvellement indépendant » qui est donnée à l'alinéa f de l'article 3 a pour effet d'exclure du champ

d'application du projet d'articles les cas de succession secondaires que connaît le monde contemporain. Comme exemples, M. Sucharitkul cite le cas de Singapour, qui a fait sécession de la Malaisie, et du Bangladesh qui a fait sécession du Pakistan, ainsi que celui du Viet Nam, qui s'est unifié. Il se demande pourquoi les conséquences juridiques de tels cas de succession ne devraient pas être les mêmes que celles des cas mettant en cause un Etat nouvellement indépendant au sens donné à cette expression dans le projet.

- 50. En deuxième lieu, M. Sucharitkul indique qu'il comprend les préoccupations du Rapporteur spécial qui l'ont conduit à garantir la protection des Etats nouvellement indépendants. Bien qu'il approuve le contenu des paragraphes 1 et 5, d'une part, et des paragraphes 2 et 3, de l'autre, il se demande jusqu'à quel point on peut définir la portée de cette protection. Les critères énoncés aux paragraphes 2 et 3 sont sans doute des critères acceptés, mais ils sont d'une application très difficile. Aussi bien le critère du bénéfice effectif que celui de la proportion équitable impliquent un jugement subjectif. Quant au paragraphe 6, le Rapporteur spécial a cherché à y introduire des normes péremptoires qui se rattachent peut-être au jus cogens.
- 51. En troisième lieu, M. Sucharitkul estime que la protection que le Rapporteur spécial prévoit d'accorder aux Etats nouvellement indépendants pourrait parfois leur être préjudiciable. Il met l'accent sur la liberté de l'Etat nouvellement indépendant et sur sa faculté, en tant qu'Etat souverain, d'exprimer librement sa volonté, en particulier en contractant des obligations financières. Il se demande alors si, au nom de la protection des intérêts de l'Etat nouvellement indépendant, il convient de mettre des limites à sa liberté.
- 52. En dernier lieu se pose la question du sort des Etats tiers créanciers et des organisations internationales tierces créancières. Faut-il prévoir le maintien des dettes à l'égard des tiers, ou leur répartition équitable entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur?
- 53. Compte tenu de ces problèmes, le Comité de rédaction devrait s'efforcer de concilier tous les intérêts, même les plus contradictoires, en donnant une certaine souplesse au texte de l'article à l'examen.
- 54. Quant à l'article proposé par M. Ouchakov, M. Sucharitkul le juge acceptable, mais en tant que disposition principale n'excluant aucunement les dispositions plus détaillées que propose le Rapporteur spécial.
- 55. M. VEROSTA constate que deux tendances se dégagent du débat, et qu'elles s'inspirent toutes deux du principe du volontarisme. Quelques membres de la Commission, dont certains ont vécu la lutte de libération du colonialisme, ont parfois accordé une importance exagérée à la protection des Etats nouvellement indépendants. D'autres ont déclaré que le colonialisme était certes répréhensible, mais qu'il avait eu cependant des effets positifs, et que certains Etats prédécesseurs sont maintenant dans une situation peu enviable d'Etats créanciers condamnés à perdre beaucoup. Pour M. Verosta, la Commission n'a pas à juger le passé, mais à contribuer au développement progressif du droit international et à

¹⁶ Ci-dessus par. 16.

¹⁶ Ci-dessus par. 19.

sa codification. Comme M. El-Erian l'a souligné¹⁷, la Commission doit veiller à la stabilité des relations internationales et à la coexistence pacifique des Etats. A cet égard, l'article proposé par M. Ouchakov n'est pas d'une grande utilité, puisqu'il ne fait qu'énoncer le principe de la table rase. Or, même en cas de naissance d'un nouvel Etat, ce principe n'est pas absolu, car il reste toujours quelque chose de la situation antérieure.

56. C'est pourquoi M. Verosta donne raison au Rapporteur spécial, qui a essayé de formuler, sinon des règles, du moins des indications très précieuses pour le « package deal » qui intervient généralement. On ne saurait faire du principe de la table rase un principe d'application générale et passer sous silence la question des dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire dépendant, dont il est question au paragraphe 1 de l'article proposé par le Rapporteur spécial. Il en va de même des questions visées aux paragraphes 2 et 3, qui nécessitent des indications en vue du « package deal ». Certes, il sera peut-être difficile d'appliquer ces dispositions, mais les critères du profit effectif et de la proportion équitable sont deux critères qui doivent servir de base à tout « package deal ». Comme les paragraphes 2 et 3 reflètent une même idée, le Comité de rédaction pourrait envisager de les fusionner. En ce qui concerne le paragraphe 4, M. Verosta éprouve certains doutes, déjà exprimés par d'autres membres de la Commission, et en particulier par M. Sette Câmara. En revanche, il juge que le paragraphe 5 est très important pour le « package deal » : on ne saurait passer outre aux garanties de l'Etat prédécesseur. Il accepte aussi en principe le paragraphe 6, que le Comité de rédaction pourrait néanmoins raccourcir.

La séance est levée à 13 heures.

1445° SÉANCE

Mercredi 22 juin 1977, à 10 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite)
[A/CN.4/301 et Add.1, A/CN.4/L.254]
[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (fin)

NOUVEL ARTICLE (Etats nouvellement indépendants)¹ [fin]
1. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que ceux des membres de la Commission qui ont suivi les activités de l'ONU en

faveur de la décolonisation ou qui ont participé personnellement à ces activités — lesquelles constituent l'un des aspects les plus positifs de l'œuvre de l'Organisation — ne peuvent que souscrire au contenu du chapitre V du neuvième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/301 et Add.1) et aux exemples de décolonisation qu'il a donnés à l'appui de son nouvel article.

- On ne saurait affirmer qu'il existe de bonnes et de mauvaises puissances coloniales : partout où on le rencontre, le colonialisme est semblable à lui-même, et synonyme d'exploitation des ressources naturelles, d'utilisation d'un territoire à des fins militaires ou d'agression contre la population locale. Le fait pour un territoire de passer des mains d'une puissance coloniale dans celles d'une autre n'est pas la garantie d'une domination plus juste, mais simplement la preuve que la deuxième puissance coloniale est plus forte, sur le plan militaire ou économique, que la première. Certains Etats feraient bien de mettre leurs lois en application, car s'ils proclament le principe de l'égalité de tous les hommes dans leur législation, ils pratiquent la discrimination en deçà et au-delà de leurs frontières. Ce n'est nullement une coïncidence si, dans ces pays, les classes dominantes du point de vue politique le sont aussi du point de vue économique, car elles ont procédé à des investissements très importants dans les territoires coloniaux de leur pays et persévèrent dans cette voie.
- 3. Certains membres de la Commission prétendent qu'au titre de la réparation des effets du colonialisme il conviendrait que le territoire autrefois dépendant rembourse aux contribuables de la puissance coloniale leur contribution financière au maintien de la politique d'oppression pratiquée par leur pays; cela reviendrait à appliquer à rebours la doctrine de Tchitcherine² à la population de l'Etat nouvellement indépendant, en l'invitant à payer le prix de ses chaînes. On a aussi fait valoir, à propos de la charge d'endettement des Etats nouvellement indépendants, que la source de tous les maux résidait dans les mesures adoptées par l'OPEP, alors que ces mesures sont en fait la première manifestation indépendante par des nations faibles de leur droit inaliénable à disposer librement de leurs ressources naturelles. Si tant est qu'il y ait lieu de parler des décisions de l'OPEP, il faut les situer dans leur contexte historique, en mentionnant, par exemple, le fait que pendant cinquante ans, au cours desquels les prix des produits manufacturés et des connaissances techniques de l'étranger sont montés en flèche, un pays comme le Venezuela n'a touché que 50 cents des Etats-Unis par baril de pétrole exporté. M. Díaz González se rend parfaitement compte que la Commission n'est pas le lieu où attaquer le colonialisme et défendre l'OPEP - mais ce n'est pas non plus le lieu où faire le contraire.
- 4. Les règles juridiques n'ont de valeur que si elles procèdent de la réalité et tiennent compte des conditions dans lesquelles elles sont censées s'appliquer. Si la Commission a véritablement pour tâche de développer le droit international, il lui faut non pas préserver des règles issues du contexte social de l'ère coloniale, mais donner aux Etats nouvellement indépendants une chance de défendre leurs

[&]quot; Ci-dessus par. 27.

¹ Pour texte, voir 1443° séance, par. 1.

^a Voir A/CN.4/301 et Add.1, par. 157.

intérêts et d'assurer la poursuite harmonieuse de leur développement économique et social. Tout comme le droit interne, le droit international contemporain devrait être fondé sur la justice sociale — une justice qui serait la même pour les grandes puissances et les petits Etats, pour les pays riches et les pays pauvres.

- 5. Cette façon de voir devrait logiquement conduire à accepter le projet d'article proposé par M. Ouchakov³, qui constitue l'application du principe de la table rase et correspond à la position adoptée par les pays d'Amérique latine lors de leur accession à l'indépendance. M. Díaz González préfère toutefois l'article de synthèse du Rapporteur spécial, pour la simple raison qu'il représente un compromis et un moyen de progresser graduellement. La solution que propose le Rapporteur spécial marque un juste milieu, car, si un Etat nouvellement indépendant a effectivement profité de dépenses d'investissement, il est juste qu'il assume — dans une mesure équitable — les dettes correspondantes contractées en son nom par la puissance coloniale. Dans cet esprit, il conviendrait de remplacer, au paragraphe 2 de l'article, les mots « dépenses correspondantes » par « investissements correspondants ». Le paragraphe 6 dudit article reflète l'esprit de l'ensemble de la proposition du Rapporteur spécial, et se réfère à des principes qui ont été consacrés par la Charte des Nations Unies et qui sont devenus le fondement des relations internationales contemporaines. M. Díaz González propose de supprimer, dans ce paragraphe, le mot « gravement », vu que tout ce qui a pour effet de compromettre, à quelque degré que ce soit, l'économie d'un Etat nouvellement indépendant représente une atteinte à sa souveraineté, et est donc de ce fait interdit.
- 6. M. DADZIE, rappelant que le colonialisme a été condamné par l'ONU, se déclare choqué, pour ne pas dire plus, que l'on puisse encore, à l'époque actuelle, entretenir au sujet de ce système néfaste les opinions exprimées dans l'article dont M. Schwebel a cité des passages à la séance précédente. M. Dadzie présume que M. Schwebel lui-même ne partage pas ces opinions. Il note en effet que M. Schwebel a reconnu n'être pas un spécialiste de la question du colonialisme et qu'il a adopté une attitude relativement positive à l'égard du nouveau projet d'article proposé par le Rapporteur spécial.
- 7. Le PRÉSIDENT constate que certaines déclarations faites à la séance précédente et à la séance en cours n'ont avec la tâche de la Commission qu'un rapport indirect, dans la mesure où elles ont soulevé la question fondamentale de l'essence du colonialisme. Il estime que la Commission peut et doit s'appuyer, pour ses travaux, sur les principes qui ont été bien établis par des décisions de l'Assemblée générale et par la pratique de l'ONU eu égard au colonialisme. Il n'appartient pas à la Commission de porter un jugement sur les questions sous-jacentes au sujet.
- 8. M. SCHWEBEL dit qu'il fait grand cas des remarques du Président et des autres membres de la Commission, notamment de M. Dadzie. Il rappelle qu'il a commencé sa déclaration, à la séance précédente, en indiquant qu'il jugeait le colonialisme indésirable point sur lequel la
 - ^a 1444^c séance, par. 19.

- Commission ne lui paraît pas divisée. A son avis, l'auteur de l'article qu'il a cité n'exprime pas d'opinion pour ou contre le colonialisme; il ne parle pas de ce que le Président a appelé les « questions sous-jacentes ». Il examine simplement la question de savoir si le colonialisme a abouti partout et toujours à une exploitation économique sous forme de profits anormaux pour la puissance métropolitaine ou ses ressortissants. C'est là une question légitime, qui intéresse les travaux de la Commission dans la mesure où des questions du même genre ont été soulevées au cours du débat et dans le rapport du Rapporteur spécial, où elles occupent une grande place.
- 9. Après avoir réfléchi au débat et, en particulier, aux critiques très pertinentes dirigées contre le paragraphe 6 de l'article refondu proposé par le Rapporteur spécial, M. Schwebel souhaite retirer sa suggestion de modifier ce paragraphe, et recommande plutôt sa suppression.
- 10. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit que la plupart des observations qu'il avait à l'esprit ont déjà été faites par d'autres membres. Sir Francis Vallat félicite le Rapporteur spécial du caractère extrêmement détaillé, complet et équilibré de son rapport et, dans l'ensemble, de son projet d'articles.
- M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), résumant le débat consacré au nouvel article relatif aux Etats nouvellement indépendants, approuve M. Francis, M. Sette Câmara et M. El-Erian, qui estiment, contrairement à M. Schwebel, que l'œuvre de codification de la Commission se justifie en l'occurrence, bien que la plupart des pays colonisés aient accédé à l'indépendance. Deux considérations militent en faveur de cette codification. D'abord, il reste non seulement de petits territoires dépendants (qui constitueront peut-être un jour des « mini-Etats »), mais aussi des territoires plus étendus, comme les enclaves sous domination espagnole situées dans la partie septentrionale du Maroc, Porto Rico et les Bermudes, et de grands territoires, comme la Namibie, la Rhodésie ou le Sahara occidental. Ensuite, les dispositions que rédige la Commission peuvent être utiles à la fois aux indépendances à venir et aux indépendances récentes, comme celles de l'Angola, du Mozambique et de la Guinée-Bissau, ou même aux indépendances plus anciennes. Leur utilité est particulièrement frappante en ce qui concerne les dettes d'Etat. En effet, le problème de la dette, et plus particulièrement du service de la dette, lequel s'échelonne parfois sur des années ou des décennies, est le type même de matière successorale qui survit longtemps après l'accession à l'indépendance. Certes, il est tard pour traiter ces questions, mais il n'est pas trop tard. Mieux aurait valu codifier cette matière en 1960, par exemple, lorsque a été adoptée la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale, contenant la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux.
- 12. M. Bedjaoui demande aux membres de la Commission de faire preuve de générosité dans la formulation de l'article à l'examen, même si cette générosité ne doit plus coûter grand-chose, en pratique, aux pays nantis. Au moment où l'on cherche à créer un nouvel ordre économique international, où s'esquissent un droit du développement et un droit au développement, où le concept de solidarité internationale commence à donner une sève

nouvelle au droit international public et où l'aide est peu à peu considérée comme un devoir international, la Commission ne peut pas rester en retrait; elle doit se montrer généreuse. Comme M. Quentin-Baxter l'a indiqué à la 1443° séance, l'article à l'examen doit refléter la doctrine actuelle de l'ONU. Il ne saurait être question, dans ces conditions, de supprimer le paragraphe 6, comme le propose M. Schwebel. Il importe d'élaborer une disposition conforme à la réalité, telle qu'elle ressort des discussions de la CNUCED, de l'Assemblée générale ou de la Conférence sur la coopération économique internationale, lesquelles envisagent toutes la possibilité d'effacer les dettes contractées souverainement par les Etats nouvellement indépendants après leur décolonisation. Dès lors, on ne saurait a fortiori exiger des Etats nouvellement indépendants qu'ils répondent de dettes antérieures, nées du temps de la puissance coloniale et par la volonté de celle-ci, et qui au surplus n'ont pas toujours profité à ces pays du temps où ils étaient colonisés.

En attendant de régler le problème de l'endettement du tiers monde par un effacement de la dette, les pays riches créanciers financent le service de cette dette en accordant à certains débiteurs des prêts devant leur permettre de rembourser des emprunts antérieurs. En définitive, ce n'est donc même pas de générosité qu'il faut faire preuve, mais de réalisme. L'endettement vertigineux du tiers monde n'est que le résultat d'un système économique mondial injuste, qualifié de détérioration des termes de l'échange, et qui constitue un nouvel esclavage des temps modernes. A ce sujet, le Rapporteur spécial cite un auteur français qui a conseillé au Gouvernement de Sri Lanka de refuser de payer ses dettes, en mettant l'accent sur le prix scandaleusement bas payé pour ses exportations de thé. Il rappelle aussi que, à l'initiative du président Pompidou, les dettes contractées à l'égard de la France par 14 pays africains francophones ont été remises. Ces dettes n'étaient pas celles d'Etats successeurs, mais leur remise est quand même significative d'une certaine tendance.

A la base de l'article à l'examen, le Rapporteur spécial dit qu'il place deux principes : l'incapacité de payer et l'absence de profit retiré du produit de la dette. Comme ces principes n'ont pas été posés par les Etats nouvellement indépendants, mais par les puissances coloniales ellesmêmes, celles-ci ne sauraient maintenant les rejeter. En particulier, dans le Traité de Versailles, en 1919, les puissances alliées ont défendu ces principes concernant les colonies allemandes. Pour ce qui est de l'incapacité de payer, ce sont les Etats-Unis d'Amérique qui ont donné l'exemple, après la première guerre mondiale, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 381 du neuvième rapport. Le raisonnement tenu par le Gouvernement des Etats-Unis dans le cas cité est parfaitement conforme à l'esprit du paragraphe 6 de l'article proposé par le Rapporteur spécial. C'est pourquoi M. Bedjaoui s'étonne que M. Schwebel demande la suppression d'une disposition se référant à des principes que les Etats-Unis ont également défendus dans l'affaire de Cuba, en 1898.

15. Le problème angoissant que la charge de la dette pose aux pays sous-développés a été traité par M. Francis (1443° séance), M. Calle y Calle, M. Sette Câmara et M. Tabibi (1444° séance), qui considèrent que le para-

graphe 6 est fondamental, et qui iraient même jusqu'à faire valoir la notion d'incapacité de payer non seulement au paragraphe 6, où elle est liée à l'existence d'accords entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, mais aussi dans l'ensemble de l'article, et notamment au paragraphe 3. Pour sa part, M. Tabibi estime que le contenu du paragraphe 6 est si important qu'il faudrait en faire un article distinct. D'autres membres de la Commission, comme M. Quentin-Baxter (1443° séance) et M. El-Erian (1444° séance), ont montré que les idées qui sous-tendent le paragraphe 6 procèdent de la doctrine des Nations Unies.

La question du poids financier de l'endettement et celle de la capacité de payer se rattachent au problème général du développement. Selon l'Article 55 de la Charte des Nations Unies, ce problème est un problème international par excellence. Le développement est devenu une responsabilité collective de la communauté internationale tout entière. La Charte des droits et devoirs économiques des Etats 4 rappelle aussi que « la responsabilité du développement de chaque pays incombe au premier chef à ce pays lui-même, mais qu'une action internationale concomitante et efficace est essentielle pour qu'il atteigne pleinement ses buts en matière de développement ». Une charge excessive de dettes serait donc incompatible avec cette action internationale pour le développement. Le développement est actuellement la condition essentielle de la paix internationale. Or, la course aux armements engloutit des sommes prodigieuses, qui trouveraient assurément un meilleur usage si elles étaient affectées au développement pacifique. Cet aspect économique de la paix a été souligné par les participants à la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés (Alger, 1973), qui ont parfaitement perçu les rapports entre leur retard économique et la domination politique et économique qu'ils subissent. Comme le président Salvador Allende l'a déclaré, « la relation dialectique est très évidente : l'impérialisme existe parce que le sousdéveloppement existe; le sous-développement existe parce que l'impérialisme existe. » Et le pape Paul VI a affirmé, dans une encyclique, que « le développement est le nouveau nom de la paix ». Le Rapporteur spécial rappelle encore qu'à sa sixième session extraordinaire, tenue en 1974, l'Assemblée générale a adopté la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international⁵ (qui est en quelque sorte à la souveraineté économique des Etats ce que la Charte des Nations Unies est à leur souveraineté politique).

17. Se référant au principe du profit que l'Etat nouvellement indépendant retire de l'affectation du produit de la dette, M. Bedjaoui met l'accent sur le contexte colonial d'exploitation qui a été celui de certaines réalisations économiques, sociales ou culturelles. Ces réalisations visaient avant tout au bien-être et à la prospérité de la puissance coloniale, ce qui fausse la notion de profit. Lorsque le peuple dépendant en profitait, ce n'était que par ricochet. Après l'indépendance, diverses installations se sont révélées difficiles à utiliser ou à reconvertir. A ce propos,

⁴ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

^a Résolution 3201 (S-VI).

la puissance coloniale laisse des biens importants, mais qui ne profitent pas à l'Etat nouvellement indépendant, non pas à cause du contexte colonial mais simplement parce que la puissance coloniale, plus riche, possédait dans la colonie des installations correspondant à un degré de puissance économique ou autre que l'Etat nouvellement indépendant n'a pas atteint. Il ne faut sans doute pas en déduire que la décolonisation se traduit, en elle-même, par un recul, ce qui reviendrait à dire, comme M. Schwebel l'a affirmé, que les peuples coloniaux vivaient dans de meilleures conditions du temps de la puissance administrante. Il n'en demeure pas moins que certains biens laissés dans le territoire dépendant par la puissance administrante (comme des bases militaires ou des rampes de lancement sophistiquées) ne peuvent être que difficilement reconvertis. Tel est le cas, en Algérie, d'une base militaire dotée d'installations souterraines anti-atomiques et d'un site d'expérimentation de bombes atomiques. Pour le Rapporteur spécial, il est évident que le passage de tels biens, lorsqu'ils ont été créés par des dettes, ne doit pas entraîner la prise en charge de ces dettes par l'Etat nouvellement indépendant, étant donné que celui-ci n'en a nullement profité. 18. Bien qu'il considère comme pertinents les principes dont s'inspire l'article à l'examen, M. Quentin-Baxter a dit qu'il ne comprenait pas leur agencement dans cette disposition. A cela, le Rapporteur spécial répond qu'il s'est référé aux principes d'équité, en les éclairant par trois considérations. En effet, dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1969 dans les affaires du Plateau continental de la mer du Nord, la CIJ a invité les Etats à donner un contenu aux principes équitables, en fonction de situations de fait et de considérations propres à chaque cas 6. Dans le cas des Etats nouvellement indépendants, ces considérations s'enchaînent selon un ordre logique. Il faut d'abord démontrer

M. Quentin-Baxter a parlé à la 1443° séance du cas où

se passe de toute démonstration.

19. Personnellement, le Rapporteur spécial estime cependant qu'il conviendrait d'y ajouter un paragraphe pour préciser que les accords entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur ne doivent pas être léonins. Il ne faut pas que l'Etat prédécesseur profite de la faiblesse du nouvel Etat qui vient d'accéder à l'indépendance. Actuellement, le grand problème des Etats nouvellement indépendants réside dans les contraintes que leur imposent de tels accords. Pour les respecter, bien des pays continuent à payer des dettes anciennes, en s'endettant de nouveau. Il ne s'agit pas pour autant de priver l'Etat nouvellement

que l'Etat nouvellement indépendant a profité du produit

de la dette. S'il en a profité, il faut qu'il soit capable de la

payer. Même dans cette hypothèse, il faudrait prendre en

considération l'exploitation coloniale; on ne fera renoncer

les pays nouvellement indépendants à la revendication

d'une indemnisation que si on les exonère des dettes colo-

niales. Le projet d'article à l'examen est entièrement conçu

en fonction de ces trois considérations. Pour en exprimer le

contenu sans détour, la Commission pourrait simplement

s'inspirer du modèle de rédaction proposé par M. Ou-

chakov?. Ce projet de texte est si élégant et si concis qu'il

indépendant de son droit souverain de conclure un accord, ainsi que le craint M. Sucharitkul⁸. Il s'agit au contraire de le protéger, en se souvenant que certains accords de dévolution ont même parfois été conclus avant l'accession à l'indépendance. En outre, il faut démythifier la notion d'égalité souveraine des Etats, qui n'est qu'une hypocrisie du droit international. Pour être parfaite, la souveraineté devrait s'accompagner de l'indépendance économique.

Mise à part la position de M. Sucharitkul, les vues des membres de la Commission sur le problème des accords entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur se partagent selon deux tendances. D'un côté, M. Ouchakov a décidé de ne pas parler de ce genre d'accords, ni de leur validité ou de leur éventuel caractère léonin. Sans doute considère-t-il que cette question relève du droit des traités. Or, la Convention de Vienne⁹ est complétée par une déclaration sur l'interdiction de la contrainte lors de la conclusion de traités 10. Pour le Rapporteur spécial, la position de M. Ouchakov ne semble pas en harmonie avec le projet d'article 13¹¹, relatif aux Etats nouvellement indépendants et aux biens d'Etat. Conformément à cette disposition, l'Etat prédécesseur ne peut conserver des biens qu'avec l'accord de l'Etat successeur. Les accords qui seraient conclus d'une manière non conforme à l'article 13 seraient considérés comme nuls ab initio. En revanche, selon l'article proposé par M. Ouchakov, l'Etat successeur pourrait assumer des dettes lourdes ou indues en vertu d'un accord, quelle qu'en soit la validité. Il existe donc un manque de symétrie entre ces deux dispositions.

D'un autre côté, M. Dadzie, M. Francis (1443° séance), M. Calle y Calle et M. Sette Câmara (1444° séance) souhaiteraient que le principe de la capacité de payer soit reflété dans l'ensemble de l'article. Certains d'entre eux voudraient ne pas parler de l'accord au paragraphe 6. afin que cette disposition couvre toutes les situations, même celles où il n'existe pas d'accord, tandis que d'autres souhaiteraient introduire l'idée de la capacité de payer au paragraphe 3, s'il en était question au paragraphe 6. Quant à M. Quentin-Baxter (1443° séance), il a adopté une position moyenne : il a mis l'accent sur le caractère supplétif des règles qu'élabore la Commission; le but de la Commission est d'encourager les parties à conclure un accord, faute de quoi elles doivent se référer à ces règles. En l'occurrence, la Commission n'encourage l'accord des parties que dans certaines limites. La libre volonté de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur se trouve subordonnée au respect par eux d'un principe intransgressible, celui de l'autodétermination des peuples. C'est la même situation que dans le cas de l'article 13.

22. Passant successivement en revue les différents paragraphes du nouvel article qu'il propose, M. Bedjaoui constate que le principe énoncé au paragraphe 1 a été reconnu comme évident par tous les membres de la Commission. M. Quentin-Baxter a même estimé qu'il

[°] C.I.J. Recueil 1969, p. 46 à 50.

⁷ 1444° séance, par. 19.

^a *Ibid.*, par. 51.

Voir 1417° séance, note 4.

¹⁰ Voir Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (op. cit.), p. 307, doc. A/CONF.39/26, annexe.

¹¹ Voir 1416^e séance, note 2.

suffirait d'en parler dans le commentaire. Le principe énoncé au paragraphe 5 a aussi été considéré comme évident. M. Sette Câmara a estimé que la garantie devait être maintenue, M. Calle y Calle qu'elle était couverte par la définition de la dette d'Etat, qui se réfère à une obligation financière, et M. Quentin-Baxter que la garantie devait être évoquée dans le commentaire seulement. Quant aux paragraphes 2, 3 et 6, ce sont des paragraphes fondamentaux, dont il a déjà été amplement question. En ce qui concerne le paragraphe 3, le Rapporteur spécial tient cependant à rappeler que M. Calle y Calle a montré 12 qu'il pouvait s'interpréter de deux façons : ou bien il s'agit d'une compensation globale entre un passif général et un actif général, ou bien d'une relation directe entre un bien et une dette qui résulte directement de ce bien. Si la dernière interprétation était la bonne, on friserait la contradiction avec les articles relatifs aux biens, et notamment l'article 8, lequel précise que les biens passent sans compensation. On peut ajouter que l'application de principes équitables interdit de faire correspondre systématiquement un bien à une dette. C'est donc la première interprétation qui s'impose; il s'agit en quelque sorte d'un « package deal ». Enfin, M. Bedjaoui relève que M. Sette Câmara et M. Calle y Calle ont exprimé des doutes quant à l'application du paragraphe 1 aux deux cas de succession visés au paragraphe 4. Réflexion faite, le Rapporteur spécial est enclin à partager leurs préoccupations.

- 23. Tout en approuvant les lignes générales du projet d'article présenté par le Rapporteur spécial, M. Schwebel ¹³ a émis des critiques très vives à propos de problèmes qui éloignent la Commission de son rôle et de ses objectifs. M. Bedjaoui ne saurait traiter ces critiques par l'indifférence, car elles reviennent à justifier un colonialisme dont les conséquences se font encore sentir pour 2,5 milliards d'hommes.
- 24. Dans son rapport, le Rapporteur spécial s'est abstenu d'émettre un jugement de valeur qui puisse être outrageant à l'égard de quelque puissance coloniale que ce soit : il s'est borné à constater des faits pour en tirer les conséquences sur le plan normatif. Ses observations ne doivent être prises ni comme une condamnation ni comme une absolution, mais comme une évocation édifiante de l'aventure humaine, dont il importe de tirer la leçon pour le présent et pour l'avenir. Il ne faut pas oublier, en effet, que l'impérialisme fait historiquement partie de cette aventure humaine et qu'il n'est propre ni à un seul pays, ni à une seule race, ni à une seule époque.
- 25. M. Bedjaoui fait tout d'abord observer que les cas de piraterie sur mer aux XVIII^e et XIX^e siècles mentionnés par M. Schwebel n'étaient pas le fait des Algériens, mais de l'impérialisme ottoman, qui avait colonisé l'Algérie et une partie du bassin méditerranéen, et il rappelle que la piraterie était de tous les temps et l'œuvre notamment de ressortissants de pays occidentaux dont les faits de piraterie ont été illustrés par tant de films américains à grand succès et immortalisés par le talent d'acteurs de cinéma américains.

- 26. M. Bedjaoui aurait souhaité que M. Schwebel, songeant à l'anniversaire tout proche de l'indépendance des Etats-Unis d'Amérique, fît preuve, sinon de générosité, du moins d'un peu plus de justice à l'égard des peuples colonisés, au lieu de se livrer à un éloge passéiste et anachronique des bienfaits du colonialisme, en se retranchant derrière l'autorité d'un professeur de l'université Yale.
- 27. A propos des méfaits du colonialisme, dont M. Schwebel dit ne pas avoir d'expérience directe, M. Bedjaoui se contentera de citer l'historien Ki-Zerbo, président de l'Association des historiens africains et membre du Conseil exécutif de l'UNESCO, qui, à la question : « Sans le colonialisme, auriez-vous été un grand historien? », a répondu : « Qui sait? J'aurais pu être non seulement historien, mais fils et petit-fils d'historien si l'exploitation coloniale n'avait pas brisé mes aïeux et mon peuple. »
- En tant que citoyen d'une nation éprise de liberté, M. Schwebel devrait comprendre que l'indépendance des peuples ne se mesure pas à l'aune des avantages économiques et ne se marchande pas : elle est recherchée pour elle-même, et ne s'aliène pas en contrepartie d'un bien-être que l'ordre colonial n'a d'ailleurs jamais apporté et qu'il était dans sa nature intrinsèque de ne jamais apporter. C'est là le fond du problème. Même si aujourd'hui les peuples du tiers monde libérés des chaînes de la servitude sont moins heureux, ils ne peuvent regretter d'avoir brisé leurs chaînes. Il est d'ailleurs dérisoire de soutenir que c'est parce qu'ils sont indépendants qu'ils sont moins heureux, car c'est le système inique des relations économiques internationales qui est la cause de tous leurs maux. Il faut démonter et analyser les mécanismes de l'économie mondiale, conçus jusqu'ici non pour le tiers monde, mais contre lui. Celui-ci est, en effet, condamné à livrer une quantité sans cesse croissante de sa production d'énergie ou de matières premières pour acquérir dans les pays industrialisés le même produit, manufacturé avec ses propres matières premières, sa propre énergie, et même, parfois, sa propre main-d'œuvre émigrée et ses propres techniciens formés et restés dans les pays nantis vers lesquels s'organise la « fuite des cerveaux ». Ce nouvel esclavage des temps modernes, où le tiers monde doit travailler sans cesse davantage pour acheter le même tracteur ou la même machine, pendant que les pays développés travaillent de moins en moins pour acquérir la même quantité de pétrole ou de minerais, ne constitue en fait que la « partie visible de l'iceberg ». Le commerce mondial actuel, qui organise l'écart grandissant dû à la progression des prix des produits manufacturés et à la régression de ceux des produits primaires, exprime cet aspect de la situation.
- 29. Toutefois, au-delà de cet aspect, c'est toute l'inégalité actuelle qui est institutionnalisée dans un droit et dans des relations internationales qui ont séculairement conçu et organisé le retard des Etats du tiers monde comme une condition nécessaire du progrès des Etats industrialisés. C'est cette loi implacable de la détérioration des termes de l'échange qui est la source des maux du tiers monde, et c'est cette situation que le droit international public traditionnel a permise et facilitée. Il faut donc mettre peu à peu en place un système international dans lequel l'enrichissement continu des pays riches ne sera plus payé par l'appauvrissement progressif des pays pauvres.

^{1: 1444°} séance, par. 6.

¹⁸ Ibid., par. 32 et suiv.

C'est là l'ambition du nouvel ordre économique international.

- 30. A propos de Porto Rico, le Rapporteur spécial fait observer que ce n'est pas lui, mais la communauté internationale, qui a décidé de considérer ce territoire comme un territoire dépendant. Il ne faut donc pas lui reprocher, comme l'a fait M. Schwebel, de méconnaître la résolution 748 (VIII) de l'Assemblée générale, du 27 novembre 1953, qui considérait que Porto Rico avait acquis un nouveau statut constitutionnel et qu'en conséquence le Chapitre XI de la Charte des Nations Unies ne lui était plus applicable. Il faudrait plutôt s'en prendre à l'ONU ellemême, qui n'a cessé, par la suite, de prendre d'autres résolutions contraires pour réclamer l'indépendance de Porto Rico. Mais il faudrait pour cela faire preuve de cohérence dans le raisonnement. Or, M. Schwebel accorde une valeur juridique pleine et entière à la résolution 748 (VIII), et il met ensuite en doute la valeur normative des résolutions de l'Assemblée générale lorsqu'il conteste la portée juridique de la résolution 3281 (XXIX) par laquelle l'Assemblée a adopté la Charte des droits et devoirs économiques des Etats. M. Bedjaoui fait observer que la résolution sur Porto Rico a été adoptée en 1953, au moment où l'ONU ne représentait pas tous les peuples du monde, alors que la résolution qui contient la Charte des droits et devoirs économiques des Etats a été adoptée en 1974 par une communauté internationale beaucoup plus vaste. Il fait observer également qu'en 1953 les Etats-Unis disposaient d'une majorité automatique à l'ONU grâce à une clientèle docile, et que le monde industrialisé, qui a régné sans partage sur l'ONU pendant près de deux décennies, trouvait cette majorité automatique normale et juste parce qu'elle était, selon lui, l'expression de cette même démocratie du nombre qu'il rejette aujourd'hui.
- C'est une attitude peu cohérente que celle qui consiste tantôt à reconnaître tantôt à rejeter telle ou telle résolution des Nations Unies. Pour bloquer le jeu démocratique à l'Assemblée générale, certains pays, qui ont perdu leur vieille majorité automatique, recourent à la technique du consensus, qui leur permet d'obtenir le maximum de concessions dans des textes de compromis qui atténuent la portée et le contenu des résolutions adoptées. Non contents de ce résultat, ils recourent ensuite à la technique des réserves, qui leur permet de ne pas se considérer comme concernés par ces résolutions. C'est cette attitude qui empêche de déboucher assez rapidement sur un nouvel ordre juridique international, Mais il s'agit d'un combat perdu d'avance, car la Charte des Nations Unies, en tant qu'instrument organique, a déjà beaucoup évolué grâce à ses gloses : l'Assemblée générale lui a donné un contenu dynamique et évolutif, suivant les besoins de la communauté internationale, et en a fait une charte vivante qui correspond aux aspirations d'un monde en pleine transformation. Les résolutions répétées de l'ONU font le droit de demain grâce à des sédimentations successives, comme l'a démontré le professeur Verdross dans son étude Die Quellen des universellen Völkerrechts¹⁴.

- 32. M. Schwebel a reproché à l'OPEP de contribuer à l'appauvrissement des pays du tiers monde. Cependant, les pays industrialisés n'ont jamais rien fait pour les pays les plus démunis. Lors de la Réunion des souverains et chefs d'Etat des pays membres de l'OPEP tenue à Alger en mars 1975, ceux-ci ont annoncé, dans une déclaration de solidarité qui n'a trouvé aucun écho dans la presse occidentale, qu'ils étaient prêts à vendre à prix coûtant le pétrole aux pays les plus démunis à condition que les pays nantis fassent, de leur côté, l'effort nécessaire pour modifier l'ordre économique international.
- 33. Si le tiers monde invoque le droit à réparation, dont a parlé M. Schwebel, c'est avant tout pour justifier le devoir d'aide des pays développés à l'égard des pays pauvres. Le schisme économique Nord-Sud représente en effet, de l'avis de M. Robert McNamara, compatriote de M. Schwebel, « une fissure sismique profondément creusée dans la croûte sociologique terrestre et susceptible de produire des secousses violentes », car si les nations riches ne réussissent pas à combler cette fissure, « personne ne sera finalement en sécurité, quelque importants que soient les stocks d'armements ».
- 34. La conception d'un développement planétaire a pris, avec l'action des pays non alignés, une force et une rationalité accrues. Si, pendant deux millénaires, l'Europe a écrit l'histoire du monde par ses soldats, ses marchands et ses missionnaires, et si elle a dominé la planète au nom de son droit, le temps est maintenant venu de mieux répartir les pouvoirs et les richesses, à l'intérieur des Etats aussi bien qu'entre eux.
- Tout comme la très grande majorité des pays du monde, le droit international est aussi un droit « en développement ». Son évolution normative sera vraisemblablement plus rapide que son évolution institutionnelle — et peut-être la première imposera-t-elle la seconde. Ce droit ne sera probablement plus la traduction de relations de domination, d'inégalité ou d'hégémonie. Il ne sera probablement pas non plus un droit de relations égalitaires, mais plutôt un corps de règles où une part de plus en plus importante sera réservée aux relations d'équité. Le principe de l'équité inspirera de plus en plus l'élaboration et le respect de normes qui feront une place à l'inégalité correctrice ou compensatrice, pour permettre aux Etats du tiers monde de rattraper leur retard. La nouvelle fonction assignée au droit international est celle qu'a évoquée un compatriote de M. Schwebel, l'ambassadeur Arthur Goldberg, lorsqu'il a dit que le droit international devait servir « à supprimer la discrimination, à assurer le respect des droits de l'homme, à nourrir l'affamé, à instruire l'ignorant et à libérer l'opprimé ». Selon le vœu des pays en développement, ce droit international doit organiser un monde du partage, et non plus le partage du monde.
- 36. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'en résumant le débat le Rapporteur spécial lui a fait prendre conscience du fait qu'il n'avait peut-être pas été parfaitement clair dans sa déclaration sur le projet d'article relatif aux Etats nouvellement indépendants 15. Il a dit qu'à son avis les paragraphes 2, 3 et 6 et les trois principes qu'ils contenaient

¹⁴ Fribourg-en-Brisgau, Rombach, 1973.

^{15 1443°} séance, par. 32 et suiv.

étaient au centre de l'article. Il s'est également demandé si le principe énoncé au paragraphe 6 devait porter uniquement sur la conclusion d'accords ou devait être établi indépendamment en tant que principe de base.

- 37. Pour développer ce point, il voudrait souligner que la notion de la capacité de payer est très large. Dans un sens, cette notion n'est que l'expression des principes fondamentaux des Nations Unies qui doivent guider la Commission dans ses travaux. Un de ces principes repose sur la notion de souveraineté sur les ressources naturelles, notion qui, à première vue, paraît presque tautologique, car elle revient à affirmer qu'un peuple est propriétaire de ses propres biens et que les Etats souverains exercent leur souveraineté sur leur propre territoire. On peut illustrer, à son avis, ce que ce principe implique vraiment en établissant un parallèle avec le droit interne. D'une manière générale, on estime qu'un individu doit payer ses dettes, mais on ne va pas jusqu'à affirmer qu'un individu doit mourir de faim pour satisfaire ses créanciers. La première priorité consiste à maintenir le débiteur en vie et en bonne santé. De même, le principe de la souveraineté sur les ressources naturelles signifie qu'un Etat ne doit pas être privé de manière détournée du pouvoir qu'il a officiellement de régler ses propres affaires en mettant la question de la dette au-dessus de celle de la libre détermination de l'Etat lui-même. Toutefois, on pourrait dire aussi que, dans le contexte actuel, le principe de la capacité de payer dérive de presque toute la pratique des Etats en matière de succession aux dettes. Des autorités comme le professeur O'Connell, le professeur Feilchenfeld et bien d'autres ont confirmé ce point. Ainsi, le principe de la capacité de payer dérive aussi bien des sources traditionnelles que de la pratique des Nations Unies.
- 38. M. Quentin-Baxter voudrait faire observer également que, lorsqu'on examine la question de savoir si certaines dépenses ont profité à un territoire dépendant, il n'est pas nécessaire de s'en tenir à des situations qui peuvent donner à penser que la puissance coloniale a effectué des dépenses dans son propre intérêt plutôt que dans celui du territoire concerné. Il se peut simplement que le territoire n'ait pas suffisamment de ressources pour maintenir l'appareil gouvernemental que la puissance métropolitaine elle-même jugeait nécessaire et approprié aux conditions de vie moderne. M. Quentin-Baxter pense notamment aux très petits Etats du Pacifique qui étaient auparavant administrés par la Nouvelle-Zélande et qui ont continué de lui être associés après leur accession à l'indépendance. Ces Etats n'ont pu maintenir leur système de gouvernement que grâce aux subventions qu'ils ont continué à recevoir de la Nouvelle-Zélande. Un cas encore plus frappant est celui de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, pays étendu et très accidenté qui, après son accession à l'indépendance, n'a pu maintenir son gouvernement qu'avec l'aide massive de l'Australie, l'ancienne puissance métropolitaine. Si l'on avait estimé que les subventions à la Papouasie-Nouvelle-Guinée devaient cesser au moment où ce pays est devenu indépendant, ou encore que la charge financière de l'appareil gouvernemental devait incomber à l'Etat nouvellement indépendant, cette charge aurait, à elle seule, largement dépassé les ressources immédiates du nouveau pays. Par conséquent, il y a un certain chevauchement entre la capacité de payer et le profit qu'un ancien

territoire dépendant peut retirer des dépenses de l'Etat prédécesseur, bien que chacune de ces deux notions soit parfaitement valable en soi.

39. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer au Comité de rédaction les articles F, G et H¹⁶ ainsi que le texte de synthèse proposé par le Rapporteur spécial ¹⁷. Le Comité de rédaction examinera ces dispositions compte tenu des observations faites à la Commission et, en particulier, du texte de l'article proposé par M. Ouchakov¹⁸.

Il en est ainsi décidé 19.

La séance est levée à 13 heures.

1446° SÉANCE

Vendredi 24 juin 1977, à 10 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite*) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1, A/CN.4/L.253, A/CN.4/L.255]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter les textes adoptés par le Comité de rédaction pour les cinq premiers articles (art. 19, 19 bis, 19 ter, 20 et 20 bis) de la section 2 (Réserves) de la deuxième partie du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales ainsi que pour le titre de cette section 2 (A/CN.4/L.255).

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

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

¹⁰ A/CN.4/301 et Add.1, chap. V, sect. H.

^{17 1443°} séance, par. 1.

^{18 1444°} séance, par. 19.

¹⁰ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1449° séance, par. 4 à 54, et 1450° séance, par. 1 à 6.

^{*} Reprise des débats de la 1442° séance.

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

^{*} Annuaire... 1976, vol. II (11° partie), p. 145.

internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats),

ARTICLE 19 ter (Objection aux réserves).

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

ARTICLE 20 bis³ (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)

- M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) rappelle que les projets d'articles relatifs aux réserves, que le Rapporteur spécial a présentés dans son cinquième rapport (A/CN.4/290 et Add.1), ont été renvoyés au Comité de rédaction après avoir fait l'objet à la Commission d'un débat prolongé et approfondi, au cours duquel des points de vue divergents, voire opposés, ont été exposés. Le Comité de rédaction, conformément au large mandat qui lui avait été conféré en la matière - et qui correspond au rôle qui lui est reconnu conformément à la pratique et aux méthodes de travail actuelles de la Commission —, a examiné en détail ces divers points de vue, compte tenu des variantes proposées par le Rapporteur spécial et des membres du Comité. Le texte des articles dont la Commission est maintenant saisie est le résultat des efforts faits par le Comité pour trouver un moyen terme, dans un esprit de compromis destiné à refléter la tendance dominante du débat qui a eu lieu au Comité.
- 3. Il convient cependant de signaler que, pour un membre du Comité, les solutions auxquelles celui-ci a abouti ne sauraient être considérées comme un compromis. Ce membre a réservé sa position quant au texte des articles adopté par le Comité de rédaction, et il a présenté ses propres variantes (A/CN.4/L.253).
- 4. Les articles adoptés par le Comité de rédaction sont ainsi libellés :

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.

Article 19 ter. - Objection 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.

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 du 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 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 n'en dispose antrement, 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.

Pour l'examen des textes présentés initialement par le Rapporteur spécial, voir 1429° à 1433° séance.

- 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, selon le cas, l'autre Etat contractant, les autres Etats contractants, l'autre organisation contractante ou les autres organisations contractantes.
- 2. Lorsqu'il ressort de l'objet et du but du 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 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 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, pour l'Etat ou l'organisation auteur de la réserve, ainsi que pour l'Etat ou l'organisation auteur de l'acceptation, le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur entre eux;
- b) l'objection faite à une réserve n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat ou l'organisation auteur de 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 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.
- Quand il a formulé ces cinq projets d'articles, le Comité de rédaction a maintenu la distinction fondamentale faite par le Rapporteur spécial entre deux catégories de traités, à savoir les traités entre des organisations internationales et les traités entre des Etats et des organisations internationales. Néanmoins, pour plus de clarté et de précision, le Comité de rédaction a désigné cette dernière catégorie de traités par l'expression « traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats ». Cette nouvelle formule, plus descriptive, a été employée en vue de ne pas donner l'impression — que l'autre, plus ambiguë, risquait de donner — que les articles à l'étude concernent les réserves aux traités bilatéraux conclus entre un Etat et une organisation internationale. Le Comité de rédaction a cherché le même résultat, en ce qui concerne les traités conclus entre des organisations internationales, en maintenant dans la version anglaise le mot « several », qui, en anglais, signifie à proprement parler « trois ou plus ».
- 6. Compte tenu de cette distinction, le Comité de rédaction a maintenu le régime de la Convention de Vienne⁴, dans la mesure où il concerne la situation des Etats, pour les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations

internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, traités que l'on peut appeler « de type mixte ». Ce régime s'applique aussi aux organisations internationales en cas de traités conclus entre des organisations internationales. Toutefois, la position des organisations internationales dans les traités de type mixte est plus restreinte que celle des Etats en ce qui concerne la formulation des réserves et l'objection aux réserves, quand la participation de ces organisations est essentielle à l'objet et au but du traité. En ce qui concerne la formulation des réserves, la position des organisations internationales est clairement indiquée aux paragraphes 2 et 3 de l'article 19 bis, et le Comité de rédaction a décidé, notamment pour que cette position restreinte des organisations internationales soit aussi claire en ce qui concerne l'objection aux réserves, de rédiger un article distinct, l'article 19 ter, qui prévoit expressément les diverses hypothèses d'objections formulées à des réserves par des Etats ou des organisations internationales, selon le cas, pour les deux catégories fondamentales de traités envisagés.

- 7. L'économie des cinq projets d'articles rédigés par le Comité de rédaction est conforme à la distinction fondamentale entre les deux catégories de traités en question. Comme le Rapporteur spécial l'avait fait dans son cinquième rapport, le Comité a consacré des articles distincts, mais parallèles, à la formulation et à l'acceptation des réserves en cas de traités conclus entre des organisations internationales et en cas de traités de type mixte, respectivement. Compte tenu du nouvel article 19 ter, qui concerne spécifiquement l'objection aux réserves, les mots « et objections aux réserves » ont été omis dans les titres des projets d'articles 20 et 20 bis, lesquels ne portent maintenant que sur l'acceptation des réserves. Conformément à la pratique suivie pour les textes adoptés jusqu'à présent en la matière, les articles sont ordonnés et numérotés de manière à faciliter la référence aux dispositions correspondantes de la Convention de Vienne.
- Se référant à l'article 19, le Président du Comité de rédaction signale que les principales modifications apportées par le Comité au titre et au texte initialement proposés par le Rapporteur spécial sont la suppression du mot « conclus » dans le titre (ce qui l'aligne sur le texte de l'article) et l'inversion de l'ordre des membres de phrases dans la disposition introductive. Le texte de l'article 19 bis n'est que l'expression de la décision de principe d'accorder aux Etats et aux organisations internationales une position différente en ce qui concerne la formulation de réserves dans le cas des traités de type mixte. Trois situations possibles sont envisagées dans trois paragraphes distincts. Le paragraphe 1, libellé en des termes analogues à ceux de l'article 19, applique le régime libéral de la Convention de Vienne à la formulation de réserves par des Etats. Le régime plus strict envisagé pour la formulation de réserves par des organisations internationales correspond à la règle générale énoncée au paragraphe 2 de l'article 19 bis, selon lequel une réserve peut être formulée par une organisation internationale lorsque sa participation est essentielle à l'objet et au but du traité, à condition que cette réserve soit expressément autorisée par le traité ou s'il a été autrement convenu que la réserve était autorisée. En tant qu'exception à la règle générale restrictive énoncée au

[·] Voir 1429° séance, note 4.

- paragraphe 2, le paragraphe 3 applique le régime prévu au paragraphe 1 à la formulation de réserves par des organisations internationales dans le cas des traités de type mixte, quand la participation de ces organisations n'est pas essentielle à l'objet et au but du traité.
- 9. L'article 19 ter, qui est un article nouveau, regroupe les dispositions concernant l'objection d'un Etat ou d'une organisation internationale à une réserve dans le cas des deux types de traités visés par le projet. Pour les deux types de traités, le paragraphe 2 de cet article consacre le régime libéral de la Convention de Vienne applicable aux Etats. La même règle est énoncée au paragraphe 1 en ce qui concerne les objections formulées par des organisations internationales dans le cas de traités entre organisations. Le paragraphe 3 énonce la règle plus restrictive adoptée pour les organisations internationales et correspondant aux dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 19 bis, selon laquelle une organisation internationale ne peut formuler d'objection à une réserve dans le cas d'un traité de type mixte que si sa participation au traité n'est pas essentielle à l'objet et au but de ce traité (alinéa b) ou si la possibilité de formuler l'objection lui est expressément accordée par le traité ou résulte nécessairement des tâches que le traité lui assigne (alinéa a). Cette dernière disposition tient compte de l'importance que revêt l'aspect fonctionnel des organisations internationales lorsqu'il s'agit de différencier, aux fins des réserves, le statut de ces organisations en tant que parties à un traité et le statut des Etats souverains également parties au même traité. En particulier, le mot « tâches » a été employé dans ce contexte au lieu du mot « fonctions », pour bien indiquer que l'on renvoie au traité considéré dans le cas particulier et non pas à l'instrument constitutif d'une organisation internationale, où sont définies les « fonctions » de l'organisation en question.
- 10. Enfin, le Président du Comité de rédaction indique que les articles 20 et 20 bis, concernant l'acceptation des réserves pour les deux types de traités considérés, sont symétriques et que leur libellé est semblable à celui des articles correspondants proposés par le Rapporteur spécial, à la réserve de légères modifications rédactionnelles déjà signalées.
- 11. M. OUCHAKOV dit qu'il a proposé au Comité de rédaction de rédiger deux versions différentes pour les articles 19 à 23, afin de permettre aux Etats de choisir entre deux solutions possibles, et que, le Comité ayant préféré s'en tenir à une seule version, il a décidé d'en présenter une seconde à la Commission, sous la cote A/CN.4/L.253. Il a estimé en effet que, en ce qui concerne la formulation des réserves par des organisations internationales, la Commission ne fait pas œuvre de codification, mais de développement progressif du droit international, et qu'elle adoptera nécessairement une approche arbitraire, qui peut, par conséquent, être différente de celle que propose le Comité de rédaction.
- 12. Dans ses projets d'articles 19 et 19 bis, le Comité de rédaction est parti du principe qu'une organisation internationale partie à un traité peut faire n'importe quelle réserve à ce traité, alors que, dans son projet d'article 19, M. Ouchakov est parti du principe qu'une organisation internationale ne peut formuler une réserve à un traité

- que « si la réserve est expressément autorisée par ce traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée ».
- 13. M. Ouchakov estime que son point de vue est justifié pour plusieurs raisons. Il ne voit pas, tout d'abord, quelles raisons les organisations internationales pourraient avoir de faire des réserves à des traités entre Etats. Dans le cas des Etats, des intérêts primordiaux peuvent entrer en jeu, et un Etat est parfois obligé de faire des réserves à certaines clauses d'un traité lorsque ces clauses, auxquelles il était opposé, ont été adoptées à la majorité des deux tiers par une conférence de codification où il se trouvait dans la minorité. Mais dans le cas des organisations internationales, les intérêts en jeu ne sont pas suffisamment importants pour obliger une organisation à faire des réserves à un traité entre Etats.
- 14. M. Ouchakov a constaté, d'autre part, que s'il existe des règles pour les traités entre Etats auxquels participent une ou plusieurs organisations internationales, ces règles concernent essentiellement les Etats, car les traités en question relèvent de la Convention de Vienne. Il ne voit donc pas pourquoi une organisation partie à un traité de ce genre pourrait faire des réserves à l'égard de règles qui concernent les Etats, comme le voudrait le projet du Comité de rédaction. Il ne voit pas non plus pourquoi. dans le cas d'un traité entre organisations internationales auquel participent également un ou plusieurs Etats, un Etat partie pourrait faire des réserves à des règles qui concernent les relations entre des organisations internationales. A son avis, le projet du Comité de rédaction ne maintient pas la règle de la Convention de Vienne et ne sauvegarde pas le rapport nécessaire entre cette convention et le projet d'articles, contrairement à ce qu'a affirmé le Président du Comité de rédaction, car il ne prévoit pas de relations inter se entre les Etats parties à un accord entre Etats auquel sont également parties une ou plusieurs organisations internationales. Son propre projet, au contraire, préserve le rapport qui doit exister entre le projet d'articles et la Convention de Vienne, car il prévoit la possibilité pour les Etats de faire des réserves entre eux, conformément à l'alinéa c de l'article 3 de la Convention de Vienne.
- 15. M. Ouchakov estime également que la solution qu'il propose se justifie dans la mesure où l'attitude qui sera adoptée en matière de réserves à l'égard des organisations internationales ne peut être qu'arbitraire, puisqu'il ne s'agit pas, dans ce domaine, de codifier des règles généralement admises par la pratique des Etats. Il lui paraît impossible, par ailleurs, de mettre sur le même plan les Etats et les organisations internationales, surtout en ce qui concerne la possibilité de faire des réserves ou des objections aux réserves.
- 16. Enfin, en ce qui concerne la procédure relative aux réserves, c'est à l'organe compétent de l'organisation internationale qu'il appartient, à son avis, de décider si cette organisation doit faire des réserves ou des objections aux réserves, surtout lorsqu'il s'agit d'objections à des réserves concernant les relations entre Etats.
- 17. M. Ouchakov espère que la Commission admettra la version qu'il propose pour les articles 19 à 23 et qu'elle la soumettra aux Etats en même temps que celle du Comité de rédaction. Si la Commission décidait de ne retenir que

la version du Comité de rédaction, il souhaiterait que sa propre version soit consignée dans le commentaire, afin de donner aux Etats la possibilité de choisir entre les deux.

- 18. M. Ouchakov fait observer qu'il a consacré un seul article, l'article 19, à la formulation des réserves, alors que le Comité de rédaction a consacré à cette question deux articles distincts. Cependant, il a envisagé dans cet article les différentes catégories de traités que le Comité de rédaction a examinées séparément dans ses articles 19 et 19 bis. Le paragraphe 1 de l'article 19 qu'il propose vise les traités entre des organisations internationales, les paragraphes 2, 3 et 4 visent les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et le paragraphe 5 vise les traités entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats.
- 19. Dans l'hypothèse d'un traité entre des organisations internationales, une organisation internationale partie au traité « peut formuler une réserve si la réserve est expressément autorisée par ce traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée » (par. 1).
- 20. Dans l'hypothèse d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales hypothèse visée à l'alinéa c de l'article 3 de la Convention de Vienne —, c'est la règle de la Convention de Vienne qui s'applique pour les Etats (par. 2). Pour les organisations internationales (par. 3), la règle est la même que dans l'hypothèse visée au paragraphe 1. Le paragraphe 4 envisage un cas particulier, dans lequel la participation d'une organisation internationale à un traité entre Etats est essentielle à l'objet et au but du traité. Dans ce cas, les Etats sont sur le même plan que les organisations internationales, et la règle qui leur est applicable est la même que celle qu'énoncent les paragraphes 1 et 3.
- 21. Dans l'hypothèse d'un traité entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, visée au paragraphe 5, les Etats sont également assimilés aux organisations internationales et sont soumis au même régime qu'elles.
- 22. M. REUTER (Rapporteur spécial) tient à rendre hommage au concours extrêmement précieux que M. Ouchakov a apporté au Comité de rédaction.
- 23. La solution proposée par le Comité de rédaction dans les articles 19 et 19 bis en ce qui concerne la formulation des réserves est extrêmement simple. Pour les Etats, le régime applicable est celui de la Convention de Vienne : les Etats peuvent, dans leurs relations mutuelles, présenter toutes les réserves prévues par cette convention. Le Rapporteur spécial n'est donc pas d'accord avec M. Ouchakov sur ce point.
- 24. Pour les organisations internationales, le régime applicable est également celui de la Convention de Vienne dans le cas des traités entre 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, c'est le régime de l'autorisation qui s'applique, en raison du caractère fonctionnel des organisations internationales. Cette règle comporte une seule exception, dans le cas où la participation d'une organisation internationale n'est pas nécessaire à l'objet et au but du traité. Dans ce cas, en effet, le

- traité subsisterait même si l'organisation internationale n'y participait pas, ce qui signifie que les Etats ont donné à cette organisation la faculté de participer au traité au même titre que les Etats. Les organisations internationales doivent donc être soumises, dans ce cas, au même régime que les Etats c'est-à-dire au régime de la Convention de Vienne.
- 25. Selon le système proposé par M. Ouchakov, les organisations internationales ne peuvent faire que des réserves autorisées, quel que soit le type de traité. Quant aux Etats, la règle qui leur est applicable est plus sévère que celle que prévoit le Comité de rédaction, car M. Ouchakov introduit, en ce qui les concerne, une distinction entre traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales et traités entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, et il assimile, dans ce dernier cas, la situation des Etats à celle des organisations internationales, alors que le Comité de rédaction n'a retenu cette distinction dans le titre de son projet d'article 19 bis qu'à des fins purement rédactionnelles. Selon le projet de M. Ouchakov, les Etats sont également placés sur le même plan que les organisations internationales et ne peuvent formuler, comme elles, que des réserves autorisées dans le cas où la participation de l'organisation internationale à un traité conclu entre des Etats et une ou plus sieurs organisations internationales est essentielle à l'objet et au but de ce traité.
- 26. M. Ouchakov a estimé qu'on pouvait décider, au départ, de refuser aux organisations internationales toute liberté en ce qui concerne la formulation des réserves. Le Comité de rédaction pense au contraire qu'il y a lieu d'accorder aux organisations internationales cette liberté dans deux cas : dans le cas d'un traité entre organisations internationales et dans le cas d'un traité entre Etats et organisations internationales, lorsque la participation de l'organisation au traité n'est pas essentielle à l'objet et au but du traité.
- 27. Dans le cas, par exemple, du cinquième Accord international sur l'étain (1975), qui est ouvert à un certain nombre d'organisations internationales et auquel une organisation internationale est déjà devenue partie sans présenter de réserves, il est évident que, selon le paragraphe 3 du projet d'article 19 proposé par M. Ouchakov, cette organisation internationale n'aurait pas eu le droit de formuler des réserves, car le traité n'autorise ni n'interdit expressément aucune réserve, ni pour les Etats ni pour les organisations internationales. En revanche, selon le paragraphe 3 de l'article 19 bis proposé par le Comité de rédaction, l'organisation en question pourrait formuler des réserves, car il est évident que sa participation au traité n'est pas essentielle à l'objet et au but de ce traité et qu'elle se trouve, par conséquent, dans la même situation que les Etats. Dans la mesure, en effet, où la participation d'une organisation internationale n'est pas plus nécessaire au but et à l'objet du traité que la participation de tel ou tel Etat, cette organisation doit pouvoir faire des réserves au traité dans les mêmes conditions qu'un Etat.
- 28. Il n'est pas acceptable, évidemment, qu'une organisation internationale puisse faire des réserves qui porteraient sur les relations entre les Etats parties au traité. Mais la définition du mot « réserve » qui a été adoptée à

l'alinéa d de l'article 2⁵ permet de remédier à l'inquiétude exprimée à cet égard par M. Ouchakov.

- 29. Du point de vue technique, le Rapporteur spécial se demande s'il est possible de créer deux régimes distincts de réserves pour les deux sous-catégories de traités entre lesquelles M. Ouchakov a établi une distinction les traités conclus entre des Etats avec la participation d'une ou plusieurs organisations internationales et les traités conclus entre des organisations internationales avec la participation d'un ou plusieurs Etats —, car cette distinction est fondée sur des données purement quantitatives.
- Un problème se pose évidemment lorsque le nombre des Etats et des organisations parties au traité est le même. car le traité tombe alors dans l'une et dans l'autre catégorie. Cependant, même dans le cas où le nombre des Etats et des organisations parties au traité est différent, on peut se demander s'il y a lieu de considérer que le traité appartient à l'une plutôt qu'à l'autre catégorie. Ainsi, dans le cas d'un accord en matière de santé publique conclu entre cinq Etats et quatre organisations internationales, faut-il considérer qu'il s'agit d'un accord entre Etats plutôt que d'un accord entre organisations internationales? On peut dire, il est vrai, que certains traités sont plutôt des traités entre Etats alors que d'autres sont plutôt des traités entre organisations internationales. Le Comité de rédaction a tenu compte de cette distinction, dans son projet d'article 19 bis, en envisageant l'hypothèse dans laquelle la participation d'une organisation internationale n'est pas nécessaire à l'objet et au but du traité. Toutefois, cette distinction ne doit pas se fonder sur un critère purement mathématique. On trouve en effet, en matière d'assistance technique, des traités entre six ou sept organisations internationales et un seul Etat et des traités entre six ou sept Etats et une seule organisation internationale, pour lesquels il n'existe aucune raison fondamentale d'instituer des régimes différents.
- 31. Le Rapporteur spécial souligne, à cet égard, que le projet du Comité de rédaction fait une grande place à l'objet et au but du traité. Ce critère, qui a été adopté par la Convention de Vienne, lui paraît le seul raisonnable, car il est impossible pour la Commission de s'engager dans une analyse détaillée de la structure des traités qui la conduirait à des classifications compliquées et arbitraires.
- M. FRANCIS dit qu'à son avis le mot « plusieurs », employé dans le titre et dans le texte de l'article 19 adopté par le Comité de rédaction, est trompeur, voire même dangereux. Les traités conclus entre organisations internationales sont un phénomène très récent, et ne peuvent être traités à tous égards comme des traités entre Etats. Une organisation internationale n'a aucun intérêt fondamental propre, en ce sens qu'elle représente essentiellement les intérêts des Etats membres. Il faut se souvenir qu'une organisation internationale ne négocie pas en tant qu'institution abstraite, mais par l'intermédiaire de représentants accrédités, dont les pouvoirs sont limités. Lorsqu'un traité est négocié entre deux organisations internationales, si les représentants de ces organisations ne peuvent formuler des réserves au moment de la signature du traité, les négociations devront être ajournées afin de leur per-

mettre d'obtenir les instructions et l'autorisation nécessaires de leurs organisations respectives. M. Francis craint que l'emploi du mot « plusieurs » n'interdise à un agent négociateur de formuler une réserve à un traité envisagé entre deux organisations internationales.

- 33. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il s'agit de savoir si la Commission veut vraiment exclure les réserves en ce qui concerne les traités bilatéraux. La Conférence des Nations Unies sur le droit des traités ne l'a certainement pas voulu, et le Comité de rédaction s'est engagé dans une voie qui paraît l'exclure. Si la Commission veut établir un parallèle entre le projet d'articles et la Convention de Vienne et ne pas exclure la possibilité de faire des réserves à des traités bilatéraux, elle doit revenir à la formule « traités conclus entre des Etats et des organisations internationales » et renoncer à la distinction qui a été faite, pour des raisons d'ordre rédactionnel, entre les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales, d'une part, et les traités entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, d'autre part.
- 34. Le PRÉSIDENT dit que la Commission n'est pas en mesure de poursuivre la discussion sur l'article 19 en raison d'une réunion du Groupe de planification, mais que les membres de la Commission pourraient réfléchir à la possibilité de supprimer tout simplement le mot « plusieurs » dans le titre et le texte de cet article. Sir Francis estime qu'une telle solution serait compatible et avec l'article 19 et avec l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne.

La séance est levée à 11 h 30.

1447° SÉANCE

Lundi 27 juin 1977, à 15 h 30 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite*)
[A/CN.4/301 et Add.1, A/CN.4/L.256]
[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte des articles 17 à 21 ainsi que le titre de la deuxième partie du projet d'articles et des sections 1 et 2 de cette partie, proposés par le Comité de rédaction dans le document A/CN.4/L.256.

^{*} Ibid., note 3.

^{*} Reprise des débats de la 1445° séance.

- 2. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) précise que les articles 17 à 20 figurent dans la section 1 (Dispositions générales) de la deuxième partie du projet (Succession aux dettes d'Etat). Quant à l'article 21, il est le premier des articles de la section 2 (Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats). L'article 17 est un article nouveau. L'article 18 correspond au projet d'article O, l'article 19 au projet d'article R, et l'article 20 aux projets d'articles S, T et U, proposés par le Rapporteur spécial dans son neuvième rapport¹, tandis que l'article 21 correspond au projet d'article Z/B proposé par le Rapporteur spécial à la 1427° séance².
- 3. Les articles adoptés par le Comité de rédaction sont ainsi libellés :

Article 17. — 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 18. - Dette d'Etat

Aux fins des articles de la présente partie, l'expression « dette d'Etat » s'entend de toute obligation financière [internationale] qui, à la date de la succession d'Etats, est à la charge d'un Etat.

Article 19. — Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent

La 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 20. — Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers

- 1. La succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits des tiers créanciers.
- 2. Le passage des dettes d'Etat qui est censé découler d'un accord ou autre arrangement entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, selon le cas, entre les Etats successeurs, ne sera effectif que
- a) si l'accord ou l'arrangement a été accepté par l'Etat tiers créancier ou l'organisation internationale créancière [ou par le créancier qu'un Etat tiers représente] ; ou
- b) si les conséquences de cet accord ou de cet arrangement sont conformes aux autres règles applicables énoncées dans la section 2 de la deuxième partie des présents articles.

Article 21. — 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.
- 4. Le Président du Comité de rédaction rappelle que, dans son neuvième rapport, le Rapporteur spécial a aussi proposé deux articles destinés à être inclus dans la section 1 et se rapportant à la question des « dettes odieuses », à savoir les articles C et D³, qui, après avoir fait l'objet d'un débat approfondi à la Commission⁴, ont été égale-

- ment renvoyés au Comité de rédaction pour qu'il les examine à la lumière de ce débat.
- 5. Le Comité de rédaction a étudié la question et, tout en reconnaissant l'importance des problèmes soulevés par l'examen de la question des « dettes odieuses », il a été d'avis qu'il était préférable d'examiner d'abord chaque type particulier de succession, parce que les règles qui seraient formulées pour chacun d'eux pouvaient fort bien couvrir les problèmes liés à cette question, si bien qu'il ne serait plus nécessaire d'élaborer des dispositions générales en la matière. On s'est donc généralement accordé à reconnaître qu'il n'était pas utile, ni opportun, d'élaborer à ce stade des articles relatifs aux « dettes odieuses » pour les inclure dans la section relative aux dispositions générales. Il est bien entendu que par la suite, une fois que les projets d'articles relatifs à chaque type de succession auront été formulés, la Commission et le Comité de rédaction pourront, s'ils le désirent, revenir sur cette question.
- 6. Passant en revue les articles adoptés par le Comité de rédaction, M. Tsuruoka indique que, si le Comité de rédaction a jugé bon d'inclure dans la deuxième partie un article 17 intitulé « Portée des articles de la présente partie», c'est pour maintenir le parallélisme entre les dispositions relatives à la succession aux dettes d'Etat et les dispositions relatives à la succession aux biens d'Etat contenues dans la première partie. L'article 17 correspond à l'article 4⁵, dont il reprend le libellé, avec les modifications rédactionnelles nécessaires pour qu'il s'applique aux dettes d'Etat. Cet article montre clairement que la deuxième partie du projet ne traite que d'une seule catégorie de dettes publiques, à savoir les dettes d'Etat, telles qu'elles sont définies dans l'article suivant.
- L'article 18 (qui correspond à l'article O proposé par le Rapporteur spécial) contient la définition de la dette d'Etat aux fins des articles figurant dans la deuxième partie du projet. L'emploi de l'expression « articles de la présente partie », qui figure dans le texte de l'article 18 au lieu de l'expression « présents articles », qui figurait dans la proposition initiale du Rapporteur spécial, est conforme à l'usage suivi dans l'ensemble du projet et, en particulier, à la terminologie de la disposition correspondante de la première partie, à savoir l'article 5. Compte tenu de la tendance prédominante qui s'est fait jour au cours de l'ample débat qui a eu lieu à la Commission sur la question de la définition de la dette d'Etat, le Comité de rédaction n'a pas conservé, dans le texte qu'il propose, les expressions « contractée par le gouvernement central de l'Etat » et « grevant les finances de cet Etat », qui suivaient les mots « obligation financière » dans le texte initial. Le texte mentionne simplement toute obligation financière qui est à la charge d'un Etat. Comme dans l'article 5, il est expressément fait mention de la « date de la succession d'Etats », expression qui est définie à l'article 3 et qui constitue le point de référence nécessaire pour déterminer l'élément temporel. Enfin, le Comité a décidé de mettre entre crochets le mot « internationale » en raison de la divergence d'opinions existant entre les membres de la Commission au sujet de la portée à donner à la disposition. Les membres sont convenus que la définition couvre les obligations

¹ A/CN.4/301 et Add.1, par. 63, 102, 108, 112 et 114, respectivement.

^{1427°} séance, par. 16.

^a A/CN.4/301 et Add.1, par. 140 et 173, respectivement.

^{4 1425°} à 1427° séance.

Voir 1416° séance, note 2.

financières qui sont à la charge d'un Etat à l'égard d'un autre sujet du droit international, qu'il s'agisse d'un Etat ou d'une organisation internationale, mais ne couvre pas ces obligations lorsque le tiers créancier est un particulier qui est un ressortissant de l'Etat débiteur, qu'il s'agisse d'une personne morale ou d'une personne physique. Quant aux créanciers étrangers qui sont des particuliers, certains membres du Comité considèrent qu'ils sont suffisamment protégés par les dispositions du paragraphe 1 de l'article 20. En outre, le mot « internationale » (entre crochets) vise à exprimer l'idée que l'obligation financière doit naître au plan international.

- 8. L'article 19 correspond à l'article R qu'avait proposé le Rapporteur spécial. A part le fait que l'expression « dispositions des articles de la présente partie » y est utilisée comme à l'article 18, la seule modification que le Comité de rédaction a apportée à cet article a été de supprimer le premier membre de phrase, à savoir les mots « Dans les rapports entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur », afin que le texte de l'article 19 corresponde plus exactement à celui de l'article 6 (première partie du projet). L'effet qu'était censé avoir ce membre de phrase est maintenant assuré par les dispositions de l'article 20, tel qu'il a été remanié.
- 9. Le nouveau texte de l'article 20 correspond aux projets d'articles S, T et U initialement proposés par le Rapporteur spécial, et il constitue le complément de l'article 19. Le paragraphe 1 de cet article pose le principe fondamental selon lequel la succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits des tiers créanciers. Le mot « créanciers » vise toutes les sortes de créanciers, qu'il s'agisse d'Etats ou d'organisations internationales. Si la Commission décidait que les projets d'articles s'appliquent aux particuliers, le terme « créanciers » s'appliquerait également à ces derniers. Le paragraphe 2 envisage la situation où l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ou deux ou plusieurs Etats successeurs, conviennent formellement du passage de dettes d'Etat. Toutefois, le mot « censé » indique que ce passage ne s'effectue pas par ce seul accord ou un autre arrangement. A l'alinéa a, les mots « ou par le créancier qu'un Etat tiers représente » sont placés entre crochets en raison des positions divergentes prises par les membres du Comité de rédaction au sujet de la portée du projet. En insérant ces mots, le Comité n'a pas voulu laisser entendre qu'il pourrait s'agir du consentement d'un créancier privé étranger indépendamment de sa représentation par un Etat tiers. Cette expression signifie que, si le créancier privé a donné son accord, l'Etat tiers est empêché d'agir au nom de ce créancier en dehors de cet accord. A l'alinéa b, le mot « conséquences » est employé pour qu'il soit clair que la Commission ne vise pas, dans ce cas, l'effet de l'accord entre Etats, lequel doit être régi par la Convention de Vienne⁶.
- 10. L'article 21 correspond à l'article Z/B proposé par le Rapporteur spécial à la 1427^e séance de la Commission. Compte tenu du débat qui a eu lieu à la Commission, le Comité de rédaction a opté, en ce qui concerne le paragraphe 2, pour la variante proposée par le Rapporteur spécial. Un certain nombre de modifications ont en outre

« notamment » a été ajouté au paragraphe 2, parce qu'il se peut qu'il faille tenir compte de facteurs autres que ceux qui sont énumérés dans l'article pour arriver à déterminer ce qui constitue « une proportion équitable » des dettes d'Etat en question. En troisième lieu, le Comité a légèrement remanié la dernière partie du paragraphe 2, pour en améliorer la rédaction. Par ailleurs, il convient de souligner que, étant donné qu'une succession d'Etats n'implique pas toujours le passage d'une dette d'Etat, le libellé du paragraphe 1 risque d'être quelque peu ambigu. Toutefois, le Comité de rédaction a décidé de recommander à la Commission de traiter ce point dans le commentaire, sans modifier l'expression « le passage de la dette d'Etat », le texte étant ainsi conforme à l'article correspondant de la première partie, à savoir l'article 12. ARTICLE 17 (Portée des articles de la présente partie)?

été apportées à ce texte. En premier lieu, les mots « d'Etat » ont été ajoutés, dans les deux paragraphes, après le mot

« dette », pour plus de précision. En deuxième lieu, le mot

11. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 17 sous la forme proposée par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 188 (Dette d'Etat)9

- 12. M. OUCHAKOV fait observer que le droit international ne s'occupe que des relations internationales, de sorte que c'est bien de toute obligation financière « internationale » que doit s'entendre l'expression « dette d'Etat ». Si le mot « internationale » a été mis entre crochets par le Comité de rédaction, c'est afin de provoquer des réactions de la part des gouvernements.
- 13. Le PRÉSIDENT croit comprendre que le Comité de rédaction tient à ce que le mot « internationale » continue à figurer dans l'article qui sera soumis à l'Assemblée générale, mais entre crochets, car il considère que la question de savoir si ce mot doit ou non apparaître dans le texte final demande un complément d'étude. Bien entendu, les raisons de cette situation, et notamment les observations formulées par le Président du Comité de rédaction à la séance en cours, devront être exposées intégralement dans le rapport de la Commission, conformément à sa pratique en la matière.
- 14. M. OUCHAKOV souhaiterait qu'il soit précisé dans le commentaire qu'un membre de la Commission estime que si l'obligation financière à la charge de l'Etat n'est pas qualifiée d'obligation « internationale », il peut s'agir d'une obligation contractée à l'égard de n'importe quelle personne physique ou morale; en particulier, il peut s'agir d'une obligation financière contractée par un Etat à l'égard de ses propres ressortissants. Si le projet d'articles devait s'étendre à cette dernière catégorie d'obligations financières, il impliquerait une ingérence flagrante dans les affaires intérieures des Etats. C'est pourquoi M. Ouchakov insiste pour que son interprétation de l'expression « toute

⁷ Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

[•] Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1416 à 1418 et 1420 et 1421 séances.

Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

[·] Voir 1417° séance, note 4.

obligation financière », non qualifiée d' « internationale », soit reflétée dans le commentaire de l'article à l'examen.

- 15. M. SCHWEBEL a le sentiment que le Comité de rédaction ne formule pas une recommandation à l'intention de la Commission, mais cherche à avoir son avis au sujet de l'emploi du mot « internationale ». Etant donné qu'un seul membre du Comité de rédaction s'est prononcé en faveur de l'emploi de ce mot, la meilleure solution serait que la Commission soumette à l'Assemblée générale un texte où ce mot n'apparaîtrait pas, en exposant dans le commentaire l'avis du membre intéressé du Comité de rédaction.
- L'article O proposé par le Rapporteur spécial parle simplement d'une « obligation financière », et non d'une « obligation financière internationale ». L'emploi dans un article de cette dernière expression serait absolument contraire à la pratique des Etats, qui offre des milliers d'exemples de successions d'Etats à des dettes d'Etat n'ayant pas été des dettes au plan international. Pour autant que M. Schwebel sache, aucun argument n'a été avancé, ni à la Commission ni au Comité de rédaction, en faveur d'un bouleversement de cette abondante pratique. De surcroît, l'adoption de l'expression « obligation financière internationale » aurait pour effet de limiter les sources de crédit aux Etats et aux organisations internationales, et cette limitation serait contraire aux intérêts de la communauté internationale, et notamment des pays en développement, qui ont besoin d'emprunter auprès d'autres institutions. On laisserait entendre aux banques et autres organismes analogues qu'il ne convient pas qu'ils consentent des prêts à un Etat susceptible d'être impliqué dans une succession, et on irait par conséquent à l'encontre des objectifs du dialogue Nord-Sud, au nombre desquels figure l'élargissement des possibilités d'accès aux marchés de capitaux privés.
- 17. M. SETTE CÂMARA dit que, s'il est vrai, comme M. Schwebel l'a donné à entendre, que le Comité de rédaction demande en fait à la Commission de prendre une décision au sujet de l'emploi du mot « internationale », la Commission sera en mesure de prendre plus aisément cette décision si, conformément à sa pratique antérieure, elle fait tenir aux gouvernements le texte proposé par le Comité de rédaction, de façon à recueillir leurs avis sur la question en temps utile pour sa deuxième lecture du projet d'articles. N'étant pas membre du Comité de rédaction, M. Sette Câmara hésiterait beaucoup à supprimer le mot en cause, à ce stade, sans avoir assisté aux débats du Comité.
- 18. M. ŠAHOVIĆ précise que si le Comité de rédaction a mis entre crochets le mot « internationale », c'est pour montrer qu'il existe à son sujet des vues divergentes à la Commission et au Comité de rédaction. Comme M. Sette Câmara l'a fait observer, il importe de maintenir ce libellé tel quel afin de donner aux membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale la possibilité de faire connaître leur opinion.
- 19. M. QUENTIN-BAXTER fait observer que l'objet de l'article 18 est de donner une définition, et que la Commission se heurte généralement à des difficultés lorsqu'elle a à décider s'il convient d'arrêter les définitions avant d'aborder le fond, ou vice versa. M. Quentin-Baxter estime que l'article 18 permettrait parfaitement, sans le mot

- « internationale », de traiter des divers types de succession. Il espère fermement que la définition de la dette d'Etat qui sera finalement adoptée par la Commission sera calquée plus étroitement sur celle des biens d'Etat qui figure à l'article 5, car des raisons d'ordre technique et de bon sens très solides militent en faveur d'un parallélisme entre ces définitions.
- 20. De toute évidence, les membres de la Commission ont des points de vue fondamentalement différents sur l'emploi du mot « internationale » dans l'article à l'examen, et il est indispensable d'harmoniser ces points de vue si l'on veut que l'ensemble du projet d'articles soit efficace. Même sans tenir compte de sa préférence personnelle pour le non-emploi de ce mot, M. Quentin-Baxter aurait beaucoup de difficultés à déterminer quelle valeur juridique il conviendrait d'accorder à l'expression « obligation financière internationale » si elle était finalement adoptée. Une première possibilité serait que cette expression vise à faire clairement comprendre que la Commission n'affirme pas, dans l'article considéré, que les Etats ont des obligations internationales à l'égard de leurs propres ressortissants mais c'est là une intention qu'il est possible d'exprimer autrement, d'une manière qui est acceptable pour tous les membres de la Commission. Une deuxième possibilité serait que cette expression vise les cas où le créancier se trouve avoir la personnalité internationale — mais cela introduirait dans le texte un élément plutôt bizarre, en ce sens que l'application des articles dans les cas où, par exemple, un Etat émet des obligations dépendrait entièrement du point de savoir si l'acquéreur de ces obligations est un Etat ou une organisation internationale, ou simplement un particulier. Une troisième possibilité — et c'est la plus vraisemblable — serait que cette expression vise les obligations naissant au plan du droit international ou, en d'autres termes, découlant d'opérations entre sujets du droit international, telles que la conclusion de traités. Cette interprétation conférerait au texte un caractère vraiment très restrictif en le limitant aux emprunts contractés entre gouvernements ou entre gouvernements et organisations internationales, et en excluant entièrement l'aspect tout aussi important des emprunts sur des marchés libres. M. Quentin-Baxter présume que dans ce dernier cas les gouvernements se demanderaient si les articles ont une portée suffisamment large pour justifier leur adoption.
- 21. M. AGO estime que la question de la succession d'Etats en matière de dettes s'étend aux dettes qui ne sont pas internationales. Toutefois, il estime qu'il convient de laisser entre crochets le mot « internationale », non seulement parce que telle est la pratique habituelle de la Commission, mais aussi parce qu'il y a eu des divergences de vues à la Commission. De plus, il faut expliquer pourquoi l'article 20 tend à limiter la notion de dette d'Etat aux seules dettes internationales. En effet, à l'alinéa a du paragraphe 2 de cette disposition, le Comité de rédaction a placé entre crochets le membre de phrase relatif à la protection diplomatique. Quant au cas le plus normal, celui d'une dette contractée à l'égard d'un créancier qui n'est pas représenté par un Etat tiers, il n'est pas envisagé.
- 22. D'autre part, le commentaire des articles 18 et 20 devrait être rédigé avec un soin tout particulier. Il conviendrait de préciser quelles divergences de vues ont conduit la Commission à laisser certains mots entre crochets. Si

les gouvernements ne sont pas favorables à une notion restrictive de la dette d'Etat, il faudra modifier plusieurs dispositions du projet.

- 23. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) souscrit aux arguments avancés par le Président, M. Sette Câmara, M. Šahović et M. Ago en faveur du maintien entre crochets du mot «internationale». Il rappelle que, lorsqu'il a résumé le débat relatif au texte qui est devenu l'article 18, il a indiqué que la Commission ne pouvait cacher les désaccords qui s'étaient fait jour en son sein. Il convient maintenant de laisser à la Commission le temps de la réflexion et de donner aux gouvernements l'occasion d'exposer leurs vues sur le problème. Personnellement, le Rapporteur spécial veillera à ce que le commentaire reflète dûment les discussions qui ont eu lieu à la Commission et au Comité de rédaction.
- 24. M. SCHWEBEL dit que, puisque la majorité des membres de la Commission paraissent favorables au maintien entre crochets du mot « internationale », il n'insistera pas pour que ce mot soit supprimé. La pratique de la Commission a ses avantages, à condition qu'elle soit appliquée de manière systématique et impartiale, et M. Schwebel tient à appuyer l'observation faite par M. Ago selon laquelle tous les avis qui ont été exprimés pendant le débat en cours devront être reflétés dans le commentaire.
- 25. Le PRÉSIDENT fait remarquer que, lorsqu'un membre quelconque de la Commission est d'avis qu'un point doit être porté à l'attention des gouvernements, il est de tradition que la Commission expose dans son commentaire aussi bien l'opinion de ce membre que celle de la majorité.
- 26. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 18 sous la forme proposée par le Comité de rédaction, étant entendu qu'on expliquera en détail dans le commentaire, en se référant au débat qui vient d'avoir lieu, pourquoi le mot « internationale » a été placé entre crochets.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 19¹⁰ (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent)¹¹

27. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'adopter le projet d'article 19 présenté par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 2012 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers)13

28. M. OUCHAKOV interprète le paragraphe 2 de l'article 20 comme signifiant que l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur au sujet du passage des dettes d'Etat ne sera effectif que s'il est accepté par l'Etat tiers créancier ou l'organisation internationale créancière — ou même par un tiers créancier privé. Selon cette interprétation, qui lui paraît la seule possible, un accord

- conclu entre deux Etats souverains ne serait pas valable sans le consentement d'un Etat tiers. M. Ouchakov persiste à penser qu'une telle règle serait absolument contraire à la pratique des Etats et au droit international contemporain, notamment au droit des traités qui a été codifié par la Convention de Vienne. Si la Commission adopte le paragraphe 2 de l'article 20, il souhaiterait que sa position à ce sujet soit consignée dans le commentaire de cet article.
- 29. M. TABIBI n'a rien à redire à l'article 20. Toutefois, vu l'importance qu'ont les créanciers privés pour les pays en développement, il est d'avis qu'une explication complète de la signification des mots placés entre crochets à l'alinéa a du paragraphe 2 devrait figurer dans le commentaire. Cette explication serait certainement très utile aux gouvernements, pour lesquels la question des créanciers privés peut constituer une source de préoccupation.
- 30. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) pense que M. Ouchakov a eu raison de souligner la difficulté de la situation visée au paragraphe 2 de l'article 20 et de se référer, à cet égard, au droit des traités. Mais il ne s'agit pas, dans ce paragraphe, d'empêcher l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur de convenir de ce qu'ils veulent en ce qui concerne le passage de la dette. Il s'agit seulement d'imposer certaines limites à ce qu'ils peuvent décider par accord dans la mesure où il y a des tiers, qui peuvent être un Etat, une organisation internationale ou même, parfois, un créancier privé représenté par un Etat tiers. Il ne faut pas oublier en effet, si l'on invoque le droit des traités, que, dans le cas d'une dette contractée par l'Etat prédécesseur par voie d'accord bilatéral, il existe déjà un accord international, régi par le droit des traités, qui lie l'Etat prédécesseur à l'Etat tiers. On peut donc se demander ce que devient cet accord — auguel la Convention de Vienne s'applique — quand l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur conviennent à leur tour, par accord, du sort de l'accord conclu par l'Etat prédécesseur avec l'Etat tiers. Il existe dans ce cas, comme pour la succession d'Etats en matière de traités, une relation triangulaire entre l'Etat prédécesseur, l'Etat successeur et l'Etat tiers, dont le Comité de rédaction a tenu compte au paragraphe 2. Ce paragraphe ne dit pas, en effet, que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne peuvent pas convenir de quoi que ce soit en ce qui concerne la dette; il dit simplement que ce dont ils conviennent ne sera effectif à l'égard de l'Etat tiers que dans la mesure où celui-ci donnera son consentement.
- 31. Le Rapporteur spécial pense, toutefois, que le Comité de rédaction va trop loin quand il parle du « créancier qu'un Etat tiers représente », car il ne faudrait pas qu'un créancier privé puisse s'opposer à la volonté de deux Etats souverains. Il vaudrait mieux, à son avis, parler d'un « Etat tiers représentant un créancier ».
- 32. M. CALLE Y CALLE dit que l'article 20 résulte de la fusion des projets d'articles S, T et U concernant le problème de l'Etat tiers et, par extension, des organisations internationales, et éventuellement des créanciers privés. A son avis, la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 20 est logique et nécessaire, mais le membre de phrase placé entre crochets, à l'alinéa a, devrait être remplacé par « ou par un Etat tiers représentant un créancier privé », pour qu'on voie clairement qu'il vise des dettes envers des particuliers à la charge d'Etats, et que seul un Etat tiers repré-

¹⁰ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1421° à 1425° séance.

¹¹ Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

¹⁸ Pour l'examen des textes présentés initialement par le Rapporteur spécial, voir 1421° à 1425° séance.

Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

sentant un créancier privé peut consentir ou s'opposer à un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Ce libellé ferait aussi comprendre que les Etats assurent parfois une sorte de protection diplomatique « anticipée » aux créanciers privés qui ne parviennent pas à se faire payer leurs créances, soit par l'Etat prédécesseur soit par l'Etat successeur. En aucun cas, cependant, le créancier privé ne doit entrer en jeu dans l'acceptation d'un accord relatif à une dette, car, dans certains cas, il peut être un ressortissant de l'Etat prédécesseur et devenir ensuite un ressortissant de l'Etat successeur, tandis que dans d'autres il peut être réellement un tiers, c'est-à-dire n'être ni un ressortissant de l'Etat prédécesseur ni un ressortissant de l'Etat successeur.

- 33. M. QUENTIN-BAXTER pense, comme le Rapporteur spécial, en ce qui concerne l'emploi du mot « effectif » au paragraphe 2 de l'article 20, que le texte de cet article n'ira pas à l'encontre du droit des traités. En fait, l'article 20 dit qu'une dette est une question qui intéresse non seulement l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, mais aussi les tiers créanciers, qui doivent donc avoir leur mot à dire au sujet de la façon dont elle est transmise. La solution proposée à l'article 20 signifie simplement que si le passage d'une dette de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est conforme aux règles supplétives énoncées dans le projet d'articles, le créancier doit être satisfait, mais que, s'il n'est pas conforme à ces règles, le créancier ne sera pas lié par un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur et aura la faculté de faire protéger ses droits et ses intérêts. L'article 20 a donc pour but d'énoncer cette importante relation triangulaire.
- 34. Tout en souscrivant à l'analyse que M. Calle y Calle a faite du problème posé par l'article 20, M. Quentin-Baxter pense que les mots placés entre crochets à l'alinéa a du paragraphe 2 ne visent que le cas où un créancier privé, agissant en droit interne, accepte l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. En pareil cas, l'Etat dont le créancier privé est ressortissant n'aura rien à dire pour le compte de ce dernier. Au cas où le créancier n'accepterait pas l'accord entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, il appartiendrait à l'Etat dont il est ressortissant de décider de se charger ou non de l'affaire le concernant. Si, par la suite, l'Etat accepte l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, le créancier, en tant que particulier, n'aura plus rien à dire, parce que le projet d'articles ne s'applique qu'au niveau de la personnalité internationale.
- 35. Le texte de l'article 20 ou le commentaire y relatif devrait indiquer que si un créancier privé accepte l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, l'Etat dont il est ressortissant ne pourra rien faire d'autre pour lui, car, selon M. Quentin-Baxter, les mots entre crochets ont simplement pour effet de limiter les droits des créanciers privés, et non pas de conférer à ces derniers un statut équivalent à celui de l'Etat qui les représente.
- 36. M. DADZIE déclare que l'article 20 ne résout pas les difficultés auxquelles il s'est heurté au moment où la Commission a examiné les articles S, T et U, puisque, au paragraphe 2, les mots « ne sera effectif que » font que l'accord relatif aux dettes conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur reste subordonné à la volonté et au consentement d'un tiers, qu'il s'agisse d'un Etat ou d'un

- particulier. Lorsqu'un tiers est en cause dans le passage de dettes d'Etat, ses intérêts doivent, bien entendu, être protégés, mais si un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur est subordonné au consentement de ce tiers, cela va créer des problèmes. La Commission doit donc trouver une solution qui protège les intérêts des tiers, mais précise d'autre part le sens du paragraphe 2, car, sous sa forme actuelle, celui-ci peut être invoqué par un tiers pour faire obstacle à une succession d'Etats.
- 37. M. AGO a éprouvé, à la première lecture du paragraphe 2 de l'article 20, les mêmes doutes que M. Ouchakov au sujet des mots « ne sera effectif que ». Il a pensé, toutefois, qu'on avait peut-être voulu établir une distinction entre la validité d'un accord et son effectivité. Ainsi, l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur au sujet du passage des dettes d'Etat serait valable, mais ne serait pas effectif, car il contiendrait une condition suspensive qui est le consentement de l'Etat tiers.
- Cependant, les doutes de M. Ago se sont aggravés à la deuxième lecture du paragraphe, car il lui est apparu que c'était la Commission elle-même qui, partant de l'hypothèse d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ajoutait une condition suspensive à cet accord. Or, si l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur prévoient que l'accord ne deviendra effectif que lorsque l'Etat tiers créancier aura donné son consentement, aucun problème ne se pose, et la règle énoncée au paragraphe 2 est inutile. Mais si les deux Etats prévoient que l'accord sera effectif dès sa conclusion, la Commission a-t-elle le droit de dire que l'accord ne sera pas effectif tant que l'Etat tiers n'y aura pas consenti? Elle peut donner à ce sujet des directives à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur en leur conseillant de tenir compte des intérêts de l'Etat tiers et d'inclure une clause à cet effet dans l'accord qu'ils concluront, mais elle ne peut pas limiter la liberté de deux Etats qui concluent un accord.
- 39. Il faut souhaiter que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur tiendront compte des intérêts de l'Etat tiers créancier dans l'accord qu'ils concluront. Mais s'ils n'en tiennent pas compte, l'accord n'en est-il pas valable pour autant? Et s'il est valable, comment peut-on dire qu'il n'est pas effectif?
- 40. M. SCHWEBEL dit qu'il est rassurant de voir qu'autant de membres de la Commission appuient le paragraphe 1 de l'article 20. Cette disposition est en effet d'une importance capitale, car il n'y a pas de raison pour qu'une succession d'Etats porte atteinte aux droits des tiers créanciers.
- 41. A propos du paragraphe 2, M. Schwebel ne voit pas de difficulté à répondre à l'objection de M. Ago concernant la formulation d'une règle de droit international qui aurait pour effet de restreindre la liberté de deux Etats de conclure des accords touchant les intérêts d'un Etat tiers. Dès lors qu'une telle règle fait partie des principes fondamentaux du droit interne, pourquoi la Commission ne pourrait-elle pas la reprendre, en substance, en droit international? Cela dit, les dispositions du paragraphe 2 ne sont probablement pas censées pouvoir aller jusqu'à invalider un accord conclu entre deux Etats. Elles ont plutôt pour objet d'établir qu'un tel accord ne sera pas opposable à des tiers intéressés. Pour préciser ce point, peut-être serait-il bon

de remplacer les mots « ne sera effectif que » par les mots « ne sera pas opposable à des tiers, sauf ».

- 42. Pour ce qui concerne les mots placés entre crochets à l'alinéa a du paragraphe 2, M. Schwebel est fermement convaincu que tout traité relatif à une succession d'Etats dans les matières autres que les traités doit porter sur l'ensemble des relations découlant d'une dette concrète, y compris celles dans lesquelles le créancier n'est pas un Etat ou une organisation internationale. Toutefois, comme l'a fort justement souligné M. Quentin-Baxter, cela ne revient nullement à dire qu'un tiers créancier autre qu'un Etat ou une organisation internationale est une personne internationale qui peut être considérée comme une entité agissant sur le plan du droit international. Se référant aux exemples donnés par M. Quentin-Baxter de la primauté de l'Etat sur ses ressortissants créanciers, M. Schwebel dit qu'il faudrait aussi tenir compte du cas dans lequel le gouvernement d'un créancier privé rejette un règlement concernant une dette avant que le créancier privé n'ait pu l'accepter. En pareil cas, ce dernier n'aura pas le droit d'accepter le règlement, même s'il souhaite le faire.
- 43. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que l'article 20 auquel il n'a d'ailleurs rien d'essentiel à objecter quant au fond manque, à son avis, de clarté, même quand il est complété par les mots qui ont été placés entre crochets à l'alinéa a du paragraphe 2.
- 44. Parlant du paragraphe 1, M. Schwebel a souligné l'importance qu'il y a à protéger les intérêts des « tiers créanciers » mais le fait est que cette expression n'a pas été définie aux fins du projet d'articles. Le commentaire devrait donc indiquer le sens à donner à l'expression « tiers créanciers » dans le contexte de l'article 20.
- 45. En ce qui concerne le libellé du paragraphe 2, sir Francis Vallat n'approuve pas du tout l'emploi, dans la version anglaise, du mot « purported » (censé), que la Commission a généralement essayé d'éviter. A ce propos, il relève qu'à l'article 8 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités 14, la Commission a employé l'expression « an agreement providing » (un accord stipulant). Mieux vaudrait reprendre cette formule que d'avoir recours au terme « purported », dont le sens est imprécis. Sir Francis n'est même pas certain que ce terme ait sa place dans un texte juridique.
- 46. D'autre part, il est quelque peu gêné par l'expression « ou autre arrangement », qui figure dans la première phrase du paragraphe 2 de deux choses l'une : ou un accord existe, ou il n'existe pas. Au surplus, l'emploi de cette expression compliquera l'interprétation du paragraphe 2 de l'article 21, qui commence par les mots « en l'absence d'un accord ».
- 47. Toujours dans la partie introductive du paragraphe 2, les mots « predecessor and successor States », dans la version anglaise, devraient être au singulier, car lorsqu'une dette passe d'un Etat à un autre, la relation en question a un caractère essentiellement bilatéral, et non pas multilatéral. De même, les mots « des dettes d'Etat » devraient

- être remplacés par « d'une dette d'Etat », afin que l'objection formulée par un créancier donné contre un accord rende ce dernier inefficace uniquement en ce qui concerne la dette dont il est le créancier. En conséquence, le début du paragraphe 2 pourrait être modifié comme suit :
 - « Where an agreement between a predecessor State and a successor State or between successor States provides for the passing of any State debt, it shall not be effective for that purpose unless » (Un accordentre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou entre des Etats successeurs prévoyant le passage d'une dette d'Etat ne sera effectif à cette fin que).
- 48. Sir Francis n'a rien à redire à l'alinéa a du paragraphe 2 quant au fond, mais il pense que, contrairement au libellé de l'article 3 de la Convention de Vienne, le libellé actuel de cet alinéa exclura des sujets de droit international tels que le Saint-Siège, qui peut être un des créanciers. Il suggère donc d'insérer les mots « ou tout autre sujet de droit international créancier » entre les mots « l'organisation internationale créancière » et les mots placés entre crochets. Généralement, l'emploi des crochets lui paraît très peu satisfaisant, mais en l'occurrence il se justifie. Si la Commission maintient ces mots entre crochets, elle devrait en préciser le sens et en donner une explication complète dans son commentaire.
- 49. Parlant en tant que Président, sir Francis dit que, en raison du nombre d'observations dont l'article 20 a fait l'objet, il serait souhaitable que le Comité de rédaction le revoie encore une fois et essaie d'en améliorer le libellé.
- 50. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) accepte, compte tenu du débat et avec l'assentiment du Rapporteur spécial, la suggestion du Président visant à ce que le Comité de rédaction réexamine l'article 20¹⁵.
- 51. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) pense que le débat dont a fait l'objet le paragraphe 2 de l'article 20 est parti d'un malentendu. En effet, ce paragraphe n'a nullement pour objet, en cas de refus de l'Etat tiers, de supprimer la liberté de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur de conclure un accord ou de rendre nul l'accord qu'ils ont pu conclure, mais de maintenir entre l'Etat prédécesseur et l'Etat tiers l'accord qui les liait antérieurement.

La séance est levée à 18 h 10.

1448° SÉANCE

Mardi 28 juin 1977, à 10 h 5

Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

¹⁶ Pour l'examen du texte révisé présenté par le Comité de rédaction, voir 1450° séance, par. 7 à 47.

¹⁴ Voir 1416° séance, note 1.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite*) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1, A/CN.4/L.253, A/CN.4/L.255]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

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

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), et

ARTICLE 19 ter (Objection aux réserves) [fin]

- 1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le texte des articles 19, 19 bis et 19 ter présentés par le Comité de rédaction ainsi que le texte de l'article 19 proposé par M. Ouchakov (A/CN.4/L. 253).
- 2. M. FRANCIS, se référant à l'article 19 bis, dit qu'il a le sentiment que, en matière de réserves formulées par des organisations internationales à des traités conclus avec des Etats, il est des cas où une organisation internationale peut être considérée comme traitant sur un pied d'égalité avec des Etats. S'il en est bien ainsi, il conviendrait de prendre ces cas en considération dans l'article.
- Dans l'hypothèse où, par exemple, une organisation internationale traiterait avec l'ensemble des Etats qui sont ses Etats membres afin de pouvoir prendre des mesures qui n'ont pas été envisagées dans son acte constitutif, il est certain que cette organisation ne saurait être considérée comme traitant sur un pied d'égalité avec ces Etats, car ceux-ci seraient ses maîtres. Toutefois, il existe un autre type de situation, qu'il faut aussi prendre en considération. C'est ainsi que la Communauté des Caraïbes pourrait être chargée par ses membres de négocier un traité avec des Etats non membres de cette communauté. En pareil cas, la communauté pourrait être considérée comme traitant sur un pied d'égalité avec ces Etats non membres et devrait avoir le droit de formuler des réserves à ce traité, quand bien même ce droit ne serait pas expressément prévu dans son acte constitutif. Cet exemple revêt une importance particulière, car c'est celui d'une organisation composée d'Etats souverains, qui exprime par conséquent la volonté souveraine de ces Etats lorsqu'elle traite avec d'autres Etats. Cependant, en vertu du paragraphe 2 de l'article 19 bis, une telle organisation ne saurait en pareil cas formuler de réserves, à moins d'y être autorisée par le traité en question. M. Francis estime que la Commission devrait étudier la question plus avant. La Commission devrait également examiner si les dispositions du paragraphe 2 de l'article 19 bis sont entièrement compatibles avec celles du paragraphe 2 de l'article 20 bis.

- 4. Se référant à l'alinéa a du paragraphe 3 de l'article 19 ter, M. Francis dit que le membre de phrase « si la possibilité de formuler l'objection lui est expressément reconnue par le traité » lui pose des difficultés. Si l'on entend par là qu'une organisation internationale ne saurait formuler d'objection à une réserve à moins d'y être autorisée par le traité, cette organisation n'aura qu'un rôle passif. En effet, dès l'instant où une organisation internationale peut formuler une réserve à un traité, elle devrait logiquement être aussi en mesure de formuler une objection à une réserve. De même, une organisation internationale devrait être en mesure de faire objection à des réserves formulées soit par des Etats soit par une autre organisation dès lors que ces réserves sont incompatibles avec l'objet ou le but fondamental de l'organisation elle-même. Par conséquent, l'alinéa a du paragraphe 3 de l'article 19 ter, qui, sous sa forme actuelle, est par trop restrictif, devrait faire l'objet d'un complément d'étude.
- 5. Le PRÉSIDENT dit que les projets d'articles à l'exament ont été rédigés en tenant compte du fait que la Commission n'a pas encore été en mesure de décider si les Etats et les organisations internationales sont dans une situation d'égalité en ce qui concerne la formulation de réserves. Les observations faites par M. Francis à ce propos seront par conséquent consignées dans le rapport de la Commission. Celle-ci sera en mesure de revenir sur ce problème fondamental au cours de la deuxième lecture du projet d'articles. D'ici là, elle aura aussi recueilli les observations des gouvernements sur cette question.
- 6. M. OUCHAKOV se demande si, dans l'hypothèse envisagée au paragraphe 2 de l'article 19 bis, les autres organisations internationales parties à un traité, dont la participation n'est pas essentielle à l'objet et au but du traité, sont également admises à formuler des réserves.
- M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que le paragraphe 2 de l'article 19 bis envisage une hypothèse dans laquelle les différentes organisations internationales parties à un traité ne sont pas nécessairement dans la même situation. Dans le cas, par exemple, d'un traité conclu, d'une part, entre l'AIEA (qui serait chargée par ce traité d'assumer des fonctions particulières de contrôle) et, d'autre part, un certain nombre d'Etats et deux organisations internationales opérationnelles (qui pourraient être l'Eurochemic et l'Euratom), il n'y a qu'une seule organisation internationale dont la participation soit essentielle à l'objet et au but du traité : c'est l'AIEA — qui, en raison des fonctions particulières qu'elle serait appelée à assumer dans le cadre du traité, ne se trouve pas dans la même situation que les Etats. Elle ne pourrait donc faire une réserve que si la réserve était expressément autorisée par le traité, selon la règle énoncée au paragraphe 2. Quant aux deux autres organisations, c'est non pas le paragraphe 2, mais le paragraphe 3 qui leur est applicable, car elles se trouvent dans la même situation que les Etats. L'expression « cette organisation » montre bien que la règle énoncée au paragraphe 2 ne s'applique pas à toutes les organisations parties au traité.
- 8. M. QUENTIN-BAXTER dit que, bien qu'il ait été de ceux des membres de la Commission qui considéraient que les règles régissant la formulation de réserves devraient être plus strictes dans le cas des organisations internatio-

^{*} Reprise des débats de la 1446° séance.

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

² Annuaire... 1976, vol. II (1 re partie), p. 145.

³ Pour textes, voir 1446° séance, par. 4.

nales que dans le cas des Etats, il est maintenant en mesure d'accepter les projets d'articles 19 et 19 bis proposés par le Comité de rédaction.

- 9. En ce qui concerne l'article 19, M. Quentin-Baxter partageait les préoccupations de certains autres membres qui craignaient que la Commission ne cède à la tendance consistant à assimiler les organisations internationales aux Etats, en omettant de tenir dûment compte du fait que ces organisations n'ont qu'une capacité contractuelle limitée. Mais les craintes de M. Quentin-Baxter sont maintenant dissipées, et il est tout à fait satisfait de l'équilibre établi par les articles 64 et 27. Qui plus est, l'article 19, sous la forme proposée par le Comité de rédaction, contient des règles supplétives qui ne sont pas contraignantes et ne fixent pas de paramètres que les organisations internationales s'estimeraient tenues de respecter. En fait, ce que cet article offre maintenant aux organisations, c'est la possibilité de tirer parti de la pratique des Etats chaque fois qu'elles jugeront commode de le faire.
- 10. En ce qui concerne le cas, bien plus complexe, de l'article 19 bis, M. Quentin-Baxter considérait comme certains autres membres de la Commission que, étant donné les problèmes d'ordre pratique que soulèvent les conférences auxquelles des organisations internationales pourraient participer, celles-ci ne sauraient avoir le même statut que des Etats. La solution proposée par le Comité de rédaction tient toutefois amplement compte des cas où il n'y aurait aucun intérêt à tenir une conférence si l'organisation concernée n'était pas disposée, en principe, à assumer les responsabilités que l'on entend lui confier. M. Quentin-Baxter juge donc cet article satisfaisant.
- 11. Il est d'accord avec le Président pour estimer qu'il n'est pas nécessaire de régler maintenant le problème du statut respectif des Etats et des organisations internationales, que M. Francis a signalé. En fait, le projet d'articles à l'examen abonde en questions qui exigent un complément d'étude. Pour l'heure toutefois, la Commission se montre très prudente et se borne à émettre des hypothèses et à susciter des réactions.
- 12. Quant à la variante proposée par M. Ouchakov (A/CN.4/I..253), elle suppose l'existence de deux mondes qui s'interpénètrent, à savoir celui des Etats et celui des organisations internationales. M. Quentin-Baxter trouve cette hypothèse plus difficilement acceptable que celle que propose le Comité de rédaction et qui consiste simplement à admettre que des organisations internationales peuvent dans certains cas traiter avec des Etats à des fins particulières. Ces cas sont bien connus et il est possible de les prévoir. Il se peut toutefois que, dans d'autres cas, il soit nécessaire d'aligner plus étroitement le statut des organisations internationales sur celui des Etats. De l'avis de M. Quentin-Baxter, il appartiendra à la Commission de trouver le moyen de tenir compte de cette éventualité.
- 13. M. OUCHAKOV dit que, après les explications données par le Rapporteur spécial au sujet du paragraphe 2 de l'article 19 bis, il croit comprendre que seule une organisation internationale dont la participation est essentielle à l'objet et au but du traité peut faire des réserves et que les autres organisations ne le peuvent pas.

- 14. M. REUTER (Rapporteur spécial) répond que ce n'est pas du tout là le sens du projet d'article 19 bis. Selon ce texte, une organisation internationale partie à un traité tombe soit sous le coup du paragraphe 2 soit sous celui du paragraphe 3 : si la participation de l'organisation est essentielle à l'objet et au but du traité, elle ne peut formuler que les réserves expressément autorisées par le traité, alors que, dans le cas contraire, elle peut formuler les mêmes réserves que les Etats.
- 15. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, se déclare d'accord avec le Rapporteur spécial pour penser que toutes les situations intéressant une organisation internationale sont prises en considération à l'article 19 bis, soit au paragraphe 2 soit au paragraphe 3.
- 16. Le Président invite la Commission à examiner la suggestion faite par M. Francis à la 1430° séance et tendant à supprimer le mot « several » avant les mots « international organizations » dans le titre et dans le texte de la version anglaise de l'article 19.
- 17. M. SCHWEBEL dit qu'il appuie la suggestion de M. Francis.
- 18. M. SETTE CÂMARA dit qu'il appuie lui aussi cette suggestion.
- 19. M. TSURUOKA appelle l'attention de la Commission sur le fait qu'en supprimant le mot « several » (plusieurs) à l'article 19, et en autorisant expressément une organisation internationale à faire une réserve à un traité entre deux organisations internationales seulement, elle autoriserait une anomalie. En effet, si une organisation internationale fait une réserve à un traité entre deux organisations internationales et si l'autre partie n'accepte pas cette réserve, le traité doit normalement disparaître. Si les deux parties décident de conclure quand même un traité, ce sera nécessairement un autre traité, car la formulation de réserves à un traité bilatéral équivaut à une proposition de négocier un autre traité. Si la Commission désire admettre cette possibilité, elle est libre de le faire, mais elle doit être consciente du fait qu'il s'agit là d'une anomalie.
- 20. M. SETTE CÂMARA dit, à propos de l'observation faite par M. Tsuruoka, que la question de savoir si des réserves peuvent être formulées à des traités bilatéraux est complexe et controversée. La Convention de Vienne ⁵ n'exclut toutefois pas cette possibilité. C'est pourquoi la Commission doit tenir compte du fait que, en décidant d'exclure la possibilité de formuler des réserves à des traités bilatéraux conclus entre deux organisations internationales, elle irait bien plus loin que ladite convention.
- 21. Le PRÉSIDENT ne pense pas que la décision de la Commission, qu'elle tende à supprimer ou à garder le mot « several », changera grand-chose, étant donné qu'il sera rendu compte des débats de la Commission sur ce problème dans le commentaire de l'article 19.
- 22. M. FRANCIS appelle l'attention sur le fait que le mot « several » (plusieurs) n'a été employé ni au paragraphe 1, al. a, sous-al. ii, de l'article 2, ni dans le titre du document A/CN.4/L.255, qui contient les textes des articles adoptés par le Comité de rédaction.

[·] Voir 1429° séance, note 3.

^{*} Ibid., note 4.

- 23. M. OUCHAKOV suggère de placer le mot « several » entre crochets.
- 24. Le PRÉSIDENT juge préférable d'éviter dans ce cas l'emploi de crochets.
- 25. M. QUENTIN-BAXTER fait observer que la question de savoir si des réserves peuvent être formulées à des traités bilatéraux se pose non seulement avec la formule « several international organizations » (plusieurs organisations internationales), employée à l'article 19, mais aussi bien avec la formule « one or more international organizations » (une ou plusieurs organisations internationales), qui figure à l'article 19 bis.
- 26. M. TSURUOKA, parlant en qualité de président du Comité de rédaction, dit qu'après une longue discussion le Comité a décidé de traduire l'expression « une ou plusieurs » par « one or more », sauf à l'article 19, où il a maintenu le mot « several », parce que la possibilité d'employer l'expression « one or more » était manifestement exclue dans cette disposition.
- 27. M. DADZIE ne voit pas l'intérêt de la proposition de M. Francis tendant à supprimer le mot « several » à l'article 19, car la solution de rechange consistant à traduire « une ou plusieurs » par « one or more », comme cela a été fait à l'article 19 bis, soulèverait en fait plus de difficultés encore. Etant donné qu'il est clair que l'article 19 vise les cas où un certain nombre d'organisations internationales plus de deux, manifestement participent à la conclusion d'un traité, l'effet de cet article sera le même que le mot « several » soit ou non supprimé. M. Dadzie propose donc que ce mot soit gardé.
- 28. M. CALLE Y CALLE dit qu'il ne pense pas non plus que l'emploi du mot « several » à l'article 19 puisse susciter des difficultés, car il va de soi que des réserves ne sauraient être formulées à des traités conclus entre deux organisations internationales seulement.
- 29. M. ŠAHOVIĆ estime qu'il serait raisonnable d'approuver la proposition du Comité de rédaction, en utilisant les possibilités offertes par le commentaire pour exposer les doutes formulés par certains membres de la Commission au sujet de l'emploi du mot « several ».
- 30. En ce qui concerne la question des traités bilatéraux, M. Šahović rappelle que, dans son commentaire sur les futurs articles 16 et 17 de la Convention de Vienne, la Commission déclarait:

Une réserve à un traité bilatéral ne pose pas de problème, puisqu'elle équivaut à une nouvelle proposition rouvrant les négociations entre les deux Etats au sujet des clauses du traité.

- 31. M. FRANCIS propose que la Commission adopte la suggestion de M. Ouchakov tendant à faire figurer le mot « several » entre crochets, et se réserve de revenir sur ce point, ce qui éviterait de mettre aux voix une question sur laquelle les avis divergent.
- 32. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que la Convention de Vienne n'a pas soulevé de difficultés en ce qui concerne les traités bilatéraux, car elle offrait des possibilités rédactionnelles qui ont permis de ne pas tran-

cher la question. La Commission dispose des mêmes possibilités rédactionnelles pour l'article 19, car elle peut parler, dans cet article, d'un traité « entre organisations internationales ». Ce n'est donc pas à l'article 19, mais à l'article 19 bis que le problème se pose, car l'emploi de l'expression « traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales » impliquerait que la Commission admet des réserves dans le cas d'un traité entre un Etat et une organisation internationale — ce que certains membres de la Commission ne peuvent accepter. Le Rapporteur spécial n'a pas trouvé, pour sa part, de formule qui maintienne l'ambiguïté nécessaire à l'article 19 bis, et il est prêt, si la Commission ne trouve pas de solution satisfaisante, à se rallier à la proposition de M. Šahović.

33. Le PRÉSIDENT estime qu'en l'espèce il faut éviter d'employer des crochets. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 19 proposés par le Comité de rédaction, étant bien entendu que les problèmes posés par l'emploi de la formule « several international organizations » seront pleinement pris en considération dans le commentaire.

Il en est ainsi décidé.

34. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 19 bis proposés par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

35. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide qu'il sera pleinement rendu compte dans le commentaire de l'article 19 du débat auquel a donné lieu la variante proposée par M. Ouchakov pour le texte de l'article, et que cette variante sera reproduite dans une note de bas de page à ce commentaire.

Il en est ainsi décidé.

- 36. M. OUCHAKOV propose de libeller comme suit le début du projet d'article 19 ter (Objection aux réserves) :
 - « 1. 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 faire une objection à une réserve formulée par une autre organisation internationale, à moins que la réserve ne soit autorisée par le traité.
 - « 2. 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 faire une objection à une réserve formulée par un autre Etat ou une organisation internationale, à moins que la réserve ne soit autorisée par le traité.
 - « 3. 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 faire une objection à une réserve formulée par un

[•] Annuaire... 1966, vol. II, p. 221, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, sect. C, projet d'articles sur le droit des traités et commentaires, art. 16 et 17, par. 1 du commentaire.

Etat ou une autre organisation internationale, à moins que la réserve ne soit autorisée par le traité »

- et de faire suivre ce texte des alinéas a et b du paragraphe 3 de l'article 19 ter présenté par le Comité de rédaction.
- 37. Cette proposition, qui est destinée à faciliter un accord entre les membres de la Commission, ne modifie pas le fond du projet d'article à l'examen.
- 38. Le PRÉSIDENT fait observer, au sujet de l'amendement proposé par M. Ouchakov, que dans chacun des paragraphes le membre de phrase commençant par « au moment de signer... » paraît n'autoriser la formulation d'objections qu'à un certain moment. Telle n'est peut-être pas l'intention de M. Ouchakov, mais, cette limitation n'existant pas dans l'article 19 ter rédigé par le Comité de rédaction, il s'agit apparemment d'une question non pas de forme, mais de fond.
- 39. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que la proposition de M. Ouchakov ne porte que sur la forme de l'article 19 ter. Elle envisage d'abord les traités entre plusieurs organisations internationales, puis les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, en faisant une distinction entre la situation des Etats et celle des organisations internationales.
- 40. Pour le Rapporteur spécial, cette proposition risque de trancher une question sur laquelle la Convention de Vienne a gardé le silence : qu'advient-il lorsqu'un Etat formule une réserve qu'il prétend être autorisée par le traité, mais qu'un autre Etat considère comme n'étant pas autorisée par le traité? Il est certain que cet autre Etat a le droit de formuler une objection à cette réserve. Si la Convention de Vienne ne reconnaît pas expressément ce droit, elle ne l'exclut pas non plus. Il faut d'ailleurs s'attendre que de tels cas se présentent fréquemment. Pour chacune des hypothèses visées dans la proposition de M. Ouchakov, il est prévu qu'une objection ne peut pas être formulée à une réserve autorisée par le traité. Si la Commission devait accepter cette proposition, il faudrait au moins qu'elle précise, dans le commentaire, qu'il existe un droit de faire objection non seulement aux réserves non autorisées mais aussi aux réserves autorisées par le traité, droit qui ne porte dans ce dernier cas que sur le point de savoir si une certaine réserve entre dans la catégorie des réserves autorisées. Tant qu'il n'aura pas la certitude que la proposition de M. Ouchakov n'exclut pas le deuxième aspect de ce droit, le Rapporteur spécial accordera sa préférence au texte du Comité de rédaction, car ce texte implique la possibilité de faire une objection à une réserve qui, pour l'auteur de cette objection, n'est pas une réserve autorisée par le traité.
- 41. M. OUCHAKOV, se référant au paragraphe 1 de l'article 19 ter adopté par le Comité de rédaction, constate que cette disposition ne précise pas à quel moment une objection à une réserve peut être formulée. A l'article 19 de la Convention de Vienne, il est indiqué que c'est « au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer » qu'un Etat peut formuler une réserve. Même s'il n'est pas expressément indiqué dans cette convention quand une objection à une réserve peut être formulée, ce doit être au même moment. Il convient donc de préciser maintenant à quel moment un Etat ou

- une organisation internationale peut formuler une objection à une réserve.
- 42. Contrairement au Rapporteur spécial, M. Ouchakov estime que la Convention de Vienne ne permet pas à un Etat de faire objection à une réserve expressément autorisée par le traité. Une réserve autorisée par un traité est une réserve que les parties à ce traité acceptent par avance. C'est ce qui ressort, par exemple, du paragraphe l de l'article 20 adopté par le Comité de rédaction, aux termes duquel « une réserve expressément autorisée par un traité [...] n'a pas à être ultérieurement acceptée ». Bien qu'il ne soit pas précisé dans la Convention de Vienne qu'on ne peut pas faire objection à des réserves expressément autorisées, il convient de trancher cette question dans le projet à l'étude. Si la Commission estime que les objections aux réserves autorisées par le traité ne sont pas possibles, elle doit modifier l'article à l'examen en conséquence.
- 43. Le PRÉSIDENT fait remarquer, relativement à ce que vient de dire M. Ouchakov, que la Commission doit aussi tenir compte du paragraphe 5 de l'article 20 de la Convention de Vienne : il ressort tout à fait clairement de cette disposition que des objections peuvent être formulées à des moments postérieurs à ceux qui sont mentionnés dans l'amendement proposé par M. Ouchakov.
- 44. Selon M. CALLE Y CALLE, il est parfaitement évident que les paragraphes 1 et 2 de l'article 19 ter visent les objections faites à des réserves formulées conformément à l'article 19 et au paragraphe 3 de l'article 19 bis. Si les articles 19 et 19 bis indiquent effectivement avec précision quand les réserves peuvent être formulées, il n'en est pas moins vrai, comme l'a dit le Président, que les objections ne doivent pas nécessairement être faites aux mêmes moments. La possibilité de faire une objection dépend de la formulation préalable d'une réserve; limiter cette possibilité aux occasions envisagées par M. Ouchakov dans sa proposition reviendrait en fait à réduire considérablement la faculté qu'ont les parties à un traité de faire des objections aux réserves.
- 45. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait d'abord observer que la question du moment auquel peut être formulée une objection à une réserve est liée au paragraphe 4 de l'article 20, ce qui empêche d'apporter la précision proposée par M. Ouchakov.
- 46. Revenant ensuite à la question des réserves autorisées par le traité, le Rapporteur spécial souligne que le libellé des réserves autorisées n'est généralement pas indiqué dans les traités. Si un traité contenait un certain nombre de modèles de réserves, qu'un Etat pourrait se borner à transcrire au moment de formuler une réserve, la question de savoir si cette réserve est une réserve autorisée par le traité ne se poserait pas. En revanche, lorsqu'il est simplement indiqué, dans un traité, qu'il est possible de formuler des réserves à certains articles déterminés, il peut arriver qu'un Etat présente une réserve qui non seulement porte sur un de ces articles mais met en cause une autre disposition; en pareil cas, il risque d'y avoir divergence de vues entre l'Etat auteur de la réserve et celui qui élève une objection, le premier prétendant qu'elle est autorisée, l'autre qu'elle ne l'est pas. Ce problème ne saurait être méconnu. Le Comité de rédaction l'a pris en considération à l'article 19 ter, tandis que M. Ouchakov,

dans l'article qu'il propose, part de l'idée qu'on ne peut pas formuler d'objection à des réserves autorisées par un traité.

47. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 19 ter proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

48. M. OUCHAKOV est d'avis qu'il ne servirait à rien d'autoriser, dans un traité, des réserves à un certain nombre d'articles s'il était possible de faire ensuite objection à ces réserves. Dans le cas, par exemple, de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, qui prévoit la possibilité de formuler des réserves à l'article relatif au règlement des différends par voie d'arbitrage, il estime qu'aucun Etat ne peut faire objection à la réserve que l'Union soviétique a formulée au sujet de cet article.

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)⁸ [suite]

- 49. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les articles 20 et 20 bis présentés par le Comité de rédaction et la variante de l'article 20 proposée par M. Ouchakov (A/CN.4/L.253).
- 50. M. OUCHAKOV, se référant aux paragraphes 2 et 3 de l'article 20, fait observer que le mot « traité », qui figure dans ces deux dispositions, s'applique à un traité entre plusieurs organisations internationales et qu'il ne répond donc pas à la définition générale de ce terme figurant au paragraphe 1, al. a, de l'article 2, laquelle s'étend aussi bien aux traités entre des organisations internationales qu'aux traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales. Il conviendrait donc de préciser de quel traité il s'agit aux paragraphes 2 et 3.
- 51. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 20 bis, M. Ouchakov est d'avis que la fin de cette disposition, soit les mots « n'a pas [...] à être ultérieurement acceptée par, selon le cas, l'autre Etat contractant, les autres Etats contractants, l'autre organisation contractante ou les autres organisations contractantes », n'est pas satisfaisante. En effet, dans le cas d'un traité conclu entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales qui fait l'objet d'une réserve formulée par un Etat, celle-ci pourra être acceptée soit par un autre Etat contractant, soit par l'organisation ou les organisations, mais en aucun cas par « l'autre organisation contractante ». Si la réserve est formulée par une organisation, elle pourra être acceptée par un Etat, et non pas par « l'autre Etat contractant ». Il faudrait soit envisager séparément chaque catégorie de traités, comme M. Ouchakov l'a fait dans son projet d'article 20, soit remplacer le passage en question par les mots « n'a pas [...] à être ultérieurement acceptée par l'Etat ou

- les Etats contractants ou par l'organisation internationale ou les organisations internationales contractantes ».
- 52. Au sujet des paragraphes 2 et 3 de l'article 20 bis, M. Ouchakov formule la même observation rédactionnelle qu'au sujet des paragraphes correspondants de l'article 20.
- 53. En ce qui concerne l'alinéa a du paragraphe 3, il souligne que cette disposition s'inspire de la disposition correspondante de l'article 20 et que les mots « si [...] le traité est en vigueur » visent le cas où un traité est entré en vigueur d'une manière générale, et non pas seulement pour l'auteur de la réserve et l'auteur de l'acceptation. En conséquence, il conviendrait de supprimer dans cet alinéa les mots « pour l'Etat ou l'organisation auteur de la réserve, ainsi que pour l'Etat ou l'organisation auteur de l'acceptation » et de remplacer les mots « entre eux » par « entre l'Etat auteur de la réserve et l'organisation auteur de la réserve et l'Etat auteur de l'acceptation, ou entre l'organisation auteur de la réserve et l'Etat auteur de l'acceptation, ou entre l'organisation auteur de l'acceptation ».
- 54. Se référant aux mots « l'objection faite à une réserve », par lesquels débute l'alinéa b du paragraphe 3, M. Ouchakov dit qu'il faudrait préciser s'il s'agit d'une objection faite par un Etat ou une organisation internationale, comme il est précisé à l'article 20, par. 4, al. b, de la Convention de Vienne que cette disposition concerne une objection faite à une réserve « par un autre Etat contractant ».
- 55. Enfin, M. Ouchakov déclare que ses observations visent à faciliter la tâche de la Commission, qu'elles ne portent que sur la forme, et qu'il n'insiste pas pour qu'il en soit tenu compte. Il ne serait pas opposé à l'adoption des articles 20 et 20 bis dans le libellé proposé par le Comité de rédaction.
- 56. M. VEROSTA estime que les observations de M. Ouchakov méritent d'être prises en considération. Il fait observer que les titres des articles 20 et 20 bis indiquent clairement à quel type de traité s'applique chacun de ces deux articles : l'article 20 concerne les traités visés au sous-alinéa ii, et l'article 20 bis ceux qui sont visés au sous-alinéa i, de l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 du projet. Dans ces conditions, il n'est peut-être pas nécessaire de répéter, à l'article 20 comme à l'article 20 bis, la formule descriptive figurant dans leurs titres respectifs. La Commission pourrait aussi préciser à l'article 2 que, lorsque cela ressort clairement de leurs titres, certains articles du projet ne concernent que l'une ou l'autre catégorie de traités.
- 57. Le PRÉSIDENT dit que la Commission a pour pratique d'adapter le titre au texte des projets d'articles. Il est généralement admis, tant par la Commission que par les conférences de codification, que le texte même des articles doit être suffisamment clair pour qu'il ne soit pas nécessaire de recourir à leur titre pour les interpréter.
- 58. M. OUCHAKOV estime, comme le Président, que les articles ne doivent pas s'interpréter en fonction de leur titre.
- 59. M. REUTER (Rapporteur spécial) partage ce point de vue, mais précise que le Comité de rédaction est convenu que le terme « traité », tel qu'il est employé aux paragraphes 2 et 3 des articles 20 et 20 bis, doit s'entendre

⁷ Voir 1435° séance, note 10.

^{*} Pour textes, voir 1446° séance, par. 4.

conformément au paragraphe 1 de ces articles. La solution consistant à utiliser le démonstratif « ce » n'est pas recommandable, car elle ne serait pas applicable à l'article 20 bis. Mieux vaudrait indiquer dans le commentaire que la précision donnée au paragraphe 1 est valable pour les paragraphes 2 et 3 des articles à l'examen.

- 60. Pour ce qui est de la fin du paragraphe 1 de l'article 20 bis, à partir des mots « par, selon le cas », le Rapporteur spécial estime que M. Ouchakov a raison de la juger peu satisfaisante. Il propose d'employer la formule « par les autres contractants, Etat ou Etats, organisation ou organisations ».
- 61. De l'avis du PRÉSIDENT, le problème de l'identité du traité visé au tout début du paragraphe 2 de l'article 20 peut être résolu par l'emploi des mots « d'un traité de ce type ». Toutefois, le libellé actuel du début du paragraphe 3 de l'article laisse encore planer des doutes quant à l'identité du traité en question, car le membre de phrase « dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes précédents » paraît exclure le type de traité envisagé aux paragraphes 1 et 2.
- 62. M. TSURUOKA, parlant en qualité de président du Comité de rédaction, dit que, en faisant preuve d'un esprit juridique très méticuleux, on peut en effet éprouver des doutes, mais qu'avec un peu de bon sens aucun doute ne devrait être possible. Il est cependant prêt à chercher, d'entente avec le Rapporteur spécial et les membres du Comité de rédaction, une meilleure formulation.
- 63. M. CALLE Y CALLE est d'avis que, aussi bien dans l'article 20 que dans l'article 20 bis, le premier paragraphe indique parfaitement de quel type de traité il est question dans l'article.
- 64. Le membre de phrase « lorsqu'il ressort de l'objet et du but du traité » étant une formule consacrée dont le sens est admis, il serait préférable que la modification du paragraphe 2 de l'article 20 proposée par le Président soit reportée plus loin dans ce paragraphe, de manière que cette disposition commence par les mots : « Lorsqu'il ressort de l'objet et du but du traité que l'application d'un traité de ce type... ».
- 65. Le PRÉSIDENT approuve la suggestion de M. Calle y Calle.
- 66. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que, pour répondre aux préoccupations du Président, il suffirait de rédiger comme suit la fin du membre de phrase introductif du paragraphe 3 de l'article 20 : « et à moins que le traité entre organisations internationales n'en dispose autrement ».

La séance est levée à 13 h 5.

1449° SÉANCE

Mercredi 29 juin 1977, à 10 h 10 Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite*) [A/CN.4/301 et Add.1, A/CN.4/L.254, A/CN.4/L.256 et Add.1, A/CN.4/L.257]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

ARTICLE 21¹ (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)²

- 1. M. REUTER juge acceptable l'article à l'examen, mais tient à préciser que les modalités du passage de la dette d'Etat visé au paragraphe 2 de cet article seront indiquées dans les dispositions finales.
- 2. Le PRÉSIDENT dit que le point soulevé par M. Reuter sera mentionné dans le commentaire.
- 3. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission approuve le titre et le texte de l'article 21 proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 22³ (Etats nouvellement indépendants)

4. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose pour l'article 22 le texte figurant dans le document A/CN.4/L.256/Add.1, qui est libellé comme suit :

Article 22. — Etats nouvellement indépendants

Lorsque l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant,

- 1. 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. Les dispositions de l'accord mentionné au paragraphe précédent ne doivent pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, ni leur exécution mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant.
- 5. M. Tsuruoka rappelle que, dans son neuvième rapport, le Rapporteur spécial avait proposé trois articles concernant les Etats nouvellement indépendants ⁴. Toutefois, la Commission a examiné cette question sur la base d'un nouvel article que le Rapporteur spécial a présenté pour remplacer les trois articles initiaux ⁵. Le Comité de rédaction a fondé ses travaux sur cet article récapitulatif et sur les propositions qui ont été émises au cours de ses délibérations par le Rapporteur spécial et les membres du Comité et qui reflètent les divers points de vue. Après un débat prolongé et approfondi, le Comité de rédaction a décidé, par sept voix contre trois, d'adopter le texte dont la Commission est maintenant saisie.

^{*} Reprise des débats de la 1447° séance.

¹ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1427° et 1428° séances.

² Pour texte, voir 1447^e séance, par. 3.

Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1443° à 1445° séance.

⁴ A/CN.4/301 et Add.1, par. 364, 374 et 388.

⁴ 1443° séance, par. 1.

- 6. Ce texte comprend deux paragraphes qui, de l'avis du Comité, reprennent les principes fondamentaux énoncés dans l'article proposé par le Rapporteur spécial. Le Comité a approuvé ce qui est apparu comme la tendance générale à la Commission, selon laquelle l'article ne devrait pas être trop détaillé, mais devrait reprendre les éléments essentiels en particulier ceux qui étaient contenus dans les paragraphes 2, 3 et 6 du texte récapitulatif du Rapporteur spécial.
- 7. Le paragraphe 1 du texte actuellement proposé énonce la règle fondamentale selon laquelle « aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant ». Mais il prévoit aussi que l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur peuvent en convenir autrement, au vu du lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapportent la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant. La Commission notera qu'à propos des activités de l'Etat prédécesseur on emploie dans ce paragraphe l'expression « activité dans [sur] le territoire », que l'on rencontre aussi dans la première partie du projet, à l'article 11, relatif au passage des créances d'Etat⁶. Dans d'autres articles de la même partie, la Commission a utilisé l'expression « activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire ».
- 8. Le paragraphe 2 de l'article à l'examen est une clause de sauvegarde définissant les critères auxquels les dispositions de l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant mentionné au paragraphe 1 et l'application de ces dispositions doivent se conformer. A certains égards, ce paragraphe s'inspire du paragraphe 6 de l'article 13, relatif à la succession d'Etats nouvellement indépendants aux biens d'Etat.
- 9. Alors que dans les versions française et espagnole du paragraphe 2 on emploie le même mode verbal qu'au paragraphe 6 de l'article 13, dans la version anglaise on emploie l'auxiliaire modal « should » pour mieux rendre en anglais l'intention dont s'inspire le paragraphe 2 : fournir des directives au sujet des accords mentionnés au paragraphe 1. Le Président du Comité de rédaction souligne à cet égard que le paragraphe ne parle pas de l'accord lui-même, mais plutôt de ses dispositions et de son exécution.
- 10. L'expression « porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles » reprend des termes qui figurent déjà au paragraphe 6 de l'article 13; elle est conforme à la pratique suivie à l'ONU en ce qui concerne ce principe, d'une importance capitale. L'expression « mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement idnépendant » a été employée au lieu des expressions « compromettre gravement l'économie » de cet Etat ou « retarder son progrès » qui figuraient dans l'article récapitulatif proposé par le Rapporteur spécial, parce que le Comité a estimé qu'elle correspondait mieux à l'idée qu'on cherchait à exprimer.
- 11. M. SCHWEBEL dit que la variante de l'article qu'il a présentée la veille au Comité de rédaction et qui

- est présentement soumise à la Commission dans le document A/CN.4/L.257 s'inspire très largement de l'article récapitulatif proposé par le Rapporteur spécial, en particulier de ses paragraphes 2 et 3, et de la terminologie proposée par d'autres membres de la Commission au Comité de rédaction.
- 12. La principale différence entre le paragraphe 1 de son texte et celui du texte du Comité de rédaction réside dans le fait que sa proposition n'exclut pas de façon absolue le passage d'une dette d'Etat d'un Etat prédécesseur à un Etat nouvellement indépendant autrement que par un accord conclu entre eux. Si, dans la pratique, une dette d'Etat ne peut être transférée entre ces Etats qu'en vertu d'un accord, sur le plan des principes il paraît préférable à M. Schwebel d'admettre la possibilité de transférer cette dette d'une autre manière. Il convient toutefois de noter que l'article proposé par M. Schwebel limite de façon très stricte ce transfert au type de dette et à la proportion mentionnés dans la seconde partie du paragraphe 1. Sa proposition et celle du Comité de rédaction se rejoignent largement sur ce point.
- 13. Le paragraphe 2 de la variante proposée par M. Schwebel ne s'écarte qu'assez peu du paragraphe correspondant du texte du Comité de rédaction. Les propositions diffèrent dans la manière dont elles évoquent la souveraineté permanente sur les richesses et ressources naturelles. La terminologie employée dans sa proposition (« sovereignty over its natural wealth and resources ») est conforme à celle de deux traités internationaux, à savoir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui bénéficient d'un appui de plus en plus large, et de la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale, tandis que la terminologie de la proposition du Comité de rédaction (« sovereignty over its wealth and natural resources ») est conforme à celle de résolutions plus récentes, telles que la Charte des droits et devoirs économiques des Etats⁸. Si la Commission a déjà décidé, en ce qui concerne l'article 13, de reprendre les dernières formules de l'Assemblée générale, M. Schwebel estime qu'il serait bon de soulever de nouveau la question d'un libellé de remplacement, non seulement parce qu'il considère qu'il faudrait donner tout leur sens aux traités en vigueur, par rapport à des textes tels que la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, qui ne bénéficient pas d'une approbation universelle, mais aussi parce que parler de « souveraineté permanente » d'un Etat ou d'un peuple « sur ses richesses » n'a pas de sens pour lui, car ces richesses comprendraient, par exemple, les articles manufacturés produits pour l'exportation.
- 14. Ces raisons et le fait que le texte du Comité de rédaction pourrait avoir pour effet de décourager l'octroi de prêts aux territoires coloniaux restants expliquent sa préférence pour sa version personnelle de l'article. L'impression qu'il a retirée des discussions de la veille au Comité de rédaction est que certains membres partagent tout ou partie de ses doutes au sujet de certains aspects du texte du Comité de rédaction, d'où sa préférence. M. Schwebel

⁷ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

Voir 1416^e séance, note 2.

espère qu'il sera fait état dans le rapport de la Commission des observations qu'il vient de faire et du texte qu'il a proposé.

- 15. M. ŠAHOVIĆ indique que, s'il n'a pas pris part au débat consacré au projet d'article du Rapporteur spécial relatif aux Etats nouvellement indépendants, c'est parce qu'il avait l'impression que la Commission, dans son ensemble, approuvait les vues et conclusions du Rapporteur spécial, fondées sur une analyse approfondie de la succession aux dettes d'Etat dans le cadre du processus de décolonisation. Mais l'existence d'un article proposé par M. Schwebel, en plus de l'article adopté par le Comité de rédaction, montre maintenant que d'importantes divergences de vues subsistent.
- 16. Pour sa part, M. Šahović approuve sans réserve le texte adopté par le Comité de rédaction, compte tenu des explications fournies par le Président du Comité. Non seulement ce texte est conforme aux vues du Rapporteur spécial, mais il est en harmonie avec la pratique suivie, aussi bien dans le passé qu'actuellement, en matière de dettes d'Etat. Or, il est du devoir de la Commission d'élaborer des règles qui soient le reflet du droit existant et qui puissent servir à la solution de problèmes futurs.
- 17. La règle énoncée au paragraphe 1 synthétise les pratiques généralement suivies et tient dûment compte des besoins actuels des Etats nouvellement indépendants. Il est tout à fait juste de prendre comme point de départ le principe de l'intransmissibilité des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat nouvellement indépendant. En soulignant le rôle que peut jouer un accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur pour le règlement des questions de dettes d'Etat, le Comité de rédaction a opté pour la solution qui devrait être à la base du règlement de tous les problèmes politiques, économiques et sociaux entre Etats nouvellement indépendants et Etats prédécesseurs. Ce faisant, le Comité de rédaction a mis en évidence le droit souverain des Etats nouvellement indépendants de participer à la solution de ces problèmes.
- 18. C'est pourquoi M. Sahović accorde sa préférence à l'article 22 adopté par le Comité de rédaction. L'article 22 proposé par M. Schwebel ne lui semble pas acceptable, car il ne repose pas, comme celui du Comité, sur les principes de l'intransmissibilité des dettes et de l'accord entre les Etats intéressés. Le paragraphe 1 de cet article paraît fondé sur un certain automatisme qui ne prend pas en considération les intérêts vitaux de l'Etat successeur.
- 19. Le libellé du Comité de rédaction pourrait sans doute être encore amélioré, mais la tâche du Comité n'était, au stade de la première lecture, que de mettre au point un texte généralement acceptable.
- 20. M. REUTER considère que l'article 22 adopté par le Comité de rédaction est tout à fait inacceptable. Le principal défaut de cet article semble tenir au fait qu'il est une synthèse des dispositions initialement proposées par le Rapporteur spécial. Au Comité de rédaction, M. Reuter a posé une question qui est restée sans réponse satisfaisante: pourquoi voudrait-on qu'un Etat nouvellement indépendant signe un accord avec l'Etat prédécesseur? A son avis, il n'y a que deux réponses possibles: ou bien l'Etat n'a aucunement conscience de ses intérêts, ou bien

- il ne dispose pas pleinement de sa volonté, et doit être protégé contre une pression. Pour M. Reuter, il importe de se demander s'il existe la moindre raison juridique, la moindre obligation, de signer un accord. Le Comité de rédaction semble avoir nié l'existence d'une telle obligation. Il en résulte que l'article 22 qu'il a adopté est beaucoup plus strict qu'un article qui se bornerait à disposer qu'aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant. Dans l'article à l'examen, on a ajouté, au paragraphe 2, une disposition visant à limiter l'accord que risquerait de signer l'Etat prédécesseur.
- 21. Pour sa part, M. Reuter aurait souhaité que l'article 22 énonce un certain nombre de règles véritablement juridiques. Chacun semble d'accord qu'il convient de consacrer d'abord le principe selon lequel aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant. Mais M. Reuter estime que l'équité oblige, dans certains cas, à faire une exception, si limitée soit-elle, à ce principe. En pareil cas, le passage de la dette d'Etat s'opère selon le procédé normalement applicable lorsque deux Etats se trouvent en présence d'une difficulté, c'est-à-dire par voie d'accord. Dans cette optique, les deux conditions énoncées au paragraphe 2 de l'article à l'examen se justifient : la négociation ne doit pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente, et l'exécution de l'accord ne doit pas mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant. M. Reuter pourrait accepter un article ainsi rédigé, quand bien même l'exception serait énoncée en des termes très restrictifs. Mais le texte adopté par le Comité de rédaction ne fait pas place à la moindre exception; de plus, il mêle les questions de principe et les questions relatives à la solution des différends, et il met au premier plan les questions de cette dernière catégorie.
- 22. M. SUCHARITKUL félicite le Comité de rédaction d'avoir élaboré un texte qui concilie, par un heureux compromis, un certain nombre de conceptions différentes. Le paragraphe 1 de ce texte commence par sanctionner un principe qui a été mis en avant par le Rapporteur spécial et M. Ouchakov, à savoir, essentiellement, que la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passera pas à l'Etat successeur si ce dernier est un Etat nouvellement indépendant. Ce principe, que chacun peut certainement admettre, est subordonné, par ailleurs, au principe supérieur de la liberté souveraine des Etats de s'engager par traité comme bon leur semble. L' « accord » dont il est question dans ce paragraphe est un accord conclu non pas avant, mais après, l'accession de l'Etat nouvellement indépendant au statut d'entité souveraine. L'obligation de tenir compte du « lien entre la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur liée à son activité dans le territoire auquel se rapportent la succession d'Etats et les biens, droits et intérêts qui passent à l'Etat nouvellement indépendant » protégera l'Etat nouvellement indépendant en garantissant que la dette ne lui passera que dans la « proportion équitable » expressément mentionnée au paragraphe 1 de la variante de M. Schwebel. Quant à la question de savoir ce qu'il advient de la dette en l'absence d'un accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur, il ne fait aucun doute pour M. Sucharitkul que la dette doit rester à la charge de l'Etat prédécesseur — qui est bien, après tout, l'entité qui l'a contractée.

- 23. Le paragraphe 2 du texte du Comité de rédaction apporte de nouvelles garanties qui, s'il est probable qu'elles seront applicables à tous les Etats nouvellement indépendants, sont vraisemblablement destinées à protéger plus spécialement les pays les moins développés. Ces garanties, formulées en termes moins absolus que ceux que le Rapporteur spécial avait employés dans son article récapitulatif, sont néanmoins très convaincantes. Nul ne peut trouver à redire à ce qu'il soit stipulé que les dispositions du type d'accord mentionné au paragraphe 1 de l'article « ne doivent pas porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles » ou que l'exécution d'un tel accord ne doit pas « mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant ». On ne peut que se féliciter de ces sauvegardes, qui répondent aux exigences de l'époque actuelle. En effet, non seulement il faut laisser aux pays en développement, qui conçoivent de façons très diverses leurs besoins et leurs priorités économiques, le soin de déterminer eux-mêmes ce qui constitue leurs « équilibres économiques fondamentaux », mais il est encore indispensable, d'une manière générale, de promouvoir le développement économique de ces pays et de sauvegarder leur crédit, lequel est indissociable de leur capacité de rembourser leurs dettes.
- 24. Le texte proposé par M. Schwebel représente un effort très encourageant. Son paragraphe 1 diffère très peu du paragraphe 1 de l'article du Comité de rédaction, si ce n'est qu'il ne contient aucune allusion au fait que les Etats sont libres de s'engager par traité selon leur volonté souveraine. La présence d'une telle allusion dans l'article du Comité est un meilleur moyen d'exprimer le principe de l'autodétermination que la mention directe de ce principe, qui figurait au paragraphe 6 du texte récapitulatif du Rapporteur spécial. Le paragraphe 2 de l'article du Comité de rédaction est préférable à la disposition correspondante du projet de M. Schwebel, du fait qu'il reprend, du texte proposé par le Rapporteur spécial, à la fois la notion de souveraineté sur les ressources naturelles et la mise en garde concernant les effets d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. M. Sucharitkul acceptera volontiers le texte proposé par le Comité de rédaction.
- 25. M. FRANCIS dit qu'il sait gré au Comité de rédaction de ses efforts, et reconnaît que les membres de la Commission doivent acquiescer à l'harmonisation de leurs points de vue. Toutefois, il trouve fâcheux que l'article proposé par le Comité n'évoque pas certains principes fondamentaux qui ont de l'importance pour les pays métropolitains, et encore plus pour les nations en développement, y compris celles qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance. Il ne faut pas perdre de vue, en examinant le texte du Comité de rédaction, d'une part, que selon la pratique actuelle l'Etat successeur assume la dette d'Etat localisée de l'Etat prédécesseur se rapportant à son propre territoire, et, d'autre part, qu'entre les nations développées et les nations en développement se poursuit actuellement, soit dans le cadre, soit en dehors, du système des Nations Unies, un dialogue ininterrompu, à l'occasion duquel les nations en développement réclament la liquidation des dettes dont elles sont surchargées — et parmi lesquelles

- figurent, notamment, celles dont la Commission s'efforce en ce moment de régler le sort. Cela étant, on peut constater qu'il manque, dans l'article proposé, une énonciation expresse du principe de l'équité, une mention expresse de la capacité de l'Etat nouvellement indépendant de payer les dettes qui lui seraient transmises, et une mention de la garantie donnée par l'Etat prédécesseur éléments qui sont tous indispensables et qui existaient dans l'article récapitulatif proposé par le Rapporteur spécial.
- 26. On comprend dans quelle mesure l'absence de ces éléments rend l'article insuffisant lorsqu'on tient compte du fait que, même lorsque le passage de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est régi par un accord conclu entre eux, le contenu, sinon la forme, de cet accord aura été établi avant l'accession à l'indépendance de l'Etat successeur, de sorte que les parties n'auront pas traité sur un pied d'égalité. Par ailleurs, alors que le paragraphe 2 du texte stipule que l'exécution d'un tel accord ne doit pas « mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant », il n'énonce aucune condition de ce genre pour ce qui concerne le contenu de l'accord. Or, il se peut que la façon dont l'accord est exécuté soit équitable sans que pour autant l'accord lui-même le soit nécessairement. Il conviendrait donc de préciser que tout accord du type mentionné au paragraphe 1 doit être conforme à des principes équitables et tenir compte, notamment, de la capacité de l'Etat nouvellement indépendant de payer la dette en question.
- 27. A ce propos, M. Francis appelle l'attention sur la situation de certains pays de la région à laquelle il appartient : ce sont des Etats associés au Royaume-Uni, qui ont déjà besoin de subventions de ce dernier pour continuer à être viables. Parmi ces Etats, certains vont bientôt accéder à l'indépendance; la Commission voudrait-elle, par une application rigoureuse du principe des avantages dérivés, que leur soient transmises certaines dettes de l'Etat prédécesseur alors même qu'il est d'ores et déjà tout à fait évident qu'ils seront incapables de payer?
- 28. En ce qui concerne le texte proposé par M. Schwebel (A/CN.4/L.257), M. Francis constate que le paragraphe 1 ne dit rien de l'élément essentiel qu'est l'existence d'un accord conclu entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur. Ses inquiétudes à cet égard n'ont été dissipées ni par la présentation orale que M. Schwebel a faite de son texte ni par la présence, au paragraphe 2, d'une référence à « tout accord » conclu entre les deux Etats, car elle n'exclut pas la possibilité qu'un tel accord n'existe pas. Il n'est pas non plus question, dans l'article de M. Schwebel, de considérations équitables concernant la capacité de payer de l'Etat nouvellement indépendant encore qu'à cet égard ce texte soit moins insuffisant que l'article proposé par le Comité de rédaction.
- 29. Du moment que la Commission n'en est encore qu'à la première lecture du projet d'articles, M. Francis serait disposé à voter, au besoin, en faveur du texte du Comité de rédaction. Mais il n'épargnera aucun effort pour faire en sorte qu'il soit remédié aux omissions qu'il vient de signaler dans la disposition qui sera finalement adoptée.

- 30. M. DADZIE déclare que, si l'article de M. Schwebel disait simplement qu' « aucune dette contractée par l'Etat prédécesseur au nom ou pour le compte d'un territoire qui est devenu un Etat nouvellement indépendant ne passe à l'Etat nouvellement indépendant », ou si l'article proposé par le Comité de rédaction se bornait à disposer que « 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 pourrait les accepter aussi bien l'un que l'autre.
- 31. En l'état actuel des choses, M. Schwebel ne paraît pas se rendre compte que le fardeau de la dette des Etats nouvellement indépendants d'aujourd'hui les condamne à la strangulation économique et enlève son sens, en partie sinon en totalité, à leur indépendance politique. Les raisons invoquées par M. Šahović pour repousser l'article de M. Schwebel sont parfaitement fondées. S'est-on, par ailleurs, demandé qui déterminera les prétendus avantages retirés par l'Etat nouvellement indépendant des biens, droits et intérêts auxquels se rapporte la dette, dont il est question au paragraphe 1 de l'article? De l'avis de M. Dadzie, on ne saurait considérer que les activités exercées par une puissance métropolitaine dans un territoire colonial l'ont été dans un intérêt autre que le sien propre : aussi rejette-t-il la notion même d'avantage éventuel retiré par l'entité qui devient l'Etat successeur. On peut aussi se demander qui déterminera, selon les termes du même paragraphe 1, que le passage de la dette est « équitablement proportionné » aux avantages. Qu'on n'oublie pas, à ce propos — M. Dadzie l'a déjà souligné —, que les biens laissés par un Etat prédécesseur à un Etat successeur représentent souvent un avantage plus théorique que réel pour ce dernier, qui se trouve souvent encombré de quelque chose dont il n'a que faire, ou que dans certains cas il n'a même pas les moyens d'entretenir.
- Dans le texte du Comité de rédaction, on reconnaît les résultats de l'analyse approfondie dont l'article récapitulatif du Rapporteur spécial a fait l'objet de la part de la Commission, et qui a abouti à l'élaboration de règles générales approuvées par la majorité de ses membres. Quant au fait que l'article admet le passage d'une dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur si ce passage fait l'objet d'un accord entre les deux Etats, M. Dadzie rappelle qu'il a toujours été contre la conclusion d'un accord, quel qu'en soit le but, entre un Etat prédécesseur et un Etat successeur : le plus souvent, l'Etat successeur est dans une situation désavantageuse lorsqu'il négocie un tel accord, et, de ce fait, il risque fort de se voir contraint d'accepter même des conditions défavorables. Toutefois, après avoir étudié de près cette disposition et dans un esprit de compromis, il est disposé à accepter l'article proposé par le Comité de rédaction, à condition que l'accord dont il fait état soit conclu en toute liberté.
- 33. M. Dadzie s'inquiète, depuis un certain temps, de ce que le Comité de rédaction présente à la Commission des propositions contenant des idées que celle-ci n'a pas discutées. A son sens, le Comité devrait se borner à formuler en langage acceptable les idées qui se dégagent des délibérations de la Commission, et si un membre de la Commission a des observations à formuler au sujet d'un texte que la majorité est disposée à renvoyer au Comité de rédaction, il devrait le faire à la Commission.

- 34. Le PRÉSIDENT dit que le Comité de rédaction de la Commission dispose, traditionnellement, d'une plus grande liberté d'action que le Comité de rédaction d'une conférence, par exemple. La quasi-totalité des membres de la Commission regretterait certainement que cet état de choses soit modifié. Si le Comité de rédaction avait dû travailler uniquement sur la base d'instructions précises de la Commission au lieu de le faire avec la marge d'élasticité dont il jouit actuellement, les travaux de la Commission en auraient sérieusement pâti et elle n'aurait jamais pu parvenir aux résultats obtenus jusqu'à ce jour.
- 35. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que le texte de l'article 22 proposé par le Comité de rédaction constitue une solution de compromis destinée à tenir compte des deux tendances fondamentales qui se sont dégagées du débat de la Commission sur la question du passage des dettes d'Etat d'un Etat prédécesseur à un Etat nouvellement indépendant. M. Díaz González souscrit sans réserve à cette solution de compromis, car elle représente un équilibre entre la position des membres de la Commission qui ont appuyé le principe de la « table rase » et celle des membres qui ont soutenu qu'un Etat nouvellement indépendant pourrait, dans certaines circonstances, être tenu de consentir au passage des dettes de l'Etat prédécesseur. En réalité, le seul reproche que M. Díaz González adresse au texte proposé par le Comité de rédaction, c'est d'employer le mot « fondamentaux » au paragraphe 2. A son avis, il conviendrait de supprimer ce mot, qui n'ajoute rien à la notion des « équilibres économiques [...] de l'Etat nouvellement indépendant ».
- 36. Comme il l'a signalé au Comité de rédaction, il ne saurait appuyer le texte que M. Schwebel propose pour l'article 22. La première difficulté que lui cause ce texte tient au libellé du paragraphe 1. En fait, aucune dette contractée par un Etat prédécesseur ne l'aura jamais été au nom ou pour le compte d'un territoire qui est devenu un Etat nouvellement indépendant. De surcroît, il sera impossible de savoir si un territoire a profité des biens, droits et intérêts créés par une dette qu'a contractée l'Etat prédécesseur tant que ce territoire ne sera pas devenu un Etat indépendant et n'aura pas accédé à la souveraineté. Cela tient au fait que des accords ne peuvent être conclus que par des Etats souverains.
- 37. Le membre de phrase « à moins [...] que le passage de la dette ne soit équitablement proportionné aux avantages que l'Etat nouvellement indépendant a tirés ou tire des biens, droits et intérêts en question », au paragraphe 1 du texte de M. Schwebel, est tout aussi peu satisfaisant, car il ne tient pas compte du fait que, dès l'instant où l'on détermine qu'un Etat nouvellement indépendant a tiré ou tirera des avantages d'une dette contractée par un Etat prédécesseur, il faut aussi déterminer si, comme il est probable, l'Etat prédécesseur a aussi tiré des avantages de cette dette. Ainsi que le Rapporteur spécial l'a signalé, ce qui a constitué un avantage pour l'Etat prédécesseur devient souvent une charge pour l'Etat nouvellement indépendant et risque même de porter préjudice à son économie. Jusqu'à présent, le droit international n'a tenu compte que des avantages que retire l'un des éléments de l'équation, à savoir le territoire qui devient un nouvel Etat. Il conviendrait toutefois de tenir compte aussi des avantages incalculables que retire l'autre élément de l'équation,

- à savoir l'Etat prédécesseur qui était une puissance coloniale. On peut affirmer en toute équité que la puissance coloniale a une dette à régler envers l'Etat nouvellement indépendant en réparation, parfois, de siècles d'esclavage.
- 38. Pour terminer, M. Díaz González relève que le paragraphe 2 de l'article proposé par M. Schwebel dispose que tout accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant « tiendra dûment compte de la souveraineté permanente de l'Etat nouvellement indépendant sur ses richesses et ressources naturelles, conformément au droit international ». En fait, c'est le contraire qui est vrai, car c'est le droit international contemporain qui doit être conforme au principe de souveraineté et au droit inaliénable de tout peuple de disposer de ses richesses et ressources naturelles.
- 39. M. OUCHAKOV accepte l'article 22 tel qu'il a été rédigé par le Comité de rédaction, mais il aurait préféré que cet article se ramène à un seul paragraphe ainsi libellé: « Aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe à l'Etat nouvellement indépendant. » Il pense que son point de vue rejoint celui de M. Reuter.
- 40. M. SETTE CÂMARA dit qu'en tant que compromis le texte de l'article 22 proposé par le Comité de rédaction est acceptable. Ce texte ne lui donne toutefois pas entièrement satisfaction, car il n'exprime pas clairement certains des éléments importants qui étaient contenus dans l'article présenté par le Rapporteur spécial à la 1443e séance de la Commission. L'un de ces éléments est le critère de l'utilité, qui a l'avantage de faire supporter la charge de la preuve à l'Etat prédécesseur, dès lors que celui-ci exige le paiement d'une dette. Un autre de ces éléments est le principe selon lequel une succession d'Etat n'affecte pas en tant que telle la garantie accordée par l'Etat prédécesseur pour une dette assumée par le territoire alors dépendant. De surcroît, le paragraphe 6 de l'article du Rapporteur spécial soulignait d'une façon bien plus explicite que ne le fait l'article du Comité de rédaction la nécessité de défendre la situation économique des Etats nouvellement indépendants qui héritent des dettes d'un Etat prédécesseur.
- 41. M. Sette Câmara partage les doutes de M. Dadzie quant à la deuxième partie du paragraphe 1 de l'article 22, car même un accord conclu après la naissance de l'Etat successeur présentera toujours certaines des caractéristiques d'un accord de dévolution. A ce propos, M. Sette Câmara estime, comme M. Schwebel, qu'il vaut mieux éviter dans ce paragraphe toute référence à la notion d'accord. M. Sette Câmara ne saurait toutefois appuyer le texte que M. Schwebel propose pour l'article 22, vu que tous les éléments essentiels du paragraphe 6 de l'article proposé par le Rapporteur spécial en sont absents.
- 42. En ce qui concerne le libellé que le Comité de rédaction propose pour l'article 22, M. Sette Câmara estime qu'on pourrait aisément, au paragraphe 1, éviter d'associer les mots « lien » et « liée », en remplaçant ce dernier mot par le terme « relative ».
- 43. Le PRÉSIDENT dit que l'observation d'ordre rédactionnel faite par M. Sette Câmara sera étudiée par les services linguistiques avec le concours du Comité de rédaction.

- 44. M. TABIBI rappelle qu'il était initialement favorable à l'article récapitulatif présenté par le Rapporteur spécial. Le paragraphe 2 de cet article revêtait une importance particulière: il énonçait en effet le critère de l'utilité, faisant clairement comprendre qu'encore qu'une dette puisse apparemment avoir été contractée dans l'intérêt d'un territoire, la population de ce territoire risque de n'en avoir tiré en fait aucun avantage. Le paragraphe 6 de cet article, qui consacrait le principe selon lequel il convient de tenir compte de la solvabilité de l'Etat nouvellement indépendant, était lui aussi fort important, car l'un des problèmes les plus graves auxquels les pays du tiers monde sont aujourd'hui confrontés réside dans le fait que leurs capacités financières sont gravement limitées par la faiblesse de leur économie.
- 45. M. Tabibi est toutefois en mesure d'appuyer l'article 22 proposé par le Comité de rédaction, car cet article représente un compromis bien équilibré qui tient compte et des éléments que le Rapporteur spécial avait inclus dans son article et de la proposition de M. Schwebel (A/CN.4/L.257). La seule chose qui préoccupe M. Tabibi dans l'article proposé par le Comité de rédaction, c'est l'emploi du mot « fondamentaux » au paragraphe 2. Il considère, comme M. Díaz González, qu'il y aurait lieu de supprimer ce mot.
- 46. M. QUENTIN-BAXTER pense, comme le Président, que le Comité de rédaction a pour rôle de régler les problèmes qui n'ont pas été résolus au cours des débats de la Commission, mais il juge regrettable qu'un texte comme l'article 22 proposé dans le document A/CN.4/L.256/Add.1, qui est si différent du texte antérieur, ne soit examiné qu'au cours de la matinée où il a été distribué.
- 47. Les principes fondamentaux que le Rapporteur spécial avait énoncés dans son texte initial se retrouvent dans l'article proposé par le Comité de rédaction, encore qu'ils aient été disséqués presque jusqu'à l'anéantissement au cours des débats de la Commission. L'article 22 consacre ainsi le principe selon lequel les dettes qui passent à l'Etat nouvellement indépendant doivent être liées aux biens qui lui passent, ainsi que le principe selon lequel l'endettement d'un Etat successeur ayant récemment accédé à l'indépendance doit être à la mesure du profit qu'il a effectivement tiré de ces biens. De l'avis de M. Quentin-Baxter, le rapport de la Commission à l'Assemblée générale devrait refléter l'appui unanime que la Commission apporte à ces principes.
- 48. M. Quentin-Baxter pense, comme M. Francis, que le libellé du paragraphe 2 n'est pas entièrement satisfaisant. A son avis toutefois, ce libellé montre que ledit paragraphe est destiné à consacrer le principe selon lequel il convient de tenir compte de la capacité financière de l'Etat nouvellement indépendant.
- 49. Dans leur majorité, les membres de la Commission ont présumé à juste titre que, vu que les représentants des trois quarts au moins des Etats Membres de l'ONU considéreront qu'il est d'une importance vitale que le principe de la table rase soit appliqué à la situation des Etats nouvellement indépendants, il serait souhaitable de rédiger

 ^{1443°} séance, par. 1.

un texte qui ne permette pas de conclure à un quelconque affaiblissement de cette règle. C'est pourquoi les membres de la Commission ont reconnu que la position selon laquelle il suffirait de dire qu'il n'y a pas passage de dettes d'Etat sans accord entre les Etats concernés ne correspondrait pas à l'esprit général du projet d'articles, qui doit fournir des règles auxquelles les Etats pourront utilement recourir pour résoudre les problèmes de succession. Une telle position ne serait pas non plus dans l'intérêt des Etats nouvellement indépendants, d'autant que, dans leur quasi-totalité, les territoires dépendants restants sont très petits et que leurs possibilités d'atteindre à l'autodétermination — à laquelle ils ont droit — seront fonction de dispositions leur permettant d'obtenir une assistance généreuse. En conséquence, la Commission a jugé important de préciser qu'à son avis les anciennes colonies ne devraient pas être surchargées de dettes. Comme le texte de l'article 22 proposé par le Comité de rédaction précise ce point, M. Quentin-Baxter l'appuiera.

- 50. M. VEROSTA regrette que le Comité de rédaction n'ait pas suffisamment examiné les paragraphes 2 et 3 du projet d'article proposé par le Rapporteur spécial. Le texte de M. Schwebel ne fait que reprendre ces deux paragraphes, qui n'ont pas rencontré d'opposition marquée de la part de la Commission, et que M. Verosta a lui-même proposé de réunir en un seul paragraphe 10.
- 51. En tant que membre du Comité de rédaction, M. Verosta souscrit au nouveau texte proposé par le Comité, tout en maintenant son point de vue, qui est identique à celui de M. Schwebel et de M. Reuter, et en faisant siennes les réserves que ce dernier a formulées.
- 52. Du point de vue rédactionnel, M. Verosta se demande si l'on peut parler, au paragraphe 2, des « équilibres économiques fondamentaux », et s'il ne vaudrait pas mieux employer le singulier.
- 53. Le PRÉSIDENT suggère, à propos de l'observation d'ordre rédactionnel faite par M. Verosta, d'inviter le secrétariat à décider s'il convient, au paragraphe 2 de l'article 22, de parler d' « équilibre » au singulier ou au pluriel. En tout état de cause, il sera rendu compte dans le commentaire des discussions portant sur ce point ainsi que sur les observations faites par MM. Díaz González et Tabibi au sujet de l'emploi du mot « fondamentaux » dans ce même paragraphe.
- 54. S'il n'entend pas d'objections, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 22 proposés par le Comité de rédaction 11, étant entendu qu'il sera pleinement rendu compte dans le commentaire relatif à l'article de la discussion consacrée au texte proposé par M. Schwebel pour cet article (A/CN.4/L.257), et que ce texte sera reproduit dans une note de bas de page à ce commentaire.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

1450° SÉANCE

Jeudi 30 juin 1977, à 10 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (fin) [A/CN.4/301 et Add.1, A/CN.4/L.254, A/CN.4/L.256 et Add.1 et 2, A/CN.4/L.257]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (fin)
ARTICLE 22 (Etats nouvellement indépendants)¹ [fin]

- 1. Le PRÉSIDENT invite M. Schwebel à répondre aux observations dont a fait l'objet le texte qu'il a proposé pour l'article 22 (A/CN.4/L.257).
- M. SCHWEBEL dit que, pour certains membres de la Commission, le paragraphe l du texte qu'il a proposé a le défaut d'admettre la possibilité que les dettes d'Etat passent à l'Etat successeur sans qu'il y ait d'accord : pour lui, cette possibilité est un avantage. Par ailleurs, il ne peut souscrire à l'opinion selon laquelle le passage d'une dette quelconque à un Etat nouvellement indépendant aurait pour effet de priver celui-ci de sa véritable indépendance ou ne lui laisserait qu'une indépendance relative; il y a en effet des exemples d'Etats nouvellement indépendants, tels que Singapour, la Malaisie, le Koweit et la Côte d'Ivoire, qui ont été à même de prendre en charge les dettes des Etats prédécesseurs. C'est pourquoi M. Schwebel estime que les règles que la Commission est en train de formuler devraient être suffisamment souples pour tenir compte du cas des Etats nouvellement indépendants qui se trouvent dans cette situation.
- 3. La deuxième considération qui milite en faveur du paragraphe 1 de son texte est que les dettes dont s'occupe la Commission sont des dettes qui ont été contractées à l'époque du colonialisme et dont le transfert a été à juste titre strictement limité à celles qui répondent aux conditions auxquelles M. Schwebel se réfère au paragraphe 1. Il a, de plus, fait une certaine place aux considérations d'équité dans ce paragraphe mais peut-être ne leur a-t-il pas donné suffisamment d'importance, comme M. Francis l'a fait observer ².
- 4. La troisième raison pour laquelle M. Schwebel préfère, quant au fond, le paragraphe 1 de son texte est que celui-ci tend à encourager la conclusion d'accords entre Etats prédécesseurs et Etats successeurs, ce que ne fait pas le texte de l'article 22 approuvé à la séance précédente. Or, il ne faut pas oublier, comme l'a bien dit M. Reuter³,

^{10 1444°} séance, par. 56.

¹¹ Ci-dessus par. 4.

¹ Pour texte, voir 1449° séance, par. 4.

 ^{1449°} séance, par. 28.

¹ Ibid., par. 20 et 21.

qu'il est souhaitable qu'il y ait des accords réciproques par la voie desquels les États puissent régler leurs différends et qui fixent les droits et les obligations de toutes les parties intéressées.

- 5. En ce qui concerne le paragraphe 2 de son texte, M. Schwebel note que M. Francis lui a reproché de ne pas mentionner la capacité de payer. M. Schwebel reconnaît que l'importance de cette capacité est évidente et indéniable, mais il lui paraît inconcevable que deux parties qui négocient un accord en matière de dettes n'en tiennent pas compte. C'est pourquoi il n'a pas jugé utile de la mentionner expressément dans le paragraphe 2.
- 6. Il a été allégué aussi à l'encontre du paragraphe 2 que la souveraineté permanente était suprême et n'avait pas à être exercée conformément au droit international. A ce propos, M. Schwebel précise que le libellé du paragraphe 2 de son texte s'inspire de celui du paragraphe 2 de l'article 1^{er} du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ⁴. Il est donc fondé sur de solides précédents qu'à la connaissance de M. Schwebel nul ne conteste. Mais ce qui est plus important encore, c'est que, si l'on veut que le droit international ait un sens ou un objet, il faut reconnaître qu'il lie tous les Etats et que ceux-ci ne peuvent exercer leurs droits souverains qu'en conformité avec lui.

ARTICLE 20 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers) [fin⁵]

7. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le titre et le texte de l'article 20 qu'a adopté le Comité de rédaction (A/CN.4/L.256/Add.2) et qui est ainsi rédigé :

Article 20. — Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers

- 1. La 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 le passage des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur ne peut être invoqué par l'Etat prédécesseur ou par le ou les Etats successeurs, selon le cas, contre un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière [ou contre un Etat tiers qui représente un créancier] que
- a) si l'accord a été accepté par cet Etat tiers créancier ou cette organisation internationale créancière; ou
- b) si les conséquences de cet accord sont conformes aux autres règles applicables des articles de la présente partie.
- 8. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) dit qu'en application de la décision prise par la Commission à sa 1447^e séance le Comité de rédaction a réexaminé le texte qu'il avait initialement soumis à la Commission ^e.
- 9. Le Comité de rédaction s'est efforcé de tenir compte des observations qui avaient été formulées au cours de l'examen du premier texte. En conséquence, au paragraphe 1, le mot « tiers » a été supprimé, le Comité ayant considéré que le sens de la règle énoncée dans ce paragraphe ne s'en trouverait pas modifié. Les mots « et obli-

- gations » ont été ajoutés après le mot « droits » pour bien montrer que ce ne sont pas seulement les droits du créancier qui ne sont pas affectés par une succession en tant que telle, mais aussi les obligations que fait naître pour lui le passage des dettes d'Etat.
- 10. Le Comité de rédaction a décidé de remanier entièrement le membre de phrase liminaire du paragraphe 2 pour éviter toute interprétation contraire à celle du droit des traités tel qu'il est codifié dans la Convention de Vienne, et pour bien souligner qu'un accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, le cas échéant, entre des Etats successeurs au sujet des dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur n'est pas opposable à un créancier. Il y a lieu de se référer à cet égard à la notion de nonopposabilité, qui est inscrite dans l'Article 102 de la Charte des Nations Unies. Le paragraphe 2 dispose désormais que l'accord en question ne peut être invoqué contre un créancier que si l'une ou l'autre des conditions énoncées aux alinéas a et b est remplie. Pour ne pas alourdir inutilement le texte du paragraphe 2, le Comité de rédaction a décidé de ne pas s'y référer aux sujets du droit international autres que les Etats tiers créanciers ou les organisations internationales créancières, étant entendu que la règle énoncée dans ce paragraphe s'applique à ces autres sujets. Cette interprétation sera bien précisée dans le commentaire de l'article 20.
- 11. Comme la Commission a décidé de garder le mot « internationale » à l'article 18, en le mettant entre crochets, le Comité de rédaction a estimé qu'il fallait conserver les mots qui figuraient entre crochets à l'alinéa a, mais en les transférant dans le membre de phrase liminaire du paragraphe 2, dont le texte a été remanié de façon à faire clairement ressortir le caractère international de la relation en cause. Le mot « creditor » a été supprimé à l'alinéa a du texte anglais compte tenu du nouveau libellé du membre de phrase liminaire. Les mots « ou autre arrangement » ont été supprimés du membre de phrase liminaire, de même que les mots « ou l'arrangement » de l'alinéa a et « ou de cet arrangement » de l'alinéa b, pour qu'il soit bien clair que le passage des dettes d'Etat que vise l'article 20 est celui qui s'effectue par voie d'accord.
- 12. Enfin, M. Tsuruoka signale que, pour des besoins d'harmonisation avec d'autres articles du projet, les mots « énoncés dans la section 2 de la deuxième partie des présents articles » ont été remplacés, à l'alinéa b, par les mots « des articles de la présente partie ».
- 13. M. OUCHAKOV pense que le nouveau texte de l'article 20 proposé par le Comité de rédaction est meilleur que le précédent, mais suscite encore des difficultés. On peut se demander, en effet, si les deux conditions énoncées aux alinéas a et b du paragraphe 2 sont cumulatives. Si ce n'est pas le cas, que se passe-t-il lorsqu'une seule de ces deux conditions est remplie?
- 14. Si les conséquences de l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur sont conformes aux dispositions des articles à l'étude, mais que l'accord n'a pas été accepté par l'Etat tiers créancier, deux solutions sont possibles : ou bien le refus de l'Etat tiers créancier n'est pas valable et l'accord peut être invoqué bien que la

⁴ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

⁴ Voir 1447° séance, par. 28 à 51.

[•] *Ibid.*, par. 3.

⁷ Voir 1417^e séance, note 4.

- condition énoncée à l'alinéa a n'ait pas été remplie, ou bien l'acceptation de l'Etat tiers créancier est nécessaire pour que la condition énoncée à l'alinéa b soit remplie, et, dans ce cas, les deux conditions sont cumulatives.
- 15. Si, inversement, l'accord a été accepté par l'Etat tiers créancier, mais que les conséquences de cet accord ne sont pas conformes aux dispositions des articles à l'étude, l'accord est-il valable? M. Ouchakov ne le pense pas, car, à son avis, l'Etat tiers créancier n'est tenu d'accepter un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur que si cet accord est conforme aux règles générales de la succession d'Etats en matière de dettes. Dans le cas contraire, l'accord ne peut être invoqué contre un Etat tiers créancier, même si celui-ci l'a accepté.
- 16. M. Ouchakov estime que, pour résoudre le problème que pose la double condition énoncée au paragraphe 2, il serait préférable d'employer une tournure analogue à celle de l'article 19 de la Convention de Vienne, en disant
 - « Un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur [...] peut être invoqué [...] contre un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière, à moins
 - « a) que l'accord n'ait pas été accepté par cet Etat tiers créancier ou cette organisation internationale créancière; ou
 - « b) que les conséquences de cet accord ne soient pas conformes aux dispositions des présents articles. »
- 17. M. SETTE CÂMARA dit que les réserves que lui inspire le nouveau texte proposé par le Comité de rédaction pour l'article 20 rejoignent celles qu'a exprimées M. Ouchakov. Le paragraphe 1 se lit sans doute plus aisément maintenant que le libellé en a été simplifié, mais il est moins précis que dans la version initiale, dans laquelle il était fait mention des « tiers créanciers ». De plus, la référence aux « droits et obligations des créanciers » prête à confusion, car elle pourrait aussi s'appliquer à l'Etat prédécesseur ou à l'Etat successeur.
- 18. M. Sette Câmara pense, comme M. Ouchakov, que les mots « ne sera effectif que », qui étaient employés dans le paragraphe 2 du texte précédent, correspondaient mieux à la réalité des situations envisagées. Le nouveau paragraphe 2 prévoit qu'un accord ne peut être « invoqué par l'Etat prédécesseur ou par le ou les Etats successeurs [...] contre un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière ». Si ces Etats ne peuvent invoquer un tel accord, c'est parce que celui-ci n'est pas valable.
- 19. Enfin, la logique voudrait que les mots qui ont été placés entre crochets dans la partie liminaire du paragraphe 2 soient répétés à l'alinéa a.
- 20. M. FRANCIS dit qu'à son avis, tel qu'il est rédigé, le paragraphe 2 laisse supposer que, même si un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière ou un Etat tiers représentant un créancier n'acceptait pas l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, cet accord pourrait être invoqué contre ces tiers créanciers ce qui 1 end sans objet le fait d'exiger que tout accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur doit être agréé par le tiers créancier —, ou bien que si un tiers créancier accepte l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, celui-ci est valable

- même s'il n'est pas conforme au projet d'articles. Par conséquent, pour éviter que l'article 20 soit mal interprété et pour tenir compte des principes de l'équité, peut-être vaudrait-il mieux que les alinéas a et b aient un effet cumulatif. Il suffirait pour cela de remplacer, à la fin de l'alinéa a, le mot « ou » par « et ».
- 21. M. SUCHARITKUL dit que la règle fondamentale qui est énoncée au paragraphe 1 de l'article 20 n'énonce pas seulement un fait : elle sert aussi en quelque sorte d'introduction aux règles suivantes, qui disposent que les droits et obligations des tiers créanciers ne seront pas affectés par une succession d'Etats sans leur consentement. Par conséquent, l'acceptation par un tiers créancier Etat ou organisation internationale d'un accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur déclenche un processus de novation générateur de droits et d'obligations qui seront affectés par un changement de débiteur et par l'éventuelle modification de la capacité de paiement des Etats en cause.
- 22. Le paragraphe 2 de l'article 20 se réfère à « un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou, le cas échéant, entre des Etats successeurs ». Il ne tient toutefois pas compte du fait que, en cas de dissolution ou d'incorporation d'un Etat prédécesseur, cet Etat cessera d'exister. L'alinéa a du paragraphe 2 se réfère à l'acceptation d'un tel accord par un tiers créancier — Etat ou organisation internationale -, mais ne dit pas clairement comment cette acceptation doit être exprimée. Sans doute le Comité de rédaction a-t-il voulu que cette disposition soit souple pour ménager au tiers créancier la possibilité d'accepter un accord tacitement ou expressément. Si elle adopte une telle disposition, la Commission donnera effet au principe du consensualisme, qui s'applique tout particulièrement dans le présent contexte, le passage des dettes d'Etat ne pouvant, en tout état de cause, s'effectuer qu'avec le consentement de l'Etat tiers créancier ou de l'organisation internationale créancière.
- 23. M. Sucharitkul propose que les mots « ou de toute(s) partie(s) de celles-ci » soient ajoutés au paragraphe 2 après les mots « dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur », afin de montrer que ces dettes peuvent passer soit en totalité soit, comme cela a été envisagé dans de précédents textes, dans une proportion équitable. Par ailleurs, les mots qui ont été mis entre crochets à la fin du paragraphe 2 risquent d'être interprétés comme une reconnaissance automatique d'un processus de subrogation qui engagerait la Commission dans un domaine entièrement nouveau du droit international. Afin de ne pas préjuger le développement progressif du droit international dans ce nouveau domaine, M. Sucharitkul propose de supprimer ces mots.
- 24. Enfin, il pense que le paragraphe l serait probablement plus clair si les mots « en tant que telle » étaient placés immédiatement après les mots « la succession d'Etats ».
- 25. M. QUENTIN-BAXTER dit que, si les règles formulées par la Commission étaient obligatoires, il serait logique de penser que les dispositions des alinéas a et b doivent effectivement être cumulatives et non alternatives, comme l'a suggéré M. Francis. Mais la Commission ne cherche pas à formuler des règles supplétives obligatoires. Elle propose simplement quelques principes directeurs

susceptibles d'aider les Etats à résoudre les problèmes extrêmement complexes que posent les biens, les droits et les intérêts à l'occasion d'une succession d'Etats. Les alinéas a et b ne peuvent donc pas avoir un caractère cumulatif. Au contraire, ils ne peuvent constituer que des solutions possibles entre lesquelles les Etats intéressés seront libres de choisir. Si ces derniers décident de conclure des accords, et que ceux-ci sont conformes aux règles supplétives énoncées dans le projet d'articles, les Etats tiers créanciers ou les organisations internationales créancières ne peuvent pas s'y opposer. Mais si les accords que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur décident de conclure dérogent aux règles énoncées dans le projet d'articles, les Etats tiers créanciers ou les organisations internationales créancières peuvent soit les rejeter soit les accepter, quitte à ne le faire que tacitement, comme l'a dit M. Sucharitkul.

- 26. A ce propos, M. Quentin-Baxter appelle l'attention de M. Sette Câmara et de M. Ouchakov sur le fait que le paragraphe 2 de l'article 20, aux termes duquel l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne peut être invoqué par ces Etats contre un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière que si ce créancier l'a accepté, ne signifie pas que l'accord en question n'est pas valable. En effet, ces Etats ont parfaitement le droit de conclure tous les accords qu'ils veulent, mais les tiers créanciers ne sont certainement pas tenus d'accepter un accord qui dérogerait aux principes fondamentaux énoncés dans le projet d'articles.
- 27. M. Quentin-Baxter est donc d'avis que les principes contenus dans l'article 20 sont bien fondés et qu'ils sont indispensables à la Commission pour énoncer des règles supplétives applicables non seulement à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur, mais aussi aux créanciers.
- 28. Pour ce qui est de la suggestion de M. Sucharitkul concernant les mots « en tant que telle », au paragraphe 1 de l'article, M. Quentin-Baxter pense qu'il n'est peut-être pas nécessaire d'y donner suite, le libellé actuel de ce paragraphe étant plus ou moins conforme à celui qui est utilisé dans d'autres articles du projet. Quant à l'observation d'ordre rédactionnel faite par M. Sette Câmara, il se peut, en effet, qu'il y ait un certain manque de concordance, dans le texte anglais, entre la partie liminaire du paragraphe 2 et l'alinéa a de ce paragraphe. On pourrait y remédier en remplaçant, dans la partie liminaire, les mots « against a creditor third State or international organization » par « against a third State or international organization which is a creditor ». Il sera alors parfaitement clair qu'il s'agit bien, à l'alinéa a, de l'Etat tiers ou de l'organisation internationale dont il est question dans la partie liminaire du paragraphe.
- 29. M. REUTER trouve que le nouvel article 20 proposé par le Comité de rédaction est à la fois clair et raisonnable. Le texte français est clair, car l'emploi du mot « ou » au lieu du mot « et » indique, sans aucune ambiguïté possible, que les deux conditions énoncées aux alinéas a et b du paragraphe 2 ne sont pas cumulatives. La règle énoncée est raisonnable, car l'alinéa a rappelle un principe fondamental, qui est celui de l'effet relatif des traités, tandis que l'alinéa b énonce une dérogation tout à fait exceptionnelle à ce principe. M. Reuter fait observer, à ce propos, qu'en

- énonçant la règle qui figure au paragraphe 2 la Commission accepte qu'un traité entre Etats puisse avoir des effets à l'égard d'une organisation internationale tierce.
- 30. En ce qui concerne l'observation d'ordre rédactionnel formulée par M. Sucharitkul à propos du paragraphe 1, M. Reuter estime préférable de laisser l'expression « en tant que telle » à la place qu'elle occupe actuellement dans le texte français.
- 31. M. DADZIE estime que le libellé actuel de l'article 20 est meilleur que celui qui avait été proposé précédemment par le Comité de rédaction. Jusqu'à la fin de l'alinéa a du paragraphe 2, l'article met l'accent sur l'acceptation, par un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière, d'un accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Il ne stipule pas de quelle façon cette acceptation doit être indiquée ou communiquée, mais il y a lieu de croire qu'elle devra l'être selon la procédure habituelle.
- 32. C'est l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article qui gêne M. Dadzie. Apparemment, cet alinéa s'appliquera automatiquement si l'Etat tiers n'a pas accepté l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Autrement dit, si l'Etat tiers n'a pas accepté l'accord en question mais que les conséquences de cet accord sont conformes aux règles applicables du projet d'articles, l'accord peut être invoqué contre l'Etat tiers créancier. Pour M. Dadzie, cette disposition signifie que des règles sont imposées aux Etats tiers créanciers et ce n'est probablement pas dans cette intention que la Commission l'a conçue.
- 33. Il serait donc préférable que l'article 20 mette principalement l'accent sur l'acceptation par l'Etat tiers de l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, car c'est peut-être justement parce que les conséquences de cet accord ne sont pas conformes aux autres règles applicables des articles de la présente partie que l'Etat tiers pourrait ne pas l'accepter. Il faudrait donc que la règle énoncée à l'article 20 permette aux tiers créanciers d'accepter de leur plein gré un changement de débiteur. S'ils n'acceptent pas le changement, l'ancien débiteur devra assumer la responsabilité de la dette contractée envers eux.
- 34. M. OUCHAKOV estime qu'il est absolument impossible d'invoquer contre un Etat tiers créancier un accord contraire aux règles du droit international, car un tel accord reste un accord illicite, même si l'Etat tiers créancier l'accepte.
- 35. En ce qui concerne le libellé du paragraphe 1, M. Ouchakov préférerait employer l'expression « n'affecte pas » à la place de l'expression « ne porte pas atteinte ».
- 36. M. QUENTIN-BAXTER fait observer que l'article 20 n'a pour effet ni de permettre à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur de conclure des accords contraires aux règles du droit international, ni d'exiger des Etats tiers qu'ils acceptent les conséquences de tels accords, comme le craint M. Ouchakov. Cet article n'exclut cependant pas la possibilité qu'un accord accepté par un Etat tiers ou une organisation internationale ne soit pas conforme aux règles supplétives énoncées dans le projet d'articles, puisque l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne sont pas tenus de se conformer à ces règles en le concluant. Néanmoins, le but essentiel de l'article est de protéger les droits des Etats tiers créanciers ou des orga-

nisations internationales créancières qui pensent que leurs intérêts ont été lésés par des accords dont les conséquences ne sont pas conformes aux règles supplétives énoncées dans le projet d'articles.

- 37. Se référant aux observations de M. Dadzie, qui concernent apparemment la question de savoir si le projet d'articles vise uniquement une relation bilatérale ou s'applique aussi à une relation tripartite, M. Quentin-Baxter dit qu'au début il avait lui aussi mis en doute la possibilité d'une relation tripartite. Cependant, il avait fini par penser que la Commission devait examiner une telle relation pour que les règles qu'elle élabore soient de portée générale. L'autre solution consiste, comme l'a dit M. Dadzie, à donner à l'Etat tiers créancier ou à l'organisation internationale créancière la faculté d'accepter ou de rejeter l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur — mais une telle solution joue dans les deux sens. Par exemple, dans le cas où un Etat se dissout et où l'Etat prédécesseur cesse d'exister, si la Commission dit que l'Etat créancier est libre d'accepter ou de rejeter l'accord conclu par les Etats successeurs, cela impliquera certainement que les Etats successeurs sont libres, eux aussi, d'accepter ou de répudier la dette en question. Par conséquent, s'il est souhaitable de faire bénéficier les créanciers de règles de succession établies, il faut aussi exiger d'eux qu'ils acceptent les solutions qui sont conformes à ces règles.
- 38. M. SCHWEBEL constate que les membres de la Commission semblent d'accord au sujet du paragraphe 1 de l'article 20, bien que M. Sette Câmara se soit demandé s'il est clair que le terme « créanciers » s'entend de « tiers créanciers ». Du moment qu'il est certain que tel est bien le sens que la Commission entend donner au terme « créanciers », cette intention devrait être clairement indiquée dans le commentaire.
- 39. En ce qui concerne les questions soulevées par M. Francis et M. Dadzie à propos du paragraphe 2, M. Schwebel a jugé convaincants les éclaircissements donnés par M. Quentin-Baxter et M. Reuter. Pour ce qui est de l'exemple cité par M. Ouchakov, il ne fait, à son avis, aucun doute que l'article 20 ne s'applique qu'aux accords relatifs au passage de dettes d'Etat.
- 40. M. Sucharitkul a soulevé une importante question de fond lorsqu'il a demandé si la Commission n'abordait pas un domaine nouveau du droit international en maintenant les mots entre crochets au paragraphe 2. M. Schwebel pense qu'il n'en est rien, car les précédents ne manquent pas plus dans ce domaine que dans n'importe quel autre. Par exemple, les Etats représentent souvent des porteurs d'obligations. Par conséquent, les mots entre crochets, au paragraphe 2, devraient être maintenus.
- 41. M. Sucharitkul a aussi suggéré d'ajouter les mots « ou de toute(s) partie(s) de celles-ci » après les mots « dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur », au paragraphe 2. La suggestion est pertinente, mais la Commission pourrait en tenir compte d'une façon plus elliptique en remplaçant les mots « des dettes d'Etat » par « de dettes d'Etat », ce qui couvrirait aussi l'éventualité du passage d'une partie seulement de ces dettes.
- 42. Enfin, M. Schwebel estime que les expressions « le cas échéant » et « selon le cas » n'ajoutent rien à la clarté du paragraphe 2, et qu'elles devraient donc être supprimées.

- 43. Le PRÉSIDENT est d'avis que les membres de la Commission peuvent facilement se mettre d'accord au sujet du paragraphe 1 de l'article 20. Il ne peut rien dire de la suggestion de M. Ouchakov concernant la version française de ce paragraphe, mais il croit bon de rappeler que le texte anglais correspondant s'inspire de l'article 11 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités ⁸.
- 44. Le paragraphe 2 a évidemment donné lieu à des débats portant sur des questions de fond importantes, mais dans l'ensemble le texte actuel peut être considéré comme un résultat satisfaisant obtenu à l'issue d'une première lecture. Il sera, en tout cas, tenu compte de toutes les questions soulevées et des opinions exprimées à propos de ce paragraphe dans le commentaire, et les observations d'ordre rédactionnel qui ont été formulées seront réexaminées au cours de la seconde lecture de l'article.
- 45. En ce qui concerne, notamment, les observations de M. Francis au sujet des alinéas a et b du paragraphe 2, le Président pense que, tout compte fait, il faut continuer à envisager ces deux alinéas comme des dispositions alternatives parce qu'ils énoncent des règles supplétives, et non des règles de jus cogens. Par ailleurs, comme il est à craindre que la proposition faite par M. Schwebel de supprimer du paragraphe 2 les expressions « le cas échéant » et « selon le cas » donnera lieu à de longs débats, la Commission pourrait l'examiner ultérieurement.
- 46. Elle pourrait, en revanche, accepter la suggestion de M. Schwebel de remplacer, au paragraphe 2, les mots « des dettes d'Etat » par « de dettes d'Etat », de même que celle de M. Quentin-Baxter de remplacer, dans le texte anglais du même paragraphe, les mots « against a creditor third State or international organization » par les mots « against a third State or international organization which is a creditor ».
- 47. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide d'approuver les modifications d'ordre rédactionnel qu'il vient de mentionner ainsi que le titre et le texte ainsi modifié de l'article 20 proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite*) [A/CN.4/285¹⁰, A/CN.4/290 et Add.1¹¹, A/CN.4/298 et Corr.1, A/CN.4/L.253, A/CN.4/L.255]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES

PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (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

^{*} Reprise des débats de la 1448° séance.

Voir 1416° séance, note 1.

[°] Ci-dessus par. 7.

¹⁰ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

¹¹ Annuaire... 1976, vol. II (1re partie), p. 145.

internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats) 12 [suite]

- 48. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les modifications rédactionnelles qu'il propose d'apporter au texte des articles 20 et 20 bis adoptés par le Comité de rédaction.
- 49. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise que ces modifications découlent du débat qui a déjà été consacré aux articles 20 et 20 bis à la 1448° séance.
- 50. Se référant à l'article 20, il rappelle que des membres de la Commission ont fait observer que la catégorie de traités auxquels s'applique cet article n'était indiquée qu'au paragraphe l et qu'il conviendrait de préciser, au moins au début de chaque paragraphe, que les traités visés sont des traités entre plusieurs organisations internationales. En conséquence, dans le premier membre de phrase du paragraphe 2, les mots « du traité » devraient être remplacés par « d'un traité entre plusieurs organisations internationales », et les mots « entre plusieurs organisations internationales » devraient être insérés après les mots « le traité » dans le premier membre de phrase des paragraphes 3 et 4.
- dans le premier membre de phrase des paragraphes 3 et 4. 51. A l'article 20 bis, les modifications à apporter sont les suivantes. Compte tenu des difficultés que soulèvent l'expression « selon le cas » et l'énumération qui la suit, à la fin du paragraphe 1, toute la dernière partie de ce paragraphe, à partir des mots « selon le cas », devrait être remplacée par « le ou les Etats contractants ou la ou les organisations internationales contractantes ». La formule « les autres contractants, Etat ou Etats, organisation ou organisations », que le Rapporteur spécial a proposée à la 1448^e séance, aurait présenté l'inconvénient d'obliger la Commission à définir le terme « contractant », en plus des expressions « Etat contractant » et « organisation contractant », déjà définies dans le projet d'article 2¹³.
- 52. Le premier membre de phrase du paragraphe 2 appelle le même genre de précision que la disposition correspondante de l'article 20 : les mots « du traité » doivent être remplacés par « d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats ».
- 53. Quant au paragraphe 3, le texte des premiers alinéas doit être remplacé par le suivant :
- « 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 internationale 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 internationale 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.» L'alinéa c reste sans changement.
- 54. Dans la phrase liminaire de ce paragraphe, les mots « entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats » ont été insérés après les mots « le traité ». Pour éviter des problèmes d'interprétation, l'alinéa a a été rédigé dans des termes plus proches de ceux de la disposition correspondante de la Convention de Vienne, à savoir l'alinéa a du paragraphe 4 de l'article 20; trois hypothèses de traités entrant en vigueur y sont maintenant envisagées. L'alinéa b est aussi mieux aligné sur la disposition correspondante de la Convention de Vienne; quatre cas y sont distingués. La nouvelle rédaction de cette disposition a l'inconvénient de la lourdeur, mais l'avantage de la précision, et il semble qu'en l'occurrence la précision doive l'emporter sur l'élégance du style.
- 55. En ce qui concerne le paragraphe 4, le Rapporteur spécial suggère de remplacer les mots « un contractant, Etat ou organisation » par « un Etat contractant ou une organisation internationale contractante ».
- 56. M. FRANCIS fait observer qu'aucune disposition s'inspirant du paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne n'apparaît dans l'article 20 bis proposé par le Rapporteur spécial dans son cinquième rapport (A/CN.4/ 290 et Add.1), pas plus que dans l'article 20 bis du Comité de rédaction. Dans le commentaire de l'article 20 bis qui figure dans son rapport, le Rapporteur spécial a justifié cette omission par l'improbabilité que deux organisations internationales constituent dans un proche avenir une troisième organisation internationale dont elles seraient les seuls membres. M. Francis ne se souvient pas si, à un moment quelconque, le Rapporteur spécial a formulé aussi des observations sur l'existence possible d'une organisation internationale comprenant des Etats et une organisation internationale, mais il serait heureux d'avoir des éclaircissements sur ce point, car il lui semble que, si une telle organisation pouvait exister, il faudrait inclure dans l'article 20 bis du projet une disposition voisine de celle du paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne.
- 57. Le fait que le paragraphe 2 de l'article 20 bis proposé par le Comité de rédaction mentionne seulement l' « objet » et le « but » d'un traité, alors que le paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne se réfère à la fois à l' « objet » et au « but » du traité et au « nombre restreint » d'entités ayant participé à la négociation, ne soulève pas de problème en soi. Cependant, il se pose celui de déterminer lequel, du paragraphe 2 de l'article 20 bis et du paragraphe 2 de l'article 19 bis, l'emportera sur l'autre, et de rester en accord avec la disposition essentielle du paragraphe 1 de l'article 20 bis. Par exemple, on pourrait arguer du paragraphe 2 de l'article 19 bis que, lorsque

¹³ Pour textes, voir 1446° séance, par. 4.

¹⁸ Voir 1429^e séance, note 3.

la participation d'une organisation internationale déterminée à un traité est vitale pour ce dernier, l'organisation doit avoir le pouvoir de formuler des réserves. Cependant, étant donné que la participation de l'organisation est indispensable au traité, une réserve qu'elle formulerait devrait-elle être soumise à acceptation, conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 20 bis? Si tel était effectivement le cas, le paragraphe 1 de l'article 20 bis n'aurait pas de sens.

58. Par ailleurs, bien que M. Francis sache que l'alinéa c du paragraphe 3 de l'article 20 et l'alinéa c du paragraphe 3 de l'article 20 bis reprennent, mutatis mutandis, les termes de l'alinéa c du paragraphe 4 de l'article 20 de la Convention de Vienne, il est d'avis de les modifier l'un et l'autre, car ils n'ont pas de sens sous leur forme actuelle. Ce n'est pas l' « acte [d'un Etat ou d'une organisation] exprimant le consentement » à être lié par un traité et contenant une réserve qui est dépourvu d'effet jusqu'à ce que la réserve ait été acceptée, mais le consentement lui-même. L'acte aura toujours un effet, car c'est lui qui incite les parties contractantes en présence à accepter ou à rejeter la réserve en question. C'est pourquoi M. Francis estime que, dans les articles 20 et 20 bis, la première partie de l'alinéa c devrait être remaniée de façon à se lire : « le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par le traité, soumis à une réserve, prend effet dès que...». 59. Il serait préférable que, dans les deux articles, l'alinéa révisé devienne le premier alinéa du paragraphe 3, les alinéas a et b actuels devenant respectivement les alinéas b et c.

La séance est levée à 13 heures.

1451° SÉANCE

Vendredi 1er juillet 1977, à 10 h 10 Président: sir Francis VALLAT puis: M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1, A/CN.4/L.253, A/CN.4/L.255 et Add.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (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

1. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver les textes des articles 20 et 20 bis proposés par le Comité de rédaction et modifiés oralement par le Rapporteur spécial à la 1450^e séance de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

- 2. M. OUCHAKOV, présentant son projet d'article 20, intitulé « Acceptation des réserves et objections aux réserves » (A/CN.4/L.253), indique que cette disposition, comme les autres articles qu'il propose, se fonde sur le principe qu'une organisation internationale ne peut formuler une réserve à un traité que si cette réserve est expressément autorisée par ce traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée.
- 3. Le paragraphe 1, qui concerne les traités entre plusieurs organisations internationales, remplace entièrement l'article 20 adopté par le Comité de rédaction puisqu'il n'est plus question, selon le système proposé par M. Ouchakov, d'accepter les réserves que peut formuler une organisation internationale ou d'y faire objection.
- 4. Le paragraphe 2 vise les réserves expressément autorisées par un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou autrement autorisées, et le paragraphe 3 vise les réserves expressément autorisées par un traité entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats ou autrement autorisées. Ces deux paragraphes sont rédigés sur le modèle de l'article 20, par. 1, de la Convention de Vienne 4.
- 5. Quant au paragraphe 4, il s'inspire directement de l'article 20, par. 2, de la Convention de Vienne. Il ne concerne que les relations entre Etats dans le cas de traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales. En pareil cas, les organisations internationales ne peuvent formuler que les réserves expressément autorisées par le traité ou autrement autorisées, si bien que ces réserves n'ont pas à être ultérieurement acceptées, ainsi qu'il ressort, par analogie, de la règle générale énoncée à l'article 20, par. 1, de la Convention de Vienne. Pour leur part, les Etats peuvent formuler d'autres réserves. C'est alors que s'applique entre eux la règle qui figure à l'article 20, par. 2, de la Convention de Vienne. Il en résulte qu'une réserve formulée par un Etat doit être acceptée par tous les Etats parties lorsqu'il ressort du nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet du but d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales que l'application du traité entre tous les Etats parties est une des conditions essentielles du consentement de chacun d'eux à être lié par le traité.
- 6. Le paragraphe 5 de l'article 20 proposé par M. Ouchakov concerne les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales autres que les traités visés aux paragraphes 2 et 4, et il reproduit textuellement les alinéas a, b et c du paragraphe 4 de l'article 20 de la Convention de Vienne, en ce qui concerne les relations

internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)³ [fin]

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

⁴ Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

Pour textes, voir 1446° séance, par. 4.

Voir 1429^e séance, note 4.

entre Etats. A ce sujet, M. Ouchakov met l'accent sur la nécessité de tenir compte de l'article 3, al. c, de la Convention de Vienne, qui réserve l'application de cet instrument aux relations entre Etats régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international.

- 7. Quant au paragraphe 6 de l'article que présente M. Ouchakov, il s'inspire du paragraphe 5 de l'article 20 de la Convention de Vienne. Il vise les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales et ne concerne que l'acceptation, par un Etat, d'une réserve formulée par un autre Etat conformément aux paragraphes 4 et 5.
- Revenant aux articles 19, 19 bis et 19 ter adoptés par le Comité de rédaction⁵, M. Ouchakov formule quelques observations. Il rappelle tout d'abord que, selon l'interprétation que le Rapporteur spécial donne de la Convention de Vienne, il serait possible de formuler des objections à des réserves expressément autorisées par un traité. Or, le paragraphe 4, al. b, de l'article 20 de la Convention de Vienne, qui concerne l'objection faite à une réserve, s'applique « dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes précédents ». Parmi ces paragraphes figure le paragraphe 1, qui concerne les réserves expressément autorisées par un traité. Selon le Rapporteur spécial, il existerait non seulement un droit de faire objection aux réserves autorisées, mais aussi un droit de faire objection aux réserves non autorisées à un traité, le droit portant dans ce dernier cas sur le point de savoir si une certaine réserve entre dans la catégorie des réserves autorisées. M. Ouchakov estime qu'en pareil cas il ne s'agit pas d'une objection à une réserve, mais d'un différend portant sur l'interprétation du traité. En conséquence, il est convaincu que la Convention de Vienne ne prévoit pas la possibilité de faire objection à une réserve autorisée par un traité.
- 9. Se référant au paragraphe 2 de l'article 19 ter, M. Ouchakov constate qu'aux termes de cette disposition « un Etat peut formuler une objection à une réserve visée à l'article 19 bis, paragraphes 1 et 3 ». Si le paragraphe 2 de l'article 19 bis n'est pas mentionné, c'est précisément parce qu'il concerne les réserves autorisées par le traité : il est logique qu'il ne soit pas possible de faire objection à de telles réserves. Or, les paragraphes 1 et 3 de l'article 19 ter ne prévoient pas une semblable exception à la formulation d'une objection à une réserve. C'est pourquoi M. Ouchakov estime qu'il y a une contradiction entre le paragraphe 2 et les paragraphes 1 et 3 de l'article 19 ter, et que la possibilité que ces paragraphes 1 et 3 donnent à une organisation internationale de formuler une objection à une réserve non autorisée par le traité est tout à fait contraire à l'esprit de la Convention de Vienne.
- 10. Enfin, M. Ouchakov fait observer que, conformément au paragraphe 2 de l'article 19 bis, lorsque la participation d'une organisation internationale est essentielle à l'objet et au but du traité, cette organisation ne peut formuler une réserve que si cette réserve est expressément autorisée par le traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée. Il s'ensuit qu'une organisation partie à ce même traité, mais dont la participation n'est pas essen-

tielle, peut formuler des réserves qui ne sont pas expressément autorisées par le traité. Toutes les organisations internationales parties à un traité ne sont donc pas mises sur un pied d'égalité, tandis que, dans la Convention de Vienne, aucune distinction n'est faite entre les Etats. Cette conception nouvelle, qui semble être celle de la Commission, préoccupe M. Ouchakov.

11. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide que le titre et le texte de la variante proposée par M. Ouchakov pour l'article 20 (A/CN.4/L.253) seront consignés dans une note de bas de page au commentaire de cet article, et que les observations de M. Ouchakov sur cet article seront mentionnées dans ce commentaire.

Il en est ainsi décidé.

- 12. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter les textes adoptés par le Comité pour les articles 21 à 26 ainsi que pour les titres de la section 3 de la deuxième partie du projet, de la troisième partie et de la section 1 de celle-ci (A/CN.4/L.255/Add.1). M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction soumet à l'examen de la Commission, dans le document A/CN.4/L.255/ Add.1, les titres et textes des articles suivants : articles 21, 22, 23 et 23 bis, qui constituent la partie finale de la section 2 (Réserves) de la deuxième partie (Conclusion et entrée en vigueur des traités), articles 24, 24 bis, 25 et 25 bis, qui constituent la section 3 (Entrée en vigueur des traités et application à titre provisoire) de la même partie, et article 26, premier article de la section 1 (Respect des traités) de la troisième partie (Respect, application et interprétation des traités) du projet d'articles.
- 14. En formulant ces articles, le Comité de rédaction s'en est tenu à la distinction fondamentale entre deux types différents de traités, à savoir les traités conclus entre des organisations internationales et les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, distinction sur laquelle M. Tsuruoka a appelé l'attention lorsqu'il a présenté les premiers articles de la section 26. Dans les articles de la section 2 qu'il propose maintenant, le Comité de rédaction a continué à employer l'expression « traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats » lorsqu'il s'est référé à la deuxième de ces deux catégories de traités. Dans les articles de la section 3, où il n'est plus question de réserves, le Comité de rédaction, revenant à la terminologie initiale, a utilisé l'expression « traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ».
- 15. Compte tenu de la distinction fondamentale entre les deux types de traités considérés, le Comité de rédaction a élaboré des articles distincts, mais parallèles, chaque fois que cela était nécessaire par souci de clarté ou de précision, à savoir dans le cas de la procédure relative aux réserves (art. 23 et 23 bis), de l'entrée en vigueur des traités (art. 24 et 24 bis) et de l'application à titre provisoire des traités (art. 25 et 25 bis). De même que dans les articles qu'il avait adoptés précédemment, le Comité de rédaction s'est référé expressément au type de traité

^{• 1446°} séance, par. 4.

¹ Ibid., par. 5

considéré chaque fois que cela était nécessaire dans les nouveaux articles qu'il présente. Sous réserve de quelques modifications rédactionnelles — telles que la mention expresse « de l'Etat ou des Etats et de l'organisation internationale ou des organisations internationales » —, le texte de ces articles correspond à celui des articles que le Rapporteur spécial a proposés sur les mêmes sujets dans ses quatrième (A/CN.4/285) et cinquième (A/CN.4/290 et Add.1) rapports, et suit aussi étroitement que possible les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne.

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 bis⁷ (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)

16. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver les titres et les textes des articles 21, 22, 23 et 23 bis proposés par le Comité de rédaction et libellés comme suit :

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;
- ⁷ Pour l'examen des textes présentés initialement par le Rapporteur spécial, voir 1434° séance, et 1435° séance, par. 1 et 2.

- 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 n'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.
- 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.

Il en est ainsi décidé.

17. M. OUCHAKOV, prenant la parole pour présenter les articles 21, 22 et 23 qu'il propose (A/CN.4/L.253), indique que l'article 21 (Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves) ne devrait pas présenter de difficultés. Les trois premiers paragraphes de cet article concernent respectivement les traités entre plusieurs organisations internationales, les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et les traités entre

des organisations internationales et un ou plusieurs Etats. Le paragraphe 4 s'applique à ces trois catégories de traités. Quant au paragraphe 5, qui concerne les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales, il énonce une règle de la Convention de Vienne applicable aux relations entre Etats.

- 18. Passant à l'article 22, M. Ouchakov signale que le paragraphe 1, relatif aux traités entre plusieurs organisations internationales, dispose qu'une réserve peut être retirée sans le consentement de l'organisation internationale qui l'a acceptée. Les paragraphes 2 et 3, qui concernent respectivement les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales et les traités entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, portent aussi sur le retrait des réserves. Quant au paragraphe 4, il concerne les objections aux réserves à des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales : pour cette catégorie de traités, l'auteur d'une objection à une réserve peut la retirer à tout moment. Les autres paragraphes de l'article 22 n'appellent pas de commentaires.
- L'article 23 (Procédure relative aux réserves) fait aussi la distinction entre les trois grandes catégories de traités. Pour les traités entre plusieurs organisations, le paragraphe 1 dispose que la réserve et l'acceptation expresse d'une réserve doivent être formulées par écrit et communiquées aux « autres organisations internationales ayant qualité pour devenir parties au traité ». Au paragraphe 2, il est prévu, en ce qui concerne les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales, que cette communication doit être faite aux Etats contractants, aux autres Etats ayant qualité pour devenir parties au traité et « aux organisations contractantes » seulement. En effet, il n'est pas nécessaire d'adresser ces communications aux autres organisations internationales ayant qualité pour devenir parties au traité, puisqu'un traité de ce genre ne réunit, en principe, qu'un petit nombre d'organisations invitées à la négociation, qui deviennent les « organisations contractantes ». Les communications visées au paragraphe 3 ne doivent être adressées qu'aux Etats contractants, puisqu'elles concernent les traités entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, auxquels un petit nombre d'Etats sont invités à participer. Quant aux paragraphes 4 à 7 de l'article 23, ils n'appellent pas d'explications.
- 20. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide que les observations de M. Ouchakov sur les articles 21, 22 et 23 qu'il propose (A/CN.4/L.253) seront mentionnées dans le commentaire et que les textes de ces articles seront consignés dans une note de bas de page.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 24⁸ (Entrée en vigueur des traités entre des organisations internationales)

21. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre de la section 3 (Entrée en vigueur des traités et application à titre provisoire) de la deuxième partie du projet

d'articles et l'article 24 proposé par le Comité de rédaction et ainsi conçu :

Article 24. — Entrée en vigueur des traités entre des organisations internationales

- 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 internationales 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 internationales 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.

Il en est ainsi décidé.

- ARTICLE 24 bis (Entrée en vigueur des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales)
- 22. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 24 bis proposé par le Comité de rédaction et ainsi concu:

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 internationale ou les organisations internationales 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 internationales 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.
- 23. M. CALLE Y CALLE demande instamment que le commentaire établisse de façon parfaitement claire que la référence aux « traités entre un ou plusieurs Etats et une ou

^{*} Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1435° séance, par. 3 à 32.

[·] Idem.

plusieurs organisations internationales » à l'article 24 bis vise les deux catégories de traités intéressant des Etats que la Commission a envisagées dans les articles antérieurs sur les réserves, à savoir les traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales et les traités entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats. Il craint, si cette précision n'est pas apportée, qu'on ne puisse interpréter cet article comme s'appliquant à une de ces catégories de traités seulement.

24. M. OUCHAKOV fait observer qu'en élaborant la section 2, relative aux réserves, la Commission est partie de l'idée que les réserves ne concernaient que les traités multilatéraux. Elle a laissé pour plus tard la question des réserves qu'une organisation internationale pourrait éventuellement formuler à un traité bilatéral. Toutefois, comme la section 3 concerne l'entrée en vigueur des traités et l'application à titre provisoire, la Commission a décidé de revenir à la définition générale de l'expression « traité » qui figure dans le projet d'article 210 et qui englobe les traités bilatéraux et les traités multilatéraux. C'est ainsi que l'article 24 s'applique à la fois aux traités multilatéraux et aux traités bilatéraux conclus par des organisations internationales, ainsi qu'il ressort du libellé de son titre. Il en va de même de l'article 24 bis, comme l'indique clairement le titre de cette disposition.

M. SCHWEBEL se demande s'il est vraiment nécessaire de compliquer à tel point le texte de l'article à l'examen et d'autres articles, afin d'exclure toute possibilité de référence aux traités bilatéraux à la section 2, relative aux réserves. Il soulève cette question, d'une part, parce qu'il n'est pas convaincu qu'il ne puisse y avoir de réserves à un traité bilatéral — bien qu'il reconnaisse qu'elles soient peut-être exceptionnelles — et, d'autre part, parce qu'il estime que la Commission pourrait fort bien, soit trouver un langage qui ne préjuge pas cette question, soit la régler dans un article ayant le caractère d'une définition qui s'appliquerait à l'ensemble de la convention, ce qui permettrait d'éliminer les périphrases et les répétitions que l'on trouve à la section 2. Il serait fort utile que le Rapporteur spécial et le secrétariat réfléchissent à ce problème et suggèrent des possibilités de simplification. 26. M. OUCHAKOV insiste sur le fait que la question des traités bilatéraux conclus entre deux organisations internationales ou entre un Etat et une organisation internationale a été laissée en suspens par la Commission. Si la formule « traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales », qui couvre les traités bilatéraux, avait été utilisée dans les articles relatifs aux réserves, la rédaction de ces dispositions aurait été

27. M. REUTER (Rapporteur spécial) croit comprendre que la question de M. Schwebel présente deux aspects, l'un de terminologie, l'autre de fond. D'une part, M. Schwebel s'est demandé s'il ne serait pas possible, au moyen de nouvelles définitions incluses dans l'article 2, de simplifier la rédaction de certains articles. Personnellement, M. Reuter n'exclut pas cette solution, encore qu'elle risque de poser

extrêmement compliquée : dans chacun de ces articles, il aurait fallu insérer un paragraphe spécial concernant les de sérieux problèmes. Mieux vaudrait attendre de connaître la réaction des gouvernements, afin de savoir s'ils sont satisfaits du texte détaillé élaboré par la Commission ou s'ils sont au contraire partisans d'une simplification.

D'autre part, M. Schwebel a fait observer qu'on pouvait fort bien accepter l'idée de réserves à un traité bilatéral, d'autant plus que la Convention de Vienne, contrairement à la section 2 du projet à l'étude, ne vise pas seulement les traités multilatéraux. Dans le projet d'articles que la Commission avait rédigé à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités 11, la section relative aux réserves était intitulée « Réserves aux traités multilatéraux ». Toutefois, soucieuse d'éviter le plus possible les distinctions entre les différentes catégories de traités. la Conférence a supprimé la référence aux traités multilatéraux. Comme M. Ouchakov l'a relevé, la Commission a renoncé à se prononcer pour le moment sur l'applicabilité aux traités bilatéraux des articles de la section 2 du projet en cours d'élaboration. Toutefois, il semble que la majorité des membres estiment que l'extension de ces articles aux traités bilatéraux soulèverait de graves problèmes. Il est de fait que les mécanismes de la Convention de Vienne ne sont pleinement intelligibles que pour des traités conclus entre trois Etats au moins. Il en résulte une sorte de contradiction entre le libéralisme formel de cette convention et les règles de fond qu'elle contient. C'est pourquoi la Commission s'en tient en fait, pour le moment, aux réserves aux traités multilatéraux. En droit, et en ce qui concerne la version française des articles relatifs aux traités entre des organisations internationales, il existe des dispositions compatibles avec une réserve à un traité bilatéral, en raison de l'emploi du mot « plusieurs ». Si la Commission a adopté cette position, c'est uniquement en attendant de connaître les réactions des gouvernements. Si la majorité d'entre eux estiment que les dispositions de la Convention de Vienne s'appliquent aux traités bilatéraux aussi bien qu'aux traités multilatéraux, il faudra remanier, et nécessairement compliquer, les articles du projet à l'examen.

29. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que, lorsque la Commission a examiné les articles relatifs aux réserves, il s'était déjà inquiété de ce que tous ces articles, et plus particulièrement les articles 20, 23 et 23 bis, contenaient des expressions qui, du moins en anglais, lui paraissaient exclure de leurs effets les traités bilatéraux. Quand on compare ce langage à la phraséologie de l'article 24 bis, qui manifestement s'étend aux traités bilatéraux, il devient évident que les articles sur les réserves, tels qu'ils sont libellés, excluent les traités bilatéraux. Il y a deux points qui le préoccupent à cet égard.

30. En premier lieu, sir Francis Vallat se souvient que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a décidé de façon tout à fait nette que la Convention de Vienne n'exclurait pas la possibilité de réserves aux traités bilatéraux. A la 10° séance plénière de la Conférence, le Président du Comité de rédaction s'y est référé expressément, et ses remarques n'ont pas été contestées. Il a déclaré:

Dans le titre de la section 2, le Comité a adopté un amendement de la Hongrie tendant à supprimer les mots « aux traités multilatéraux »

traités bilatéraux.

¹⁰ Voir 1429° séance, note 3.

¹² Annuaire... 1966, vol. II, p. 193 et suiv., doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II.

après le mot « Réserves », car l'adjectif « multilatéral » ne qualifie pas le substantif « traité » dans la définition de la réserve donnée à l'alinéa d du paragraphe 1 de l'article 2; cela ne préjuge évidemment pas la question des réserves aux traités bilatéraux ¹²

Il est donc évident que le Président du Comité de rédaction de la Conférence considérait que les dispositions de la Convention de Vienne ne tranchaient pas la question des réserves aux traités bilatéraux.

- 31. En second lieu, aussi invraisemblable que puisse être une réserve à un traité bilatéral entre Etats, dans le cas d'organisations internationales il peut arriver que, du fait de leur mécanisme interne, celles-ci ne disposent que de ce moyen pour régler une situation. Ainsi, lorsque le texte d'un traité bilatéral négocié entre organisations internationales est soumis pour approbation à leurs organes compétents respectifs, il se peut que l'un de ces organes juge le projet inacceptable sur un certain point et donne pour instruction au chef du secrétariat de l'organisation de formuler une réserve. Normalement, cette réserve sera réputée avoir été acceptée s'il n'y est pas fait objection dans un délai de douze mois. Il y a, dans l'esprit de sir Francis, une possibilité très réelle qu'une telle situation se produise. Il juge que la question est plus importante en ce qui concerne les traités entre organisations internationales qu'en ce qui concerne les traités entre Etats. Loin de clore la question des réserves aux traités bilatéraux, comme elle semble le faire, la Commission devrait, sans la préjuger, se ménager une plus grande possibilité d'y revenir.
- 32. Au stade actuel de ses délibérations, la Commission ne peut pas modifier les projets d'articles proposés par le Comité de rédaction. Cependant, elle doit indiquer très explicitement dans son rapport qu'il n'est pas, pour l'instant, dans ses intentions de trancher la question des réserves aux traités bilatéraux.
- 33. M. EL-ERIAN approuve l'interprétation que le Président, parlant en qualité de membre de la Commission, a donnée des travaux de la Conférence sur le droit des traités et l'importance qu'il attribue à la question des réserves aux traités bilatéraux dans le cas des organisations internationales et des Etats. Cependant, l'opinion traditionnellement admise veut que des réserves ne puissent être faites qu'aux traités multilatéraux, et que formuler une réserve à un traité bilatéral équivaille à proposer un nouveau traité. Est-ce en fait le cas? M. El-Erian se demande aussi si le mot « several » (plusieurs), dans le texte anglais de l'article 23, ménage le cas des traités bilatéraux.
- 34. M. CALLE Y CALLE souscrit aux explications données par M. Ouchakov au sujet du retour, dans les articles de la section 3, à la définition générale du « traité » qui englobe les traités bilatéraux, et il estime que ces explications devraient être reproduites dans le commentaire.
- 35. M. OUCHAKOV souligne que la question des réserves aux traités bilatéraux ne se pose pas pour les articles qu'il propose dans le document A/CN.4/L.253. En effet, selon sa conception, une organisation internationale ne

- peut formuler que les réserves qui sont expressément autorisées par un traité, à moins qu'il ne soit autrement convenu que des réserves sont autorisées. Dès lors, qu'il s'agisse d'un traité multilatéral ou bilatéral, une réserve ne peut être formulée par une organisation internationale que si elle est expressément autorisée.
- 36. Dans le cas d'un traité entre un Etat et une organisation internationale, c'est le paragraphe 4 de l'article 19 proposé par M. Ouchakov qui s'appliquerait : ni l'Etat ni l'organisation internationale ne peuvent formuler une réserve si celle-ci n'est pas expressément autorisée par le traité ou s'il n'est pas autrement convenu que la réserve est autorisée.
- 37. M. QUENTIN-BAXTER souscrit aux remarques que le Président, parlant en qualité de membre de la Commission, a faites au sujet de la question des traités bilatéraux, et il rappelle que M. Francis a lui aussi formulé au sujet de cette question et des procédures des organisations internationales des observations très pertinentes.
- 38. Le Comité de rédaction a décidé, pour des raisons linguistiques, que l'ordre du texte de la version anglaise du paragraphe 2 de l'article 23 bis serait légèrement différent de celui de l'original français. Il a apporté le changement nécessaire, mais a omis de modifier en conséquence le texte du paragraphe correspondant de l'article 23. Il s'ensuit que le début de la version anglaise du paragraphe 2 de l'article 23 devrait être modifié comme suit : « If formulated when signing subject to formal confirmation, acceptance or approval, a treaty between several international organizations, a reservation... ».
- 39. M. OUCHAKOV persiste à penser qu'il faut compléter le projet d'article 7 (Pleins pouvoirs et pouvoirs), car il estime que, pour formuler une réserve, une personne ne peut être considérée comme représentant une organisation internationale que si elle produit des pouvoirs portant expressément sur la formulation d'une réserve.
- M. Sette Câmara (premier vice-président) prend la présidence.
- 40. M. DADZIE estime, comme le Rapporteur spécial, que la Commission devrait attendre les observations des gouvernements avant de décider s'il convient de modifier le projet d'articles pour tenir compte du cas des traités bilatéraux.
- 41. M. Dadzie approuve également l'interprétation que le Président, parlant en tant que membre de la Commission, a donnée des dispositions de la Convention de Vienne relatives aux traités bilatéraux. A son avis, les traités bilatéraux sont régis par la volonté expresse des parties à ces traités, si bien que les règles relatives aux traités en question élaborées par la Commission n'auront qu'un intérêt assez limité. Enfin, M. Dadzie pense, comme M. El-Erian, que la formulation d'une réserve à un traité bilatéral amènera probablement les parties intéressées à conclure un nouveau traité. La réserve elle-même n'a donc qu'une importance limitée, car elle ne fait que refléter un changement d'attitude de la part d'une partie au traité.
- 42. M. VEROSTA appuie la modification rédactionnelle du paragraphe 2 de la version anglaise de l'article 23 proposée par M. Quentin-Baxter.
- 43. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver

¹⁸ 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. 30, 10° séance, par. 23.

la modification rédactionnelle du paragraphe 2 de l'article 23 proposée par M. Quentin-Baxter, qui ne s'applique qu'au texte anglais de l'article.

Il en est ainsi décidé.

44. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre et le texte de l'article 24 bis.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 25 (Application à titre provisoire des traités entre des organisations internationales) et

ARTICLE 25 bis 13 (Application à titre provisoire des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales)

45. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver les titres et les textes des articles 25 et 25 bis proposés par le Comité de rédaction et libellés comme suit :

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 internationales 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 internationales 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 internationale ou les organisations internationales 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 internationale ou les organisations internationales 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.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 2614 (Pacta sunt servanda)

46. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver les titres de la troisième partie (Respect, application et interprétation des traités) du projet d'articles et de la section 1 (Respect des traités) de celle-ci, ainsi que le texte de l'article 26 que propose le Comité de rédaction et dont le texte suit.

Article 26. — Pacta sunt servanda

Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 27¹⁵

- 47. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que le Comité de rédaction n'a pas encore entrepris l'examen de l'article 27, et qu'il a décidé d'examiner d'abord les articles 28 à 34 et de revenir ensuite à l'article 27, qui a suscité des difficultés lors de son examen par la Commission. Le Comité de rédaction a approuvé les observations que le Rapporteur spécial lui a soumises au sujet de ce que pourrait être le texte du futur article 27, et il a prié le Rapporteur spécial d'en faire part aux membres de la Commission et de solliciter leur avis.
- 48. Le Rapporteur spécial rappelle tout d'abord que, en ce qui concerne l'énoncé des règles présentées dans le projet d'article 27, certains membres de la Commission ont demandé au Comité de rédaction de suivre de plus près le texte de l'article 27 de la Convention de Vienne et de distinguer entre le cas des Etats et celui des organisations internationales. Ces deux suggestions ne suscitent, à son avis, aucune difficulté, et pourraient amener le Comité de rédaction à formuler, dans un paragraphe 1 inspiré de l'article 27 de la Convention de Vienne, la disposition suivante en ce qui concerne les Etats:
- « Un Etat ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales auquel il est partie. »
- 49. Le Comité de rédaction pourrait adopter, dans un paragraphe 2, une disposition symétrique pour les organisations internationales, mais il se heurtera alors à un double problème.
- 50. On a fait valoir, en effet, qu'il conviendrait peut-être de définir ce qu'il faut entendre par « les règles de l'organisation », et l'on a suggéré à cet égard de reprendre la définition qui en est donnée dans la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel 16, et selon laquelle

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.

Le Rapporteur spécial estime que cette définition est assez prudente — il tient, à cet égard, à appeler l'attention de la

Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1435° séance, par. 3 à 32.

¹⁴ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1435° séance, par. 33 à 36.

¹⁸ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1435° séance, par. 37 à 53, et 1436° séance, par. 1 à 40.

¹⁶ Voir 1435° séance, note 10.

Commission sur le mot « notamment » — et que son introduction dans l'article 2 du projet ne susciterait pas de difficultés.

- 51. La vraie difficulté réside, selon lui, dans le fait que certaines organisations internationales celles qui ont les compétences statutaires nécessaires peuvent conclure des traités qui sont entièrement suspendus à l'exécution d'un acte de l'organisation. Il s'agit de traités qui ont pour seule fin d'assurer l'exécution d'un acte ou d'une résolution de l'organisation. Ce sont donc des traités qui sont subordonnés dans la mesure où, comme c'est le cas dans la plupart des Etats, le pouvoir exécutif est subordonné au pouvoir législatif. Cette situation a des conséquences très importantes, car le fait qu'un gouvernement ait pris des mesures d'exécution d'une loi n'enlève pas au législateur le droit de modifier cette loi, et si la loi disparaît les mesures d'exécution prises par le gouvernement tombent.
- 52. Par conséquent, lorsqu'une organisation internationale conclut un traité de ce genre, s'il apparaît clairement sans que le traité l'indique expressément que le traité a pour seule fin l'exécution d'un acte de l'organisation, il est bien évident que l'organisation n'a pas renoncé, du fait du traité, à modifier l'acte, et que si elle le modifie le traité doit disparaître.
- 53. On peut se demander si la même situation n'existe pas aussi pour les Etats. On peut très bien imaginer, en effet, qu'en vertu d'une loi unilatérale un Etat prévoie pour des étrangers un certain nombre de droits assujettis à certaines justifications et que, la loi étant votée, le gouvernement conclue avec des Etats étrangers des accords destinés à faciliter l'application de la loi par exemple des accords prévoyant le genre de justification que les étrangers devront fournir pour bénéficier de la loi. Dans un cas de ce genre, si la loi disparaît, les accords conclus pour son exécution disparaissent également.
- 54. Si l'on ne trouve pas de précédent de ce genre dans la pratique des Etats, c'est que les accords en question ont uniquement pour objet de faciliter l'application de la loi, et non pas de lier de façon absolue l'Etat qui a adopté la loi. De tels accords seraient d'ailleurs qualifiés d'arrangements ou d'accords administratifs plutôt que de traités, de manière que le lien de subordination apparaisse clairement. Cependant, juridiquement, le problème est le même.
- 55. Dans le cas d'un accord entre une organisation internationale et un Etat qui a pour objet de faire exécuter une résolution de l'organisation internationale, le problème qui se pose est celui du sens à donner à l'accord. L'organisation internationale a-t-elle voulu se lier définitivement ou a-t-elle seulement voulu prendre une mesure d'exécution? Il y a tout lieu de croire qu'elle n'a pas voulu se lier d'abord, parce qu'elle n'en a pas le droit. En effet, un accord doit être interprété de telle manière qu'il ne soit pas en contradiction avec la charte constitutive de l'organisation.
- 56. On pourrait soutenir que, dans le nouvel article 27 qui ne comporterait que deux paragraphes, l'un pour les Etats, l'autre pour les organisations internationales —, il n'est pas nécessaire de consacrer une disposition spéciale aux accords de ce genre et qu'il suffit de les mentionner dans le commentaire.

- 57. On pourrait dire aussi qu'il suffit de faire référence à l'article 46, comme dans le texte actuel, en y ajoutant une référence à l'article 31 (Règle générale d'interprétation) et à l'article 6 (Capacité des organisations internationales de conclure des traités).
- 58. Il y a encore une autre solution, qui consisterait à dire expressément que rien dans les dispositions de l'article 27 concernant la possibilité d'invoquer le droit interne pour faire obstacle à l'exécution d'un traité ne porte atteinte à l'obligation de respecter la dépendance des traités internationaux à l'égard des règles de l'organisation internationale en ce qui concerne leur portée et leur caractère, lorsque ces accords ont pour seule fonction d'exécuter un acte de l'organisation internationale. Le Rapporteur spécial serait enclin, pour sa part, à assimiler sur ce point la situation des Etats et celle des organisations internationales.
- 59. M. Reuter souhaiterait connaître, maintenant ou plus tard, le point de vue des membres de la Commission sur les observations qu'il vient de faire, et voudrait savoir si la Commission approuve la suggestion du Comité de rédaction de passer à l'examen des articles 28 à 34, pour revenir ensuite à l'article 27.
- 60. M. OUCHAKOV pense que la question du respect de l'exécution des traités par les organisations internationales est une question cruciale, à propos de laquelle la Commission doit se montrer extrêmement prudente. Il propose donc de mettre l'article 27 entre crochets, pour indiquer aux gouvernements qu'il s'agit seulement d'un premier projet et pour solliciter leurs observations sur cet article.
- 61. M. ŠAHOVIĆ pense que les explications données par le Rapporteur spécial aideront la Commission à trouver une solution satisfaisante au problème posé par l'article 27, qui est, comme l'a dit M. Ouchakov, un problème crucial. Il pense que la Commission doit réfléchir aux difficultés que soulève cet article et passer aux articles suivants, comme l'a suggéré le Comité de rédaction.
- 62. M. TSURUOKA appuie la suggestion du Rapporteur spécial concernant la procédure à suivre.
- 63. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'adopter la suggestion formulée par le Rapporteur spécial et appuyée par M. Ouchakov, M. Šahović et M. Tsuruoka, à savoir qu'en raison de l'importance cruciale de l'article 27 la Commission ne devrait pas prendre de décision concernant cet article avant d'avoir approuvé les articles 28 à 34.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 45.

1452° SÉANCE

Lundi 4 juillet 1977, à 15 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. El-Erian, M. Francis, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Programme de travail à long terme

[Point 8 de l'ordre du jour]

et

Organisation des travaux futurs

[Point 9 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE SUR LA DEUXIÈME PARTIE DU SUJET DES RELATIONS ENTRE LES ETATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES (A/CN.4/304 ET CORR.1)

- 1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son rapport préliminaire sur la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales (A/CN.4/304 et Corr.1).
- 2. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) rappelle qu'à sa vingt-huitième session la Commission a indiqué que lors de l'examen de la question du droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations internationales, elle s'est concentrée d'abord sur la partie relative au statut et aux privilèges et immunités des représentants d'Etats auprès des organisations internationales, et a renvoyé à une date ultérieure l'examen de la deuxième partie du sujet. La Commission a ensuite prié le Rapporteur spécial d'établir un rapport préliminaire pour lui permettre de prendre les décisions nécessaires et de déterminer la ligne à suivre pour l'étude de la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales, à savoir celle qui concerne le statut et les privilèges et immunités des organisations internationales, de leurs fonctionnaires et experts, et des autres personnes participant à leurs activités qui ne sont pas des représentants d'Etats 1.
- 3. Dans ce rapport préliminaire, le Rapporteur spécial s'est efforcé de répondre à cinq questions essentielles. 1° Les normes juridiques qui régissent cette branche du droit diplomatique ont-elles évolué au point de la rendre mûre pour une codification? 2° Est-il nécessaire et utile d'entreprendre cette tâche? 3° Les craintes qui ont été exprimées dans le passé quant à l'opportunité de cette entreprise se justifient-elles encore? 4º La codification des normes en question risque-t-elle, d'une manière ou d'une autre, de porter atteinte aux accords existant en la matière, ou de nuire à l'évolution future de ces normes? 5º Quel enseignement peut-on tirer des travaux de la Commission sur la première partie du sujet et sur la question des traités entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, en ce qui concerne la méthode de travail à suivre pour la codification de la question du statut et des privilèges et immunités des organisations internationales et la manière d'aborder le sujet?
- 4. Pour répondre à ces questions, le Rapporteur spécial a fixé comme suit les objectifs de l'étude préliminaire : 1° retracer l'évolution du droit diplomatique des organisations internationales, qu'il s'agisse du droit conventionnel ou du droit coutumier, tel qu'il est complété par la jurisprudence et la doctrine; 2° analyser les travaux de la Commission sur les sujets connexes qui ont quelque

incidence sur la matière de l'étude préliminaire; 3° examiner un certain nombre de questions générales de caractère préliminaire en vue de définir et de déterminer la marche à suivre dans le travail en question.

5. Le rapport dont la Commission est saisie comprend cinq chapitres. Le chapitre ler fait l'historique de l'étude. Le chapitre II retrace l'évolution du droit international en ce qui concerne le statut juridique et les immunités des organisations internationales. A cet égard, il faut noter que, bien avant l'apparition d'organisations internationales générales telles que la SDN et l'ONU, certains instruments constitutionnels créant des commissions fluviales internationales et des unions administratives, au cours de la seconde moitié du xixe siècle, contenaient déjà des clauses auxquelles on peut faire remonter l'origine des privilèges et immunités des institutions internationales. On en trouve des exemples dans les traités établissant la Commission européenne du régime du Danube et la Commission internationale pour la navigation sur le Congo, ainsi que dans la création de la Cour permanente d'arbitrage et dans les projets de création d'une Cour internationale des prises et d'une Cour de justice arbitrale prévus par les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Toutefois, comme l'a dit Wilfred Jenks dans son ouvrage sur les immunités internationales :

Historiquement, le contenu actuel des immunités internationales dérive de la pratique de la Société des Nations telle qu'elle a été appliquée par l'Organisation internationale du Travail lorsqu'elle a été soumise à l'épreuve des circonstances de guerre, pratique qui a fait l'objet d'une nouvelle formulation sur certains points dans les ententes conclues pendant la guerre entre l'OIT et le Canada, et que l'Assemblée générale des Nations Unies a révisée par la suite lors de sa première session en 1946. [...]²

6. En ce qui concerne les dispositions constitutionnelles, le paragraphe 4 de l'article 7 du Pacte de la SDN stipulait que

Les représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.

Le paragraphe 5 du même article spécifiait que

Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions, sont inviolables.

De même, l'article 19 du Statut de la Cour permanente de justice internationale stipulait que

Les membres de la Cour jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques.

Par ailleurs, des dispositions détaillées concernant les privilèges et immunités de la SDN, que le Rapporteur spécial a mentionnées au paragraphe 14 de son rapport, ont été mises au point et insérées dans des accords conclus entre le Secrétaire général de la SDN et le Gouvernement suisse.

7. En 1940, lorsqu'une faible partie de l'effectif du BIT a été transférée de Genève à Montréal, il a fallu régler le statut du Bureau et de son personnel au Canada. Cet accord a été concrétisé dans l'ordonnance en Conseil du

¹ Annuaire... 1976, vol. II (2º partie), p. 150, doc. A/31/10, par. 173.

² C. W. Jenks, *International Immunities*, Londres, Stevens, 1961, p. 12. [Tr. du Secrétariat.]

14 août 1941, dont le Rapporteur spécial a résumé les dispositions au paragraphe 19 de son rapport.

- 8. Des dispositions constitutionnelles relatives aux privilèges et immunités de l'ONU et des institutions spécialisées figurent à l'Article 105 de la Charte des Nations Unies et à l'Article 19 du Statut de la CIJ. Les instruments constitutifs des institutions spécialisées contiennent généralement des clauses qui disposent en termes généraux que l'institution dont il s'agit jouit des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Par ailleurs, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée le 13 février 1946³, et la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, adoptée le 21 novembre 19474, contiennent des dispositions relatives à l'immunité à l'égard de toutes poursuites judiciaires dont jouissent l'ONU et les institutions spécialisées, ainsi que leurs biens et avoirs. Ces conventions ont été complétées par des accords relatifs au siège conclus entre les organisations intéressées et les Etats sur le territoire desquels ces organisations ont leur siège. Le Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies donne un aperçu synoptique des accords particuliers en matière de privilèges et immunités de l'ONU, qui sont classés en trois grandes catégories, à savoir : accords conclus avec des Etats non membres, accords conclus avec des Etats Membres, et accords conclus avec des Etats Membres ou non membres par des organes principaux ou subsidiaires de l'ONU dans le cadre de leur compétence.
- 9. Les instruments constitutifs des organisations régionales contiennent généralement des dispositions relatives aux privilèges et immunités de ces organisations. On en trouve des exemples dans l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe, dans l'article 76 du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, dans l'article 218 du Traité instituant la CEE, dans l'article XIII de la Charte du CAEM, dans l'article 35 de la Convention instituant l'AELE, et dans l'article XXXI de la Charte de l'OUA⁵.
- 10. Le chapitre III du rapport préliminaire contient un exposé des faits récents intervenus dans le domaine des relations entre les Etats et les organisations internationales. Depuis 1971, date à laquelle la CDI a adopté un projet d'articles relatif à la première partie de la question des relations entre les Etats et les organisations internationales⁶, deux faits importants se sont produits, qui ont une incidence sur le sujet de l'étude actuellement à l'examen. En premier lieu, la Commission a, au cours de ses travaux sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, défini à nouveau un certain nombre de points concernant les relations entre les Etats et les organisations internationales; en second lieu, la Convention de Vienne sur la représentation des

Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, a été adoptée en 1975.

11. Pour définir la portée du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, la Commission a adopté une méthode différente de celle qu'elle avait suivie pour son projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. Les raisons de cette différence ont été expliquées dans le commentaire de l'article 2 du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales⁸. L'alinéa i du paragraphe 1 de cet article se borne à assimiler les organisations internationales à des organisations intergouvernementales, sans donner de définition détaillée de l'expression « organisation internationale ». La Commission a adopté une méthode également simplifiée et pragmatique pour définir la capacité des organisations internationales de conclure des traités. L'article 6 du même projet stipule :

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

Les paragraphes 2 et 3 du commentaire de cet article expliquent les raisons pour lesquelles la Commission s'est prononcée en faveur de ce libellé.

12. Lors de l'examen du champ d'application de la Convention de Vienne de 1975, la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales a apporté des améliorations aux critères d'identification d'une organisation internationale de caractère universel proposés par la CDI. Selon la définition qui figurait dans le texte de la Commission,

L'expression « organisation internationale de caractère universel » s'entend d'une organisation dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale 10,

tandis que le texte correspondant de la Convention de Vienne de 1975 stipule que

L'expression « organisation internationale de caractère universel » s'entend de l'Organisation des Nations Unies, de ses institutions spécialisées, de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de toute organisation similaire dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale.

La Conférence a donc limité le champ d'application de la convention aux organisations de caractère universel, mais a donné à entendre que la convention s'appliquait principalement à l'ONU et aux organisations qui lui sont apparentées.

13. La Convention de Vienne de 1975 ne contient pas de dispositions relatives aux représentants d'entités autres

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

⁴ Ibid., vol. 33, p. 261.

Voir A/CN.4/304 et Corr.1, par. 31.

Voir Annuaire... 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 301 et suiv., doc. A/8410/Rev.1, chap. II, sect. D.

⁷ Pour le texte de la Convention, voir 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 ».

Voir Annuaire... 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 307 et 308, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B, art. 2, par. 10 à 13 du commentaire.

º Ibid., p. 310 et 311.

¹⁰ Annuaire... 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 301, doc. A/8410/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 1^{er}, par. 1, al. 2.

que les Etats. Cependant, la Conférence a adopté une résolution concernant le statut d'observateur des mouvements de libération nationale reconnus par l'OUA ou la Ligue des Etats arabes, dont le texte est reproduit au paragraphe 56 du rapport préliminaire à l'examen. Au paragraphe 2 de cette résolution, la Conférence recommande d'accorder aux délégations de ces mouvements de libération nationale « les facilités, privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches ». Au paragraphe 1, il est demandé à l'Assemblée générale d'examiner à sa trentième session ordinaire la question de la participation de ces mouvements en tant qu'observateurs aux travaux des organisations internationales, mais l'Assemblée n'a pas encore pris de décision sur la manière dont cet examen serait mené. Le Rapporteur spécial suggère donc que la Commission attende de savoir ce que l'Assemblée générale envisage de faire, avant d'examiner la question du statut d'observateur des mouvements de libération nationale.

14. Le chapitre IV du rapport traite un certain nombre de questions générales de caractère préliminaire. En ce qui concerne la place de la coutume dans le droit des immunités internationales, plusieurs auteurs ont affirmé que les immunités internationales, au contraire de celles dont jouissent les agents diplomatiques envoyés par un Etat dans un autre, découlent presque exclusivement de traités, et que la coutume internationale n'a pas encore joué de rôle appréciable dans cette branche du droit. En revanche, d'autres auteurs, dont Preuss, estiment qu' « on voit, semble-t-il, se former un droit coutumier en vertu duquel certaines organisations dotées de la personnalité internationale peuvent revendiquer de droit un statut diplomatique pour leurs agents ¹¹ ». Un autre auteur a fait le bilan de la situation en ces termes :

En voie de création est une règle coutumière qui assure aux organisations internationales et à leurs fonctionnaires supérieurs les mêmes privilèges et immunités diplomatiques qu'au personnel diplomatique. Les étapes de ce développement sont constituées par les arrangements conclus entre la Suisse et la Société des Nations en 1921 et en 1926, ainsi que par ceux qui sont intervenus entre la Suisse, d'une part, les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail, d'autre part, en 1946 12.

- 15. On peut trouver une évolution parallèle des concepts, par exemple, dans une note diplomatique du 16 octobre 1953 du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, dans la British Diplomatic Privileges (Extension) Act, 1944, dans un message du 28 juillet 1955 du Conseil fédéral suisse à l'Assemblée fédérale, dans une décision du 28 avril 1954 de la Cour suprême du Mexique concernant les immunités de la CEPAL, et dans la section 3 de l'article III de l'accord conclu entre l'Egypte et l'OMS, textes que le Rapporteur spécial mentionne aux paragraphes 59 à 62 de son rapport.
- 16. Une autre question générale traitée dans le rapport préliminaire est celle de la capacité juridique des organi-

sations internationales. Il convient de noter à cet égard que l'Article 104 de la Charte des Nations Unies fait une obligation à tout Etat Membre de l'ONU d'accorder à l'Organisation sur son territoire « la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions ». Les instruments constitutifs et les conventions sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et d'un certain nombre d'organisations régionales contiennent des dispositions relatives à la capacité juridique de ces organisations qui varient par leur terminologie mais sont identiques, quant au sens, à l'Article 104 de la Charte des Nations Unies et à la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

17. Outre la capacité contractuelle, l'ONU et les institutions spécialisées jouissent de certains privilèges et immunités définis dans les conventions générales et les accords de siège ainsi que dans d'autres instruments. Les privilèges et immunités de ces organisations comprennent l'immunité de juridiction, l'inviolabilité de leurs locaux et l'exercice par elles du contrôle sur lesdits locaux, les exemptions de perquisition et de toute autre forme de contrainte en faveur de leurs biens et avoirs, et les privilèges et immunités en ce qui concerne les facilités de communications. Les privilèges et immunités des fonctionnaires des organisations internationales comprennent l'immunité en ce qui concerne les actes officiels, l'exonération fiscale des traitements et émoluments, l'exemption des obligations relatives au service national, la non-soumission aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers, les privilèges et immunités diplomatiques des fonctionnaires de rang élevé, et les facilités de rapatriement en période de crise internationale. De plus, les experts en mission pour le compte d'organisations internationales et les personnes ayant des affaires officielles à traiter avec ces organisations jouissent de privilèges et immunités analogues à ceux dont jouissent les fonctionnaires de l'organisation.

18. Le rapport préliminaire aborde aussi la question générale de l'uniformité ou de l'adaptation des immunités internationales. Le régime de ces immunités est fondé actuellement sur un grand nombre d'instruments dont la diversité est source de difficultés pratiques pour les Etats comme pour les organisations internationales. Ainsi que Wilfred Jenks l'a souligné dans son ouvrage sur les immunités internationales :

Du point de vue d'une organisation internationale dont l'activité s'étend au monde entier, il y a pareil avantage à ce qu'elle ait droit à un traitement uniforme dans les différents pays 12.

- Le Rapporteur spécial a personnellement expérimenté les difficultés pratiques qu'entraîne la diversité des instruments relatifs aux immunités internationales quand, en qualité de conseiller juridique du Ministère des affaires étrangères d'Egypte, il lui a été demandé de faire une étude sur les privilèges douaniers des fonctionnaires affectés aux bureaux de l'ONU et des institutions spécialisées installés en Egypte.
- 19. Le Rapporteur spécial est parvenu à la conclusion qu'il existe un ensemble important de normes juridiques en matière de statut juridique et d'immunités des organisations internationales. Il s'agit d'un réseau de règles

¹¹ L. Preuss, « Diplomatic privileges and immunities of agents invested with functions of an international interest », *American Journal of International Law*, Washington (D.C.), vol. 25, nº 4 (octobre 1931), p. 696.

¹² P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, Georg, 1953, t. I, p. 51 et 52.

¹³ Jenks, op. cit., p. 149. [Tr. du Secrétariat.]

détaillées et variées de droit conventionnel qui doivent se matérialiser et d'une abondante pratique qui doit être consolidée. La codification et le développement de cette branche du droit diplomatique viendraient donc compléter le corpus de droit diplomatique élaboré grâce aux travaux de la Commission et consacré dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961 ¹⁴, la Convention de Vienne sur les relations consulaires, du 24 avril 1963 ¹⁵, la Convention sur les missions spéciales, du 8 décembre 1969 ¹⁶, et la Convention de Vienne de 1975.

- 20. Le Rapporteur spécial pense aussi que la Commission tendra à suivre une méthode empirique et à adopter une attitude pragmatique dans ses travaux sur la question du statut, des privilèges et des immunités des organisations internationales. Cependant, la Commission a précisé que, dans l'examen des aspects pratiques des règles régissant les relations entre Etats et organisations internationales, elle souhaitait sauvegarder la position du droit international et les règles pertinentes de chaque organisation, et, en particulier, les conventions générales sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées et les accords de siège de ces organisations. Le Rapporteur spécial relève à cet égard que les conséquences de la déclaration faite au septième paragraphe du préambule de la Convention de Vienne de 1975 ont été définies de façon claire aux articles 3 et 4 de la convention. Ces articles sont très importants : en premier lieu, ils ont pour objet de réserver la position des accords internationaux existants qui règlent la même matière, et sont donc sans préjudice des règles différentes qui peuvent être énoncées dans ces accords; en second lieu, ils tiennent compte du fait qu'il pourrait se présenter à l'avenir des situations dans lesquelles les Etats créant une nouvelle organisation internationale pourraient juger nécessaire d'adopter des règles différentes, mieux adaptées à cette organisation. Les règles de la Convention de Vienne de 1975 ne sont donc pas destinées à empêcher toute évolution ultérieure du droit dans ce domaine.
- 21. La conclusion définitive à laquelle le Rapporteur spécial a abouti est qu'il appartiendra à la Commission de décider si le document qui résultera de l'étude de la deuxième partie de la question des relations entre Etats et organisations internationales doit consister en un protocole additionnel aux conventions générales, en un code, en une mise au point, ou en une simple déclaration.
- 22. Il recommande de prier l'ONU et les institutions spécialisées de fournir tous renseignements complémentaires sur la pratique suivie depuis l'époque de leurs réponses au questionnaire sur la première partie du sujet à l'examen. Ces renseignements lui seraient particulièrement utiles pour l'étude de la catégorie des experts en mission pour le compte d'une organisation internationale et des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec une organisation, et de la catégorie des représentants résidents et des observateurs qui peuvent représenter une organisation internationale ou être envoyés par une organisation internationale ou être envoyés par une organisation.

nisation internationale auprès d'une autre organisation internationale.

- 23. M. SETTE CÂMARA dit que le rapport préliminaire (A/CN.4/304 et Corr.1) est le type de travail que seule pouvait réaliser une personne ayant la profonde connaissance et la vaste expérience qu'a le Rapporteur spécial du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales. Le Rapporteur spécial est ainsi particulièrement qualifié pour étudier la question du statut et des privilèges et immunités des organisations internationales, de leurs fonctionnaires et experts et des autres personnes participant à leurs activités qui ne sont pas des représentants d'Etats. Le rapport à l'examen est bien plus qu'un rapport préliminaire, car il contient une importante masse d'informations, fondées sur la doctrine et la pratique, indiquant que la matière est suffisamment mûre pour être examinée par la Commission et codifiée sans tarder.
- Bien que les activités diplomatiques soient aussi anciennes que la société elle-même, la question du statut et des privilèges et immunités des organisations internationales, qui relève de la diplomatie multilatérale, est relativement nouvelle, en ce sens qu'elle n'est devenue un sujet d'intérêt qu'au cours des cinquante ou soixante dernières années. Qui plus est, aucune tentative n'a encore été faite pour codifier le droit international régissant le statut juridique et les immunités des organisations internationales. En entreprenant cette tâche de codification, la Commission ne devrait pas adopter la position selon laquelle c'est par l'effet de la générosité des gouvernements hôtes que les fonctionnaires des organisations internationales bénéficient de certains privilèges et immunités, mais considérer que ces fonctionnaires ont besoin de ces privilèges et immunités pour exécuter les tâches qui leur sont confiées. Ces privilèges et immunités ont, jusqu'à présent, été régis de manière fragmentaire par divers accords, dont les dispositions diffèrent sensiblement. Il appartiendra à la Commission de réunir ces dispositions en un protocole additionnel, un code ou une déclaration afin que, tout en constituant peut-être des règles supplétives, elles puissent néanmoins s'appliquer d'une façon générale au plus grand nombre possible d'organisations internationales. Lorsqu'elle s'efforcera de formuler ces règles, la Commission devra faire porter tout particulièrement son attention sur les dispositions des Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies et des articles correspondants des actes constitutifs des institutions spécialisées.
- 25. M. Sette Câmara ne doute pas que le sujet du statut et des privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs fonctionnaires soit mûr pour la codification. La codification de ce sujet permettrait de compléter la série des instruments relatifs au droit diplomatique, qui comprend la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, la Convention de 1969 sur les missions spéciales, et la Convention de Vienne de 1975. La Commission devrait donc prier le Rapporteur spécial de poursuivre son étude de la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales.
- 26. M. TABIBI félicite le Rapporteur spécial de son rapport extrêmement intéressant et utile, qui contient une masse de renseignements d'ordre historique et actuel sur

¹⁴ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 500, p. 95.

¹⁸ Ibid., vol. 596, p. 261.

¹⁸ Résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale, annexe.

le statut juridique et les immunités des organisations internationales en droit international.

- 27. Comme le Rapporteur spécial l'a signalé, la Commission a décidé de traiter les aspects pratiques de la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales dans la conviction que ses travaux serviraient les intérêts de la paix et de la coopération internationales. La codification et l'harmonisation des règles régissant le statut et les privilèges et immunités des organisations internationales revêtent une importance capitale, d'autant plus que les organisations internationales ont maintenant des bureaux dans le monde entier, pour lesquels un ensemble de règles applicables à l'échelle mondiale serait des plus utiles.
- 28. Dans cette tâche de codification de la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales, la Commission pourra tirer grandement parti de l'expérience qu'elle a acquise lors de l'étude de la première partie de ce sujet, et également de la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Elle pourra aussi se fonder sur l'expérience acquise au cours des années par les nombreux gouvernements des pays hôtes d'organisations internationales. M. Tabibi considère que les règles qui seront formulées par la Commission, sous quelque forme que ce soit, devront protéger à la fois les intérêts des gouvernements hôtes, pour lesquels la sécurité est d'une importance capitale, et ceux des organisations internationales, qui doivent être en mesure de continuer à servir la paix et la coopération internationales.
- M. Tabibi pense donc, comme M. Sette Câmara. que la Commission devrait inviter le Rapporteur spécial à poursuivre l'étude de la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales. Il est d'accord aussi avec le Rapporteur spécial pour penser que l'ONU, les institutions spécialisées et les bureaux régionaux des organisations internationales devraient être priés de fournir des informations sur leurs pratiques respectives. Etant donné que le rassemblement et la classification des informations et l'identification des pratiques types seront une tâche difficile, on pourrait demander au Secrétariat de l'ONU d'aider le Rapporteur spécial. En outre, il serait peut-être souhaitable de prier des gouvernements hôtes, tels que ceux des Etats-Unis d'Amérique, de la France, de l'Italie, de la Suisse et de l'Autriche, de bien vouloir signaler les principales questions qui présentent de l'intérêt pour eux en ce domaine. On pourrait enfin prier le Comité du programme et de la coordination du Conseil économique et social de proposer que les gouvernements hôtes fournissent des informations au Rapporteur spécial.
- 30. Le PRÉSIDENT dit que les questions dont le Rapporteur spécial a traité dans son rapport préliminaire constitueront certainement pour la Commission une base utile de discussion lors de l'étude de la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales. Il n'est toutefois pas certain que le Rapporteur spécial entende limiter l'étude de la deuxième partie du sujet aux organisations internationales de caractère universel. Ce point devrait être éclairei dans l'intérêt

- des organisations internationales, des institutions spécialisées et des Etats hôtes qui seront priés de fournir des informations sur leur pratique en ce qui concerne le statut et les privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs fonctionnaires.
- 31. M. ŠAHOVIĆ félicite vivement le Rapporteur spécial de son travail analytique, qui permettra aux membres de la Commission de réfléchir sur la voie à suivre pour aborder la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales. Il souscrit en principe aux vues du Rapporteur spécial.
- Comme d'autres membres de la Commission l'ont fait observer, le rapport à l'examen est plus qu'un rapport préliminaire. Néanmoins, dans son premier rapport, le Rapporteur spécial devra également s'efforcer de proposer des solutions aux problèmes que pose la codification des règles juridiques relatives au statut et aux privilèges et immunités des organisations internationales. Dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial a indiqué quelle était l'évolution générale du droit en la matière mais il importe qu'il procède à une analyse beaucoup plus concrète de la situation, en tenant compte des faits nouveaux. Sa première tâche devrait être de s'assurer de la valeur des règles conventionnelles existantes sur lesquelles il entend se fonder pour mener à bien ses travaux. À cet effet, il importe d'étudier la pratique de manière approfondie. Il faut éviter d'élaborer des dispositions qui feraient double emploi avec des dispositions figurant déjà dans des conventions internationales.
- 33. Se référant à la question posée par le Président, M. Šahović dit qu'il se demande, lui aussi, à quelles organisations internationales s'appliqueront les règles qui seront élaborées par la Commission. Il constate que, jusqu'à présent, le Rapporteur spécial s'est grandement inspiré des décisions prises par la CDI lorsqu'elle a traité la première partie du sujet ainsi que des travaux de la Commission sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.
- 34. Tout en approuvant les grandes lignes du rapport préliminaire, M. Šahović tient à mettre l'accent sur la nécessité de fonder les prochains rapports sur une analyse systématique de la pratique et des règles de droit existantes. Ce n'est qu'ainsi que pourra être élaboré un projet susceptible d'éveiller l'intérêt de la communauté internationale. Certes, la tâche n'est pas aisée, et M. Šahović n'ignore pas les raisons pour lesquelles la Commission a, par le passé, décidé de différer l'étude de cette matière. Pour le Rapporteur spécial, la plupart de ces raisons n'existent plus. Pour sa part, M. Šahović estime qu'il subsiste sans aucun doute des facteurs qui militent contre une telle entreprise, ou qui du moins sont de nature à rendre très difficile la tâche du Rapporteur spécial et de la Commission.
- 35. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) peut donner à M. Šahović l'assurance que les travaux futurs en la matière ne consisteront pas simplement en une compilation des règles en vigueur, mais s'étendront à une analyse de la pratique. C'est précisément pourquoi M. El-Erian tient à recueillir de plus amples informations sur la pratique.

- 36. Le Président a soulevé une question extrêmement importante, qui demande à être examinée très attentivement. Au cours des travaux de la CDI sur la première partie du sujet, un membre s'est déclaré opposé à un projet d'articles traitant exclusivement des organisations internationales de caractère universel. De même, M. Reuter, rapporteur spécial pour la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, a fait valoir d'excellentes raisons pour donner au projet d'articles sur cette question un champ d'application plus général et l'étendre à toutes les organisations internationales. Initialement, M. El-Erian était enclin à considérer la question à l'examen comme complémentaire de la première partie, déjà traitée, de l'ensemble du sujet, et par conséquent à limiter le champ d'application du futur projet d'articles aux organisations internationales de caractère universel. Cependant, il aimerait pouvoir réfléchir plus avant à la question et ne répondre à la question du Président que plus tard, par exemple au cours de son résumé des débats. Selon la pratique de l'ONU, les textes des projets de convention ou des questionnaires sont d'abord envoyés aux gouvernements, encore que les avis des institutions spécialisées soient parfois sollicités sur des questions présentant de l'intérêt pour elles. Cela étant, rien n'empêche de solliciter également des renseignements d'autres sources, par exemple des organisations régionales. A sa session précédente, la Commission disposait d'observations de la CEE sur la clause de la nation la plus favorisée, qui ne figuraient pas sur la liste de ses documents officiels. A titre personnel, M. El-Erian a toujours la possibilité de se mettre en rapport avec les conseillers juridiques des organisations régionales pour obtenir de leur part des renseignements sur la pratique de ces organisations. Lorsqu'il a traité la première partie du sujet à l'examen, il a recueilli de nombreuses informations, dont certaines de caractère confidentiel, de l'ONU et des institutions spécialisées.
- 38. Le PRÉSIDENT dit que l'envoi d'un questionnaire aux institutions spécialisées, par exemple, et le fait pour le Rapporteur spécial de mener des recherches personnelles sont deux choses bien différentes. A moins que la Commission ne décide de limiter les recherches du Rapporteur spécial décision qui serait pratiquement sans précédent —, rien ne l'empêchera de recueillir des informations d'organisations ne faisant pas partie du système des Nations Unies.
- M. CALLE Y CALLE félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport sur les règles régissant les relations entre les Etats et les organisations internationales — en d'autres termes, les relations entre les Etats et les organisations que les Etats créent pour exercer des fonctions dont ils ne sont pas en mesure de s'acquitter eux-mêmes. Le sujet présente incontestablement un grand intérêt actuel, car s'il est vrai que pour certaines questions il est possible de trouver des précédents historiques, le point de départ véritable est la Charte signée à San Francisco en 1945. La Charte a été suivie, en 1946, par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et, en 1947, par la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Comme le Rapporteur spécial le signale dans son rapport (A/CN.4/304 et Corr.1, par. 26), la Convention de 1946 est en vigueur à l'égard de

- 112 Etats, et peut, par conséquent, être considérée comme vraiment universelle.
- 40. On peut prétendre qu'il est prématuré d'entreprendre la codification des règles régissant le statut et les privilèges et immunités des organisations internationales, de leurs fonctionnaires et experts et des autres personnes participant à leurs activités qui ne sont pas des représentants d'Etats. On peut affirmer que la question a déjà été réglementée par voie de traités, et plus particulièrement par les accords de siège. M. Calle y Calle est toutefois convaincu que plus tôt le sujet sera réglementé de façon appropriée et mieux cela vaudra pour les Etats comme pour les organisations internationales. Il faut par conséquent, dans les diverses conventions existant en la matière, choisir les règles de caractère général qui viendront combler les lacunes.
- 41. A propos de la question qu'a soulevée le Président, M. Calle y Calle incline à penser que les travaux de la Commission doivent porter sur l'ensemble des organisations internationales, et non pas seulement sur les organismes des Nations Unies. Les règles qui seront formulées seront certes utiles, mais il ne faut pas oublier que les commentaires de la CDI aux projets d'articles commentaires dont l'Assemblée générale ne saisit pas toujours entièrement l'importance exercent une très grande influence sur les ministères des affaires étrangères, les facultés et les écoles de droit. Ces commentaires affinent la pensée juridique. La foi dans le droit réclame une campagne en faveur du droit en d'autres termes, il faut savoir « vendre » le droit international, de la même façon qu'on vend un produit commercial.
- 42. L'article 2 de la Convention de Vienne de 1975 stipule que la convention s'applique à la représentation des Etats « dans leurs relations avec toute organisation internationale de caractère universel », et renferme un certain nombre de clauses de sauvegarde, dont l'une (qui fait l'objet du paragraphe 4) dispose que

Aucune disposition de la présente Convention n'empêche la conclusion d'accords entre Etats ou entre Etats et organisations internationales ayant pour objet de rendre la Convention applicable en tout ou en partie à des organisations internationales ou à des conférences autres que celles qui sont visées au paragraphe 1 du présent article.

Les travaux du Rapporteur spécial et de la Commission, s'ils prennent en définitive la forme d'un protocole additionnel, viendront compléter les dispositions de la Convention de Vienne de 1975, et devront donc nécessairement comprendre un article analogue. La Commission doit adopter une vue d'ensemble du sujet, sans se perdre dans les questions de notion d'organisation internationale. Elle procède actuellement sur la base de la définition la plus simple possible, selon laquelle une organisation internationale est une organisation intergouvernementale. La Commission ne doit pas non plus chercher à approfondir davantage le problème de la capacité juridique des organisations internationales, encore que l'une et l'autre de ces questions se précisent actuellement grâce aux décisions de la CIJ et du fait même de l'existence d'organisations internationales.

43. La CDI a principalement pour tâche d'orienter le développement du droit des organisations internationales

- et de veiller à ce que ce développement soit ordonné et harmonieux. Il est essentiel de prévenir l'apparition d'organisations insolites ou hybrides revendiquant un statut particulier. En bref, la Commission doit s'efforcer d'orienter, de planifier et d'organiser ce qui constitue une branche dynamique du droit contemporain.
- 44. M. DADZIE dit que, dans son rapport magistral et la présentation orale de ce rapport, le Rapporteur spécial a fait prendre pleinement conscience à la Commission de toutes les nuances du sujet à l'examen. M. Dadzie a noté avec un intérêt particulier les commentaires du Rapporteur spécial sur les experts qui s'acquittent de missions pour le compte d'organisations internationales. En qualité d'ancien représentant d'un Etat et, plus récemment, de représentant d'une organisation internationale auprès d'organisations aussi importantes que l'OUA, M. Dadzie souscrit sans réserve à l'observation du Rapporteur spécial selon laquelle il est essentiel d'étudier la question de la représentation d'une organisation internationale dans ses relations avec une autre.
- 45. Le rapport établit clairement l'existence d'un corps suffisamment vaste de règles pour que la Commission puisse entreprendre l'œuvre de codification.
- 46. Quant à la question soulevée par le Président, M. Dadzie considère que la tâche de développement progressif du droit international exige que les règles formulées par la Commission s'appliquent à toutes les organisations internationales, et non pas exclusivement aux organisations de caractère universel.
- 47. Enfin, M. Dadzie pense, comme les autres membres de la Commission qui ont pris la parole avant lui, qu'il convient d'autoriser le Rapporteur spécial à poursuivre l'étude du sujet, et de permettre ainsi à la CDI de mener à bien un nouvel aspect de ses travaux sur le droit diplomatique ou paradiplomatique, qui lui ont valu le plus grand crédit dans le passé.
- M. VEROSTA dit que, dans son excellent rapport, le Rapporteur spécial semble se montrer, à juste titre, un peu moins optimiste que M. Sette Câmara et M. Tabibi, Au présent stade, la Commission ne saurait être certaine de l'issue de ses travaux. Ceux-ci peuvent prendre la forme d'une convention, d'un protocole additionnel à la Convention de Vienne de 1975, ou d'un instrument de moindre importance. M. Šahović a eu raison de dire qu'il importe d'analyser les règles existantes, mentionnées dans le rapport. En fait, avant d'aller plus avant, la Commission devrait peut-être insister auprès du Rapporteur spécial pour qu'il prenne une décision sur la question de savoir si le projet d'articles sera limité aux organisations internationales de caractère universel ou s'il s'étendra aussi aux organisations régionales. Plusieurs autres organisations régionales peuvent être ajoutées à la liste qui figure au paragraphe 31 du rapport, comme la Commission du Danube ou l'OPEP. Le traité entre les Etats de l'OPEP est bref, mais l'accord de siège conclu entre l'OPEP et l'Autriche est assez détaillé.
- 49. L'une des questions qui se posent est de savoir si la Commission doit codifier le droit international coutumier en vigueur ou formuler des règles supplétives, comme elle l'a fait dans certains des articles de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. Par ailleurs, M. Ve-

- rosta estime qu'il serait judicieux, du moins au départ, de limiter le projet d'articles aux organisations internationales de caractère universel. Il est néanmoins heureux d'apprendre que le Rapporteur spécial a l'intention de recueillir des renseignements des organisations régionales, faute de quoi il ne serait pas possible d'étendre ultérieurement le champ d'application des articles si cela était jugé souhaitable. En tout cas, ce serait une erreur que d'entreprendre dès à présent une codification complète, toutes les règles qui sont énoncées maintenant ou qui le seront dans un proche avenir risquant fort d'aller à l'encontre de leur objet, notamment dans le cas des organisations régionales.
- 50. M. SUCHARITKUL souscrit pleinement aux conclusions provisoires auxquelles le Rapporteur spécial est parvenu dans son rapport, où il fait l'historique du sujet et analyse les opinions des auteurs, la pratique conventionnelle et, dans une certaine mesure, la pratique juridique interne des Etats. Le sujet est assurément de ceux dont l'étude exige que le droit interne qui constitue la pratique des Etats soit pris en considération.
- 51. Le fondement juridique du statut des organisations internationales et des privilèges et immunités qui sont accordés à ces organisations ou à leurs fonctionnaires ou aux représentants des Etats qui participent à des conférences internationales doit être recherché dans les divers types de conventions de caractère général — telles que la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées — ainsi que dans divers accords bilatéraux, accords spéciaux et accords de siège. En outre, l'Annuaire juridique des Nations Unies, par exemple, contient le texte de certaines lois nationales qui donnent effet aux divers accords et conventions. Le statut d'une organisation internationale n'acquiert une valeur que s'il est reconnu sur deux plans : le plan international et le plan national. En d'autres termes, une organisation internationale doit être dotée de la pleine capacité juridique au regard du droit international public, et être reconnue au regard du droit interne de ses Etats membres, et notamment de l'Etat où elle a son siège. Comme en général une organisation internationale passe des contrats et possède des biens meubles et immeubles, il est absolument essentiel que son statut soit reconnu par le droit interne.
- 52. Les privilèges et immunités d'une organisation internationale, quelle qu'elle soit, sont nécessairement limités compte tenu des fonctions de l'organisation et de ses fonctionnaires. Ces limitations tiennent au fait que l'organisation et ses fonctionnaires ne sont pas soustraits à l'application des règles de droit, mais uniquement à la juridiction. M. Sucharitkul s'accorde avec le Rapporteur spécial pour penser que le sujet est mûr pour la codification, mais la pratique des Etats n'est pas uniforme, et il faut voir jusqu'à quel point la Commission parviendra à définir la nature et la portée des privilèges et immunités des organisations internationales ou de certaines d'entre elles.
- 53. M. Sucharitkul a, lui aussi, tendance à penser que la Commission doit prendre en considération les privilèges et immunités de toutes les organisations internationales, et non pas seulement de celles qui ont un caractère universel, et cela même si elle constate des divergences

dans la pratique des Etats et des organisations internationales. Une étude de la pratique ne manquera pas de révéler l'existence d'un certain nombre de règles assez étranges. C'est ainsi que, dans la CEE, les biens immeubles de la Communauté peuvent faire l'objet d'une saisie, et même d'une mesure d'exécution.

La séance est levée à 18 h 5.

1453° SÉANCE

Mardi 5 juillet 1977, à 10 h 10 Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Programme de travail à long terme

[Point 8 de l'ordre du jour]

et

Organisation des travaux futurs (suite)

[Point 9 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE SUR LA DEUXIÈME PARTIE DU SUJET DES RELATIONS ENTRE LES ETATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES (suite) [A/CN.4/304 ET CORR.1]

- 1. M. SUCHARITKUL, poursuivant son intervention, se félicite que le Rapporteur spécial ait soulevé la question de la place de la coutume dans le droit des immunités internationales. La Commission aborde ainsi une nouvelle phase du développement progressif du droit international, car, en examinant la coutume, elle examinera non seulement la pratique des Etats, mais aussi celle des organisations internationales. Dans le cas de la CEE, la question de l'immunité de saisie et de mesures d'exécution suscite depuis longtemps des controverses en Belgique. Ce pays est également le pays hôte de l'OTAN, mais le Rapporteur spécial a bien fait de laisser de côté le problème du statut des forces de l'OTAN et de celles du Pacte de Varsovie, car la Commission aura déjà suffisamment à faire en ne s'occupant que de juridiction civile.
- 2. La pratique des Etats est fort intéressante, mais aussi extrêmement complexe. Par exemple, dans un certain nombre d'affaires récentes concernant des employés de gouvernements étrangers et d'organisations internationales, les tribunaux italiens ont fait une distinction entre engagements et licenciements selon les termes du contrat de travail, de telle sorte que les « atti di gestione » sont soumis à la juridiction des tribunaux italiens, mais que les autres actes d'engagement ou de licenciement sont considérés comme faisant partie des fonctions officielles des organisations internationales. On peut dire que les tribunaux mixtes d'Egypte, mentionnés par le Rapporteur spécial, sont parmi les plus avancés pour ce qui est de la pratique touchant les immunités.

- 3. Un des principaux pays qui aient mis au point une théorie selon laquelle les immunités pourraient être restreintes est la France, qui a appliqué le critère de l' « acte de commerce » à la suite d'affaires dans lesquelles le représentant en France d'une certaine agence commerciale soviétique a été tenu pour responsable non seulement des activités commerciales de l'agence en question, mais aussi de celles d'autres organisations commerciales soviétiques en France. Toutefois, M. Sucharitkul ne cite cet exemple que comme élément de comparaison. Il ne croit pas que les tribunaux français tiendraient l'UNESCO pour responsable des activités d'autres institutions spécialisées des Nations Unies.
- 4. Le Gouvernement japonais a accordé certains privilèges et immunités à l'Université des Nations Unies, mais cette université peut être considérée comme un organe secondaire, et son chef ne saurait être mis sur le même plan que le Secrétaire général de l'ONU; la portée de ses immunités est limitée par la nature de ses fonctions. La pratique des Etats a manifestement beaucoup d'importance. Les tribunaux nationaux appliquent parfois les principes relatifs aux immunités en tant que principes de droit international, et les tribunaux du Royaume-Uni les considèrent comme étant déjà incorporés au droit interne. La pratique complexe qui, aux Etats-Unis d'Amérique, découle de la législation récente concernant les actions intentées contre des gouvernements étrangers exercera probablement une certaine influence sur les actions contre des organisations internationales.
- Le groupe des Etats de l'ANASE en est arrivé à adopter ce que le Rapporteur spécial a fort pertinemment qualifié de pratique coutumière. Les réunions tenues par l'Association à divers niveaux se sont vu accorder les privilèges et immunités traditionnels ou coutumiers accordés aux « organisations similaires » — encore que le sens de cette expression puisse très certainement donner lieu à des interprétations diverses. La Thaïlande - pays de M. Sucharitkul — offre l'exemple d'un pays ayant une pratique particulièrement riche, comme en témoignent les arrangements conclus à l'intention de la CESAP, du Secrétariat des ministres de l'éducation de l'Asie du Sud-Est et de l'OTASE (bien qu'ayant été récemment dissoute, cette dernière organisation demeure un sujet d'études juridiques qui offre un tableau complet de la formation des accords de siège et arrangements bilatéraux).
- Actuellement, il existe un certain nombre de tendances contradictoires. L'une d'elles est une tendance à l'accroissement du nombre des bénéficiaires des privilèges et immunités en raison de la prolifération des organisations internationales, tandis qu'une autre consiste à restreindre ces privilèges et immunités au plus strict minimum. Il serait sans doute possible de fixer des normes minimales uniformes requises pour l'exercice des fonctions officielles des organisations internationales. Celles-ci ne se considèrent pas comme des personnes souveraines et leurs immunités ne se fondent pas sur la souveraineté. Toutefois, si l'on examine le problème de près, deux analogies apparaissent : les immunités accordées à l'organisation et à ses fonctionnaires sont comparables aux immunités d'Etats ou souveraines, tandis que les immunités accordées aux représentants permanents ressemblent davantage aux immunités diplomatiques entre Etats.

- 7. Le critère qui permet de parvenir à une telle conclusion est celui de la renonciation. En effet, si les immunités en cause sont celles de l'organisation internationale ou de ses fonctionnaires, elles appartiennent incontestablement à l'organisation internationale, tandis que si ce sont celles des représentants permanents ou des délégués d'Etats membres, elles appartiennent au premier chef à chacun des Etats d'envoi. En cas de manquement à des obligations internationales, il y aura deux codemandeurs : l'organisation internationale et l'Etat d'envoi. La renonciation est une institution très commode qui peut aider à résoudre un grand nombre de problèmes. C'est à juste titre que M. Tabibi a souligné à la précédente séance les difficultés auxquelles font face les gouvernements hôtes, surtout ceux des pays en développement. Il faudra élaborer de nombreuses mesures pratiques pour donner effet aux exigences minimales en matière d'immunités.
- 8. M. REUTER s'associe aux félicitations adressées au Rapporteur spécial pour ses travaux, empreints de science, de sagesse et de modestie, à l'image de leur auteur. En tant que rapporteur spécial chargé de l'étude d'un autre sujet, M. Reuter a bénéficié plus d'une fois des conseils, des renseignements et des encouragements de M. El-Erian, lequel s'est toujours acquitté de son mieux de ses fonctions de rapporteur spécial, même dans les circonstances les plus difficiles.
- 9. En ce qui concerne les questions de fond dont traite le rapport à l'examen, M. Reuter déclare qu'il fait entièrement confiance au Rapporteur spécial. Comme celui-ci l'a relevé, le sujet à l'étude et celui des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales n'ont rien de commun. L'élaboration de projets d'articles sur la question des traités auxquels des organisations internationales sont parties se situe nécessairement dans le droit international public général. En effet, de tels traités existent, et ils sont soumis à des règles qui ne peuvent être celles d'aucune organisation internationale; par définition, une organisation internationale n'accepterait pas de conclure un traité avec une autre organisation internationale en se soumettant aux règles de cette autre organisation. La Convention de Vienne de 19751 répond à un tout autre objectif. Dans ce domaine, il existait, pour chaque organisation, des règles de droit international particulières. Il ne s'agissait donc pas d'élaborer des règles qui étaient originairement des règles de droit international général, mais d'unifier des règles de droit international particulier. Pour la deuxième fois, la Commission entreprend une œuvre semblable d'unification du droit international public, qui correspond à l'élaboration du droit uniforme en droit international privé.
- 10. Dans ces conditions, on serait tenté de répondre à la question du Président ² que, plus le cercle des organisations internationales prises en considération sera grand et plus les droits particuliers unifiés seront nombreux et, en conséquence, plus l'œuvre de la Commission sera parfaite. Du seul point de vue de l'unification du droit, tel est en effet l'objectif qu'il faudrait se fixer; mais, par

ailleurs, il faut faire preuve de mesure et de raison. On ne saurait espérer dès le départ unifier le droit de toutes les organisations internationales particulières qui existent. Il serait certes souhaitable que la CDI y parvienne, mais cela paraît peu vraisemblable. Il se peut que des conclusions semblables à celles qui se sont imposées à la Commission dans ses travaux antérieurs, ainsi qu'à la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales (Vienne, 1975), s'imposent maintenant à la Commission.

- D'ailleurs, ce n'est pas tant entre le caractère universel ou régional des organisations internationales qu'il faudra faire une distinction qu'entre les grandes organisations administratives et politiques, comme l'ONU et les institutions spécialisées, et les organisations toujours plus nombreuses, de caractère plus ou moins opérationnel, qui exercent des fonctions bancaires ou commerciales. En tant que rapporteur spécial chargé de l'étude des traités auxquels des organisations internationales sont parties, M. Reuter a dépouillé les cinq volumes du recueil de la CNUCED relatif aux organismes de coopération et d'intégration économiques dans les pays en développement³. Il a constaté que la question des privilèges et immunités de ces organismes y est traitée et qu'elle pourrait présenter certaines analogies avec celle des grandes institutions spécialisées — encore que, de prime abord, la situation d'une organisation comme l'OMS ne soit pas du tout la même que celle d'un organisme tel que la Banque africaine de développement. C'est pourquoi il importe de ne pas fixer des limites aux travaux du Rapporteur spécial. On peut penser cependant qu'il conviendrait, du moins pour commencer, de se limiter aux organisations du système des Nations Unies, puisque la Commission elle-même en fait partie. Certes, l'ONU s'est dotée d'organisations régionales qui exercent certaines activités opérationnelles, mais c'est au Rapporteur spécial à délimiter la portée de son sujet.
- D'autres limitations seront sans doute nécessaires, ainsi qu'il ressort des questions que le Rapporteur spécial a passées en revue dans son rapport préliminaire. Pour ce qui est des prétendues règles coutumières, M. Reuter est très réservé. Comme M. Sucharitkul l'a fait observer, il n'est pas rare que des accords relatifs à des organismes, surtout de caractère économique, aient été signés dans la hâte et qu'on y trouve une référence générale aux « privilèges et immunités coutumiers » dont bénéficieront ces organismes. Mais il n'est pas rare qu'il soit stipulé que cette question fera l'objet d'un accord complémentaire. Dès lors, le bilan de ce qui est vraiment acquis est assez léger. Pour illustrer ses propos, M. Reuter mentionne les privilèges du fonctionnaire international, privilèges dont l'octroi dépend de la fonction de l'organisation internationale. On peut estimer qu'il existe une règle coutumière selon laquelle les privilèges et immunités du fonctionnaire international trouvent leur fondement et leurs limites dans les besoins de la fonction. Or, c'est là une règle très générale, et il s'agit de savoir, par exemple, si l'organisation est tenue de suspendre ces privilèges et immunités quand la

¹ Voir 1452^e séance, note 7.

¹ Ibid., par. 30.

[&]quot; « Coopération et intégration économiques entre pays en développement : Recueil des principaux instruments juridiques » (TD/B/609/Add.1).

- fonction n'est plus en jeu. Dans l'affirmative, selon quel critère peut-on déterminer que la fonction n'est plus en jeu? Il existe une abondante jurisprudence sur la responsabilité du fonctionnaire international en cas d'accident de la circulation, et la Commission ne fera œuvre utile que si elle parvient à mettre au point des formules un peu plus précises que celles qui sont généralement employées.
- 13. La question des privilèges et immunités de l'organisation internationale et celle des privilèges et immunités du fonctionnaire sont liées, mais la deuxième soulève des problèmes délicats que les Etats n'aiment guère discuter, notamment les problèmes fiscaux. En effet, certains Etats refusent à ceux de leurs ressortissants qui sont fonctionnaires d'organisations internationales des privilèges et immunités qu'ils reconnaissent à des fonctionnaires internationaux d'autres nationalités. A l'ONU, cette situation conduit à de nombreux compromis. C'est pourquoi M. Reuter estime qu'il conviendrait de sélectionner quelques problèmes pouvant être examinés dans un premier temps, comme ceux qui concernent les organisations internationales, et de laisser pour plus tard les problèmes beaucoup plus délicats, comme ceux qui intéressent les fonctionnaires internationaux. Certes, en ce qui concerne ces fonctionnaires, il existe à l'ONU une action de coordination dont M. Tabibi a parlé à la précédente séance, mais il ne paraît pas possible ni même souhaitable d'élaborer dans ce domaine des règles unifiées valables pour un cercle très étendu d'organisations internationales. Ce domaine, comme celui de la succession d'Etats, est un domaine immense, et il faut donner au Rapporteur spécial un large pouvoir discrétionnaire, afin qu'il puisse commencer par les problèmes les plus abordables.
- 14. M. FRANCIS dit que, dans son rapport extrêmement instructif, le Rapporteur spécial a fort utilement retracé la genèse du statut des organisations internationales et de leurs privilèges et immunités. On voit mal comment la Commission pourrait s'abstenir, ou être amenée à s'abstenir, de poursuivre ses travaux sur le sujet actuellement à l'étude, qui met en évidence la nécessité de compléter d'autres branches du droit déjà codifiées par elle. Le développement du statut juridique des organisations internationales et des privilèges et immunités qui leur sont accordés, ainsi qu'à leurs fonctionnaires, est le résultat de l'interaction bien comprise des besoins prévisibles des organisations internationales et des exigences fondamentales du droit interne des Etats.
- 15. Au cours des années, toute une gamme de règles coutumières ont fait leur apparition, et nul ne saurait contester qu'à l'heure actuelle un important corps de règles de ce genre est applicable aux organisations internationales et à leurs fonctionnaires accrédités. Il y a quelques années, alors que M. Francis était conseiller juridique au Ministère des affaires étrangères de son pays, un représentant de l'OEA est arrivé à la Jamaïque pour y fonder un bureau régional. A l'époque, il n'avait fait aucun doute que, même en l'absence d'un accord, le représentant de l'organisation en question avait droit à certains privilèges élémentaires. Le droit coutumier joue incontestablement un rôle important dans la question actuellement à l'étude, et le Rapporteur spécial l'a envisagé d'une façon éminemment constructive.

- 16. Par ailleurs, il est fait état dans le rapport du manque d'uniformité qui caractérise non seulement le traitement des experts en mission pour le compte d'organisations internationales, mais aussi celui des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec des organisations internationales, et auxquelles on accorde généralement le droit de transit. A cet égard, ce qui importe est de savoir si, compte tenu des besoins imposés aux organisations internationales par leurs fonctions, le droit de transit est suffisant. De l'avis de M. Francis, la protection accordée aux personnes qui se trouvent dans cette situation devrait aller plus loin que le droit de transit.
- 17. Quant à la diversité de la pratique, le Rapporteur spécial a souligné la nécessité d'unifier la situation, et il a indiqué que la Convention de Vienne de 1975 ne visait que les organisations internationales de caractère universel. Pour traiter le sujet actuellement à l'examen, la Commission devrait faire preuve à la fois de prudence et d'imagination réaliste. Parmi les organisations internationales existant actuellement, le manque d'uniformité en ce qui concerne l'application des privilèges et immunités est évident, et la Commission cherchera à établir un corps de règles applicable à toutes les organisations. Mais elle devrait en même temps élargir son champ d'action de manière à englober les organisations régionales et voir si, dans un projet de convention, des questions de portée générale ne pourraient pas également trouver place. Le rôle des experts, par exemple, n'est plus tel qu'on le concevait en 1946 ou 1947.
- 18. Le Rapporteur spécial a signalé qu'il serait utile d'obtenir des institutions spécialisées des renseignements plus complets et plus récents. En fin de compte, il sera certainement possible de parvenir à des conclusions acceptables pour tous les membres de la Commission et à partir desquelles pourront être formulées des règles qui ne concerneront pas exclusivement les organisations internationales de caractère universel.
- 19. M. SCHWEBEL déclare que l'excellent rapport à l'examen l'a d'autant plus intéressé qu'il vient d'un pays où un grand nombre d'organisations internationales ont leur siège. Tout le monde s'accorde à reconnaître que les organisations internationales doivent jouir, en raison de leurs fonctions, des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Cependant avec la prudence sagement conseillée par M. Sucharitkul et M. Reuter —, il faudrait trouver un juste milieu acceptable entre les privilèges et immunités des organisations internationales et la juridiction des Etats hôtes.
- 20. Il importe particulièrement de ne pas perdre de vue le caractère limité des privilèges et immunités, en raison de la réaction populaire à ce qui est souvent considéré comme une extension abusive de ces avantages. La presse populaire attire souvent l'attention sur des choses qui sont, en fait, insignifiantes, mais qui suscitent néanmoins un sentiment injuste d'animosité contre les organisations internationales, et même contre la coopération internationale en général. Le vrai problème tient évidemment aux privilèges et immunités diplomatiques, et non pas à ceux qui sont accordés aux secrétariats des organisations internationales.

- 21. On a fort justement évoqué les accidents de la circulation. Peu de sujets suscitent autant d'intérêt que les accidents de la circulation dans lesquels sont impliqués des diplomates ou des fonctionnaires d'organisations internationales qui invoquent l'immunité. Manifestement, un juste milieu doit être trouvé, non seulement pour des raisons d'équité, mais aussi pour améliorer l'idée que l'on se fait communément des organisations internationales question dont on ne saurait se désintéresser.
- 22. Bien entendu, il faut avoir égard à la juridiction de l'Etat hôte, car il ne servirait à rien d'élaborer un projet de traité que les gouvernements ne ratifieront pas. Comme tous les membres de la Commission, M. Schwebel fait entièrement confiance au savoir et à l'objectivité du Rapporteur spécial.
- 23. M. QUENTIN-BAXTER exprime sa reconnaissance au Rapporteur spécial pour les renseignements que celui-ci a fournis dans ce qu'il qualifie modestement de rapport préliminaire et pour ses déclarations rassurantes, dont la Commission avait grand besoin au moment d'aborder un sujet encore aussi amorphe. Le fait est que chacune des questions énumérées au chapitre IV du rapport pourrait bien mettre à l'épreuve la sagesse de tous les membres réunis de la Commission.
- 24. Sur le plan doctrinal, la nature de la coutume dans son application aux organisations internationales est manifestement une question extrêmement difficile et complexe. Toutefois, sur le plan du bon sens, il est clair que les Etats ont mis au point certaines règles coutumières ou conceptions communes touchant leur attitude vis-à-vis des organisations et des fonctionnaires internationaux. M. Sucharitkul, puisant dans la vaste connaissance qu'il a de la question des privilèges et immunités, a mis en évidence l'ampleur de quelques-uns des problèmes qui peuvent se poser. La Commission ferait bien d'avancer prudemment, en laissant à la pratique des Etats le temps de prendre forme, et de conserver un sens des priorités qui donnerait aux immunités souveraines le pas sur les problèmes tout aussi difficiles concernant les immunités des fonctionnaires des organisations internationales. Le Rapporteur spécial a souligné que la Commission préfère suivre une méthode empirique et traiter les problèmes qui présentent pour les Etats un intérêt pratique immédiat et dont on peut au moins raisonnablement espérer qu'ils seront résolus d'un commun accord. Le sujet à l'étude est de ceux qui, par excellence, appellent ce genre de démarche précautionneuse, et le Rapporteur spécial est, par excellence, l'homme fait pour guider la Commission dans cette entreprise.
- 25. On a dit, à juste titre, que le sujet relevait du droit diplomatique et ne soulevait pas, du point de vue théorique, les problèmes énormes qui entourent la question de la personnalité, de la capacité et du rôle des organisations internationales. Il est encore trop tôt pour déterminer la portée définitive des travaux futurs qu'il exigera, et M. Quentin-Baxter est, lui aussi, entièrement d'avis que la Commission doit considérer en premier lieu les organisations faisant partie du système des Nations Unies. Il pense néanmoins que l'utilité du projet dépendra en grande partie de la possibilité qu'auront d'autres organisations, régionales et plus petites, de l'appliquer à leur

- propre situation autrement dit, il sera d'autant plus utile qu'il les aidera à comprendre les lois fondamentales de leur propre existence et de leurs relations avec les Etats.
- 26. D'autre part, M. Quentin-Baxter a le sentiment que la Commission, en présentant ses rapports à l'Assemblée générale, omet parfois de souligner tout ce qu'impliquent ses travaux sur le plan de l'organisation. Assez souvent, la Sixième Commission décide d'entreprendre de grands projets qui mettent lourdement à contribution la Division de la codification, à laquelle la CDI fait elle-même largement appel. Si la Sixième Commission n'a pas conscience des incidences des projets en question, il n'est que trop évident que la Cinquième Commission ne pourra pas se rendre compte du rapport existant entre les projets de la CDI et le substrat nécessaire à leur réalisation.
- 27. C'est pourquoi M. Quentin-Baxter se félicite de la prudence dont le Rapporteur spécial a fait preuve dans son rapport préliminaire. Il ne s'agit pas de chercher à obtenir un afflux massif de renseignements, mais de travailler à des projets de textes qui appelleront une réponse des gouvernements et des organisations internationales. Le mieux serait d'avancer progressivement, et à l'issue de ses recherches la Commission pourrait n'avoir qu'à se féliciter d'avoir agi méthodiquement.
- 28. M. TSURUOKA s'associe aux félicitations adressées au Rapporteur spécial, dont les qualités sont un gage de succès.
- 29. Pour ce qui est du rapport à l'examen (A/CN.4/304 et Corr.1), M. Tsuruoka part de l'idée que la Commission entend élaborer un instrument juridique international destiné à promouvoir les activités des organisations internationales, qui contribuent de plus en plus utilement à la paix et à la prospérité des Etats ainsi qu'au bien-être des peuples dans de nombreux domaines. Personnellement, il souhaite adopter une attitude de compromis, car il estime qu'il faut mettre au point des règles générales, simples et équilibrées. Le souci du détail et la rigidité sont les ennemis des travaux de la Commission.
- Les règles élaborées par la Commission ne sont pas uniquement supplétives. Comme M. Bartos l'a fait observer en présentant son projet d'articles alors qu'il était rapporteur spécial pour la question des missions spéciales 4, il existe un minimum de règles impératives, même lorsqu'on laisse une grande latitude aux sujets de droit international intéressés. Pour ce qui est du statut et des privilèges et immunités des organisations internationales, la Commission ne va pas non plus laisser le champ entièrement libre à l'autonomie de la volonté des intéressés. M. Tsuruoka y voit une raison de plus pour formuler des règles simples et chercher des solutions de compromis. Ces solutions de compromis s'imposent aussi du fait que, dans ce domaine, les règles sont en pleine évolution, si bien qu'il est difficile de prévoir où cette évolution conduira. En outre, il faut tenir compte à la fois des intérêts de ceux qui bénéficient des privilèges et immunités en question et de ceux qui les accordent. A ce sujet, M. Tsuruoka rappelle que la question des privilèges et

⁴ Voir p. ex. *Annuaire*... 1964, vol. I, p. 16 et p. 20 et 21,725° séance, par. 2 et 49.

immunités à accorder à l'Université des Nations Unies à Tokyo et aux membres de son personnel a fait l'objet de discussions passionnées au sein du Gouvernement japonais. Enfin, il souligne la nécessité de trouver des solutions de compromis entre la théorie et le pragmatisme. Dans certains cas, la Commission ne doit pas hésiter à faire œuvre de développement progressif du droit international.

- En ce qui concerne la portée de l'étude, M. Tsuruoka est partisan de la limiter, ne serait-ce que parce que la Commission n'aura pas le temps d'élaborer des règles applicables à toutes les organisations internationales. Les règles régissant les organisations internationales sont très nombreuses et diverses. Pour parer à l'inconvénient que constitue la limitation du sujet, la Commission pourrait élaborer un article semblable à l'article 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités 5, qui réserve la possibilité d'une application plus étendue de cet instrument. Enfin, M. Tsuruoka fait observer qu'il s'agit non seulement de déterminer quelles sont les organisations internationales qui doivent être prises en considération mais aussi quels sont les agents des organisations internationales auxquels s'adressera le futur projet d'articles. Une question à laquelle le Rapporteur spécial a fait allusion et qui mériterait d'être un jour clarifiée est celle du statut exact des membres de la Commission du droit international.
- M. OUCHAKOV fait observer qu'il existe près de 32, 300 organisations internationales, parmi lesquelles se trouvent des organisations de caractère universel, comme l'ONU et les organisations qui lui sont rattachées, et des organisations régionales. Ces organisations ont leur siège sur le territoire d'un Etat membre, ou d'un Etat non membre comme la Suisse, et certaines d'entre elles ont même des organes permanents situés sur le territoire d'autres Etats. Le problème des relations entre les organisations internationales et les Etats est donc un problème extrêmement important pour l'ensemble de la communauté internationale, car plus de la moitié des Etats du monde sont actuellement des Etats hôtes. C'est ainsi que le siège du CAEM se trouve à Moscou et que presque tous les pays socialistes ont sur leur territoire le siège d'une organisation internationale.
- 33. A côté du problème des relations entre les organisations internationales des Etats, il faut également examiner le problème des relations entre les organisations internationales, car beaucoup d'organisations internationales ont des représentants auprès d'autres organisations internationales. C'est ainsi que le CAEM a un observateur permanent auprès de l'Assemblée générale de l'ONU à New York. La question qui se pose dans les deux cas, et qui n'a pas encore été réglée, est celle du statut juridique et des privilèges et immunités des représentants des organisations internationales. Il existe déjà, dans ce domaine, une pratique abondante et des règles coutumières ou conventionnelles bien établies, grâce aux accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats. Mais les relations entre les organisations internationales

et les Etats diffèrent beaucoup d'un accord de siège à l'autre, et il faut uniformiser les règles qui régissent ces relations.

- M. Ouchakov estime que les règles du droit diplomatique ne sont pas des règles impératives, mais sont toujours des règles subsidiaires ou supplétives. Ces règles ne risquent donc pas d'être trop rigides ou trop souples, car ce sont des règles auxquelles les organisations internationales et les Etats peuvent déroger. M. Ouchakov ne pense pas que ces règles soient toujours des règles particulières, car elles reposent sur un principe commun, selon lequel une organisation internationale doit, pour exister, jouir d'un statut particulier dans l'Etat, membre ou non membre, sur le territoire duquel elle a son siège. En effet, sans l'accord de siège, qui fixe ce statut, une organisation internationale ne peut ni exister ni fonctionner en tant qu'organisation internationale. Les immunités et les privilèges des fonctionnaires de l'organisation internationale sont également indispensables à l'existence et au fonctionnement de cette organisation. C'est là une règle générale sur laquelle se fondent toutes les relations entre Etats et organisations internationales.
- 35. M. Ouchakov estime que la question du statut des organisations internationales est mûre pour être codifiée et que, pour ce faire, les règles conventionnelles et coutumières existantes offrent à la Commission une base de travail. Il est encore trop tôt pour décider si la CDI doit limiter son étude aux organisations internationales de caractère universel. Auparavant, la Commission devrait consulter l'ONU et les institutions spécialisées ainsi que les Etats pour connaître leur position et obtenir d'eux des renseignements.
- 36. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport, qui témoigne du vaste savoir nécessaire pour permettre à la CDI d'adopter une position équilibrée.
- Au paragraphe 59 du rapport, le Rapporteur spécial a mentionné les vues exprimées au Parlement par le Ministre d'Etat lors de la présentation de la British Diplomatic Privileges (Extension) Act, 1944. Cependant, ces vues avaient été formulées tout au début du développement de la réflexion sur le statut et les privilèges et immunités des organisations internationales, et, depuis cette époque, de nombreux faits nouveaux se sont produits dans la législation. Actuellement, il n'y a guère de doute que, d'après l'opinion qui prévaut dans les milieux gouvernementaux du Royaume-Uni, la conception fondée sur les fonctions est la bonne, et que les privilèges et immunités des organisations internationales ont leur source dans les accords pertinents. L'abondance des traités et de la législation qui sont apparus depuis 1944 ont influé de façon décisive sur la théorie fondamentale du statut et des privilèges et immunités des organisations internationales, et l'on s'accorde généralement à reconnaître aujourd'hui que les organisations jouissent de privilèges et d'immunités afin d'exercer les fonctions qui leur sont confiées.
- 38. Cependant, on craint l'uniformité, car on estime qu'une fois qu'elle aura été atteinte les organisations internationales pourraient obtenir des privilèges et immunités maximaux plutôt que minimaux. Ainsi que M. Tsuruoka l'a fait ressortir, les parlements, les ministères de la

⁵ 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.

justice et les ministères des finances, par exemple, considèrent souvent avec beaucoup de méfiance les privilèges et immunités accordés aux organisations internationales et à leurs fonctionnaires. M. Sucharitkul a évoqué la possibilité pour les règles que formulera la Commission de constituer une sorte de norme minimale. Cependant, cette possibilité comporterait aussi un risque, car une norme minimale pourrait encourager les institutions internationales qui seront créées à l'avenir à demander le minimum — et ensuite davantage. Sir Francis Vallat est donc d'avis que la Commission ferait bien de ne pas tenter de codifier tous les aspects de la question du statut et des privilèges et immunités des organisations internationales.

- 39. Il partage l'opinion sclon laquelle il convient de demander au Rapporteur spécial de poursuivre son étude de la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales. Il note que la question a été soulevée de savoir si cette étude devait se limiter aux relations entre les Etats et les organisations internationales de caractère universel. Cette question n'a pas reçu de réponse pendant la discussion, et il estime personnellement que ce n'est pas une question à laquelle la Commission soit en mesure de répondre actuellement; elle nécessitera de plus amples recherches ainsi que les avis et les conseils du Rapporteur spécial.
- 40. Pour ce qui est de la question des documents que le Rapporteur spécial examinera, sir Francis est d'avis qu'il soit procédé aux nouvelles consultations recommandées au paragraphe 78 du rapport. Le Rapporteur spécial devrait avoir aussi la plus grande latitude d'examiner tout document qu'il estimera pouvoir lui être utile, qu'il concerne des organisations de caractère universel, des organisations apparentées à l'ONU, des organisations régionales ou d'autres types d'organisation. Il devrait examiner de nombreuses législations nationales afin de dégager des conclusions sur la relation entre les organisations internationales et l'exercice de la juridiction des Etats, car c'est par une étude de l'interaction des traités internationaux et de la législation nationale que la Commission pourra décider des règles à inclure dans un instrument de codification.
- 41. Pour ce qui est du sujet de l'étude, sir Francis relève que la plupart des membres de la Commission partent de l'hypothèse qu'elle traitera de l'effet de l'existence et du fonctionnement d'organisations internationales sur le territoire des Etats — en d'autres termes, de l'effet, ou de l'absence d'effet, du droit interne sur les organisations internationales, et non des relations internationales entre les organisations et les Etats ou des relations internationales des organisations inter se. Sir Francis appelle l'attention sur cette hypothèse afin de souligner le fait qu'au stade actuel il ne serait pas sage que la Commission limite exagérément le sujet de l'étude. De plus, si cette hypothèse se révèle exacte, cela signifiera que l'étude portera sur trois questions essentielles : la capacité ou le statut des organisations internationales en droit interne, les privilèges des organisations internationales, et les immunités des organisations internationales.
- 42. Sir Francis a mentionné spécialement cette capacité car il estime qu'une des questions fondamentales auxquelles l'étude doit répondre est de savoir si une organi-

- sation internationale a la capacité juridique de contracter dans le cadre du système de droit interne et d'agir en tant que personne morale du seul fait de sa création et de son existence. Il est particulièrement conscient de l'importance de cette question, car, au Royaume-Uni, on a dû statuer sur le point de savoir si un organisme s'occupant d'un produit de base, auquel l'accord pertinent avait accordé seulement la capacité d'une personne morale mais aucun privilège ni immunité, était régi par la législation du Royaume-Uni, qui traite de la capacité essentiellement dans le contexte des privilèges et immunités. Bien que ce problème ait été résolu par l'adoption d'une ordonnance en conseil, il a clairement montré que la question de la capacité ou du statut de l'organisation internationale est distincte de celle de ses privilèges et immunités.
- Sir Francis estime à cet égard que l'étude devrait examiner la portée et le contenu des Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies, qui font aussi une distinction entre la capacité juridique nécessaire à l'exercice des fonctions de l'Organisation et les privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Cependant, il convient aussi de prendre en considération le fait que, si l'étude traite du statut et des privilèges et immunités de l'organisation internationale proprement dite, indépendamment du statut, des privilèges et des immunités de ses fonctionnaires et de ses experts, elle s'écartera du droit diplomatique et s'orientera vers la question de l'immunité d'un Etat, que la Commission n'a pas encore examinée, mais qu'elle pourrait aborder parallèlement à la question qu'étudie actuellement le Rapporteur spécial. Bien qu'il y ait, en un sens, un certain parallélisme entre l'immunité d'un Etat et l'immunité d'une organisation internationale, il y a aussi une différence vraiment fondamentale entre ces deux notions, car l'immunité d'un Etat repose sur l'idée de souveraineté de l'Etat et de sa soustraction absolue à la juridiction étrangère, alors que l'immunité d'une organisation internationale découle de ses instruments constitutifs et de tous les accords pertinents qui lui confèrent les privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Cependant, on peut observer le parallélisme existant entre ces deux notions dans les affaires où, par exemple, les tribunaux locaux tranchent cette question d'immunité et de levée d'immunité d'une façon très semblable pour les organisations internationales et pour les Etats.
- 44. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) dit que, lorsque sir Francis Vallat s'est référé à l'exemple de la British Diplomatic Privileges (Extension) Act, 1944, il a eu tout à fait raison de souligner que de nombreux faits nouveaux se sont produits depuis 1944 et qu'on s'accorde généralement à reconnaître aujourd'hui que l'étude de la question du statut et des privilèges et immunités des organisations internationales doit être menée selon une approche fonctionnelle. Le Rapporteur spécial avait donné cet exemple dans son rapport surtout pour montrer que l'origine du droit relatif au statut et aux privilèges et immunités des organisations internationales n'est pas de caractère entièrement conventionnel.
- 45. Le Rapporteur spécial souscrit entièrement à la position de sir Francis selon laquelle l'étude devrait aborder la question de la capacité des organisations internationales en droit interne, indépendamment de la question de leurs privilèges et immunités. De plus, il estime qu'on devrait

également établir une distinction entre la capacité juridique des organisations internationales proprement dites et la capacité juridique de leurs fonctionnaires, experts et autres personnes exerçant des activités officielles en leur nom. Un des principaux sujets d'intérêt de la Commission serait donc le problème de la représentation d'une organisation internationale sur le territoire d'un Etat et du statut dont cette organisation devrait bénéficier pour l'exercice de ses fonctions lorsqu'elle envoie un représentant auprès d'une autre organisation sur le territoire d'un autre Etat.

La séance est levée à 13 heures.

1454° SÉANCE

Mercredi 6 juillet 1977, à 10 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka.

Programme de travail à long terme

[Point 8 de l'ordre du jour]

et

Organisation des travaux futurs (fin)

[Point 9 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE SUR LA DEUXIÈME PARTIE DU SUJET DES RELATIONS ENTRE LES ÉTATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES (fin) [A/CN.4/304 ET CORR.1]

1. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial), résumant les débats, déclare que les observations faites par les membres de la Commission et les opinions qu'ils ont exprimées ont beaucoup contribué à préciser la méthode à adopter. M. Tsuruoka, parlant à la 1453° séance, a fort justement souligné que le but essentiel de l'étude était l'élaboration d'un instrument de codification utile. M. Sahović (1452° séance) a mis l'accent sur la nécessité d'analyser la pratique des Etats et des organisations internationales et ses incidences sur les organismes des Nations Unies. M. Reuter (1453° séance) a appelé l'attention sur la nécessité de tenir compte des particularités du droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations internationales. M. Quentin-Baxter a dit (1453° séance) que la Commission devrait faire preuve de prudence dans sa manière d'aborder l'étude du sujet, tandis que M. Francis (1453° séance) a recommandé d'allier la prudence à la hardiesse, et que M. Sette Câmara, M. Calle y Calle et M. Dadzie ont préconisé à la 1452° séance une méthode résolument audacieuse. M. Schwebel (1453° séance) a souligné qu'il fallait concilier les exigences fonctionnelles des organisations internationales et les intérêts de la sécurité des Etats hôtes, et M. Ouchakov (1453° séance) a fait observer qu'en raison du grand nombre de conférences et de réunions que les organisations internationales et leurs organes tiennent partout dans le monde, tous les Etats Membres de l'ONU sont, ou peuvent être, des Etats hôtes, dont l'intérêt doit être pris en considération dans l'étude.

- 2. M. Šahović a fait observer que si le rapport préliminaire semblait envisager principalement le droit conventionnel, la future étude devrait mettre l'accent sur l'incidence de la pratique sur le fonctionnement des organisations internationales, en raison notamment du rôle de plus en plus important que jouent ces organisations dans la vie internationale. Aux paragraphes 57 à 62 de son rapport, le Rapporteur spécial a examiné assez brièvement la place de la coutume dans le droit des immunités internationales; il s'occupera plus complètement de cette question dans son prochain rapport.
- En ce qui concerne la portée de l'étude, on a souligné que la Commission devrait se concentrer sur la formulation de règles supplétives de base sans entrer dans les détails des cas particuliers. Le problème que la CDI devra résoudre consistera donc à trouver le juste milieu entre la nécessité de déterminer les lacunes à combler dans la pratique, telle qu'elle a évolué depuis l'adoption des conventions de 1946 et de 1947 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées, et celle d'éviter les détails excessifs afin de ne pas entraver le développement du droit international relatif au statut juridique et aux privilèges et immunités des organisations internationales. A ce propos, M. Reuter a dit que ce ne serait pas pour la Commission une tâche facile que de chercher à formuler des règles de base régissant tous les aspects du statut et des privilèges et immunités de tous les divers types d'organisations internationales existant actuellement. Toutefois. M. Ouchakov croit qu'en fait la Commission parviendra à formuler un ensemble de règles supplétives sur la base d'une étude approfondie et prudente du droit international général, par opposition au droit conventionnel.
- Plusieurs membres de la Commission ont également souligné qu'il faudra décider si l'étude doit viser uniquement les organisations de caractère universel faisant partie du système des Nations Unies ou si elle doit aussi englober les organisations régionales. Il est trop tôt pour régler cette question, puisque c'est seulement lorsque les règles de base auront été formulées qu'il sera possible de voir s'il existe ou non des règles générales pouvant s'appliquer à toutes les organisations internationales, y compris les organismes régionaux exerçant certaines activités opérationnelles qu'a mentionnés M. Reuter. A ce sujet, M. Ago a mis en garde contre toute restriction exagérée de la portée de l'étude, soulignant que le futur projet d'articles devait fournir une base de discussion aussi large que possible à la conférence internationale qui se réunirait pour adopter une convention.
- 5. Quant à la portée de l'étude, M. Reuter a émis l'avis que, dans une première étape, la Commission ne devrait examiner que le statut juridique et les privilèges et immunités des organisations. Dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial a suggéré, pour sa part, que l'étude porte également sur la question des privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux, des experts et des autres personnes participant aux activités des organisations internationales et sur celle du statut des repré-

sentants envoyés par une organisation auprès d'une autre. Quoi qu'il en soit, ce sont là des questions que la Commission pourra trancher ultérieurement.

- 6. Le Rapporteur spécial rappelle que, lorsqu'il a présenté son rapport préliminaire, il ne s'est pas prononcé sur la question de la forme que pourrait prendre un futur instrument de codification. Le statut de la CDI prévoit des types d'instruments très divers (convention, protocole additionnel, code ou déclaration) mais c'est là une question que la Commission pourra également régler plus tard.
- 7. Plusieurs membres de la Commission ont mentionné des exemples d'organisations et d'organismes internationaux qui devraient figurer parmi ceux que le Rapporteur spécial étudiera. Selon M. Sucharitkul (1452^e séance), il conviendrait aussi d'étudier le droit interne des Etats. Le Rapporteur spécial tiendra compte de ces suggestions et étendra son étude aux renseignements complémentaires disponibles sur le droit interne et sur des organismes tels que le PNUD, le CAEM, l'OPEP et la Commission du Danube. Il saurait gré au Secrétariat de l'ONU de l'aider éventuellement à obtenir des renseignements complémentaires sur les organes subsidiaires de l'Organisation, sur diverses organisations régionales et sur le droit interne des Etats.
- 8. Le Rapporteur spécial croit comprendre que les membres de la Commission sont en faveur de l'étude de la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales, et qu'ils appuient la recommandation faite au paragraphe 78 du rapport préliminaire, selon laquelle il conviendrait de prier l'ONU et les institutions spécialisées de communiquer des renseignements récents sur la pratique qu'elles ont suivie au cours des treize ou quatorze dernières années. La Commission paraît aussi autoriser le Rapporteur spécial à utiliser tous renseignements disponibles concernant les organisations de caractère universel et les organisations régionales. Elle est parvenue à un accord provisoire sur la structure de l'étude, qui portera, pour le moment, à la fois sur les privilèges et immunités des organisations internationales ellesmêmes et sur les privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux, des experts et des autres personnes participant aux activités des organisations internationales. Comme l'a suggéré sir Francis Vallat à la 1453° séance, le Rapporteur spécial examinera aussi la question de la capacité juridique des organisations internationales. Par la suite, la Commission devra juger si le futur instrument de codification peut contenir des dispositions sur le statut juridique et les immunités des organisations internationales sans empiéter sur le sujet plus général de l'immunité de l'Etat.
- 9. Le Rapporteur spécial remercie les membres de la Commission et le Secrétariat du concours qu'ils lui ont apporté pour l'établissement de son rapport préliminaire et de leurs encouragements dans la poursuite de sa tâche. Dans son étude, il s'efforcera de trouver un juste équilibre entre la pratique et la théorie et de concilier toutes les façons différentes de concevoir la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales.

10. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'autoriser le Rapporteur spécial à poursuivre son étude de la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales, à rédiger un nouveau rapport, qui s'inspirera des principes directeurs énoncés dans le rapport préliminaire (A/CN.4/304 et Corr.1) et tiendra compte des opinions exprimées et des observations faites au cours des débats, et à chercher à obtenir des renseignements complémentaires sur le sujet auprès de l'ONU, des institutions spécialisées et des organisations régionales.

Il en est ainsi décidé.

Responsabilité des Etats [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 20 (Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé)

11. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son sixième rapport (A/CN.4/302 et Add.1 à 3), et en particulier son projet d'article 20, qui est ainsi libellé:

Article 20. — Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé

Il y a violation par un Etat d'une obligation internationale requérant spécifiquement de celui-ci l'adoption d'un comportement déterminé du simple fait de l'adoption d'un comportement différent de celui qui était spécifiquement requis.

- 12. M. AGO (Rapporteur spécial) dit qu'il commencera par faire, surtout pour rendre plus aisée la tâche des nouveaux membres de la Commission, un bref historique des travaux de codification en matière de responsabilité des Etats.
- La première tentative dans ce domaine remonte à la Conférence pour la codification du droit international (La Haye, 1930), laquelle s'était attachée à étudier la responsabilité des Etats pour violation des obligations internationales dans le seul domaine du traitement des étrangers, personnes physiques ou morales. Quand la CDI a repris ce sujet à son compte, elle l'a d'abord repris tel quel, étant donné que l'étude de la responsabilité des Etats par la doctrine avait été traditionnellement liée à celle du traitement des étrangers. Toutefois, la Commission s'est rapidement aperçue que, en traitant le sujet de cette manière, elle était précisément amenée à codifier le droit des étrangers, autrement dit les règles primaires du droit international qui imposent à l'Etat des obligations internationales dans le domaine du traitement des étrangers, bien plus que les règles relatives à la responsabilité internationale découlant de la violation de ces règles primaires. Si la Conférence de codification de 1930 avait échoué, c'était en grande partie parce qu'elle avait confondu la définition des règles primaires du droit international sur le traitement des étrangers et celle des conséquences de la violation de ces règles.

- 14. Appuyée par l'Assemblée générale, la Commission a donc décidé, en 1963, d'adopter une nouvelle optique, qui a été résumée dans la formule « toute la responsabilité, rien que la responsabilité ». C'est alors qu'elle a résolu de ne pas associer l'étude de la responsabilité des Etats à une matière déterminée, comme celle du traitement des étrangers, mais de voir la responsabilité comme conséquence de la violation de n'importe quelle obligation internationale. D'ailleurs, la matière du droit des étrangers est si controversée qu'elle explique l'échec de la Conférence de 1930, qui n'a pas pu se mettre d'accord notamment sur le point de savoir si le traitement qu'un Etat doit accorder aux étrangers est celui qu'il accorde à ses ressortissants ou s'il doit être mesuré d'après un standard spécial. En résumé, la Commission a décidé de ne pas s'occuper de la définition des obligations primaires du droit international, mais simplement de présumer l'existence de ces obligations primaires et de ne prendre en considération que les obligations qui sont qualifiées de secondaires parce qu'elles succèdent aux obligations primaires dans le temps, parce qu'elles naissent de la violation de ces obligations primaires. La Commission a également décidé de suivre les suggestions de l'Assemblée générale, d'après laquelle l'étude de la responsabilité ne doit nullement se circonscrire à la violation des obligations concernant le domaine du traitement des étrangers, mais doit s'étendre à la violation des obligations existantes dans d'autres domaines, dont certains présentent encore plus d'importance pour les relations interétatiques.
- 15. En décidant de concentrer son attention sur la codification des règles générales de la responsabilité des Etats applicables quel que soit le domaine dans lequel la violation d'une obligation internationale s'est produite, la Commission n'entendait pas pour autant négliger les travaux déjà accomplis. Toutefois, elle devait en même temps tenir compte des répercussions que l'évolution récente de certaines règles primaires, dans une matière ou une autre, pouvait avoir aux fins de la codification des règles de la responsabilité. Elle était pleinement consciente de la nécessité de prendre en considération toute évolution achevée et aussi, là où l'évolution est encore en cours, de faire, si besoin était, œuvre de développement progressif du droit international.
- 16. Ces décisions ont occupé la Commission jusqu'en 1967. Au cours des quelques années qui ont suivi, elle a arrêté le plan de son étude et déterminé les critères à utiliser, les méthodes de travail à suivre et la terminologie à employer. Avec l'approbation de l'Assemblée générale, elle s'est ensuite employée à élaborer un projet de convention, selon la méthode qu'elle utilise depuis longtemps déjà. Toutefois, il n'en découle pas nécessairement qu'une convention sera finalement adoptée; il appartiendra à l'Assemblée générale de faire, à ce sujet, le choix définitif entre les différentes possibilités qui se présentent.
- 17. De plus, la Commission a décidé de limiter strictement son étude à la responsabilité internationale pour faits internationalement illicites non pas qu'elle ait été insensible au problème fort grave de la responsabilité dite pour risques ou pour faits licites, mais parce que ces deux catégories de responsabilité sont tout à fait différentes et doivent être traitées indépendamment l'une de l'autre. La première a son origine dans la violation d'une obligation

- primaire, tandis que la deuxième ressortit aux règles primaires elles-mêmes. C'est probablement la pauvreté du langage juridique qui conduit à utiliser le terme unique de « responsabilité » pour désigner deux notions si différentes. A ce sujet, le Rapporteur spécial rappelle aussi que des activités licites à une certaine époque peuvent devenir illicites par la suite. Un tel changement dépend de la conscience universelle.
- 18. En ce qui concerne la distinction entre les règles primaires (qui posent à la charge des Etats des obligations internationales dans les différents domaines) et les règles secondaires (qui établissent les conséquences de la violation de ces obligations), le sens commun doit jouer. La Commission n'a certainement pas à définir, dans le cadre de la codification de la responsabilité, le contenu des obligations primaires — si elle voulait le faire, vu que la responsabilité des Etats peut être engagée par la violation de n'importe quelle obligation internationale, la Commission serait inévitablement amenée à définir l'ensemble du droit international. Toutefois, il ne s'ensuit pas que le contenu ou la nature des obligations internationales primaires n'ait aucune incidence sur la responsabilité internationale. A la session précédente, la Commission s'en est bien rendu compte lorsqu'elle a envisagé une distinction des faits internationalement illicites d'après leur gravité, et qu'elle a été conduite à se référer au contenu des obligations internationales et à prendre en considération leur importance pour les intérêts de la communauté internationale dans son ensemble¹. A sa présente session, elle devra aussi se référer, sinon au contenu des obligations primaires, du moins à leur mode d'être, à la manière dont elles imposent leurs exigences aux Etats.
- Passant en revue les articles adoptés jusqu'à présent par la Commission², le Rapporteur spécial rappelle que les quatre articles du chapitre Ier énoncent des principes généraux, tandis que les articles 5 à 15, contenus dans le chapitre II, concernent l'élément objectif du fait internationalement illicite et énoncent les conditions de l'existence d'un « fait de l'Etat », selon le droit international. En abordant le chapitre III, en 1976, la Commission est passée à l'élément objectif du fait internationalement illicite, à savoir la violation d'une obligation internationale. A l'article 16, elle a déterminé quand il y a en général violation d'une obligation internationale. A l'article 17, elle a énoncé le principe de la non-pertinence de l'origine de l'obligation internationale violée aux fins de la qualification d'internationalement illicite du fait commis en violation de cette obligation, tandis qu'à l'article 18 elle a posé la condition que l'obligation internationale soit en vigueur à l'égard de l'Etat lors de la perpétration du fait devant être qualifié d'internationalement illicite et a établi les conséquences de ce principe de base par rapport aux divers types de faits de l'Etat.
- 20. A la fin du chapitre III, la Commission devra revenir à une question liée à l'article 18, celle de la durée du fait internationalement illicite. De cette durée dépend en effet la détermination du montant de la réparation ainsi que la

¹ Voir Annuaire... 1976, vol. II (2^e partie), p. 67, doc. A/31/10, par. 69.

^{*} Ibid., p. 68 à 70, doc. A/31/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 1.

question de savoir si un fait internationalement illicite donné entre dans la juridiction de certains tribunaux ou de certaines commissions, leurs actes constitutifs limitant souvent leur compétence aux faits commis avant ou après une certaine date.

Enfin, en 1976, la Commission s'est demandé s'il y avait lieu, en se référant au contenu des obligations internationales, de faire des distinctions selon la gravité plus ou moins grande de la violation de certaines obligations par rapport à la violation d'autres. Après avoir clairement indiqué que la violation de n'importe quelle obligation internationale constitue un fait internationalement illicite, elle a précisé que, selon la conviction actuelle des Etats, telle qu'elle ressort de certains instruments internationaux en vigueur, il existe des obligations internationales dont l'observance intéresse à tel point la communauté internationale que leur violation constitue un crime aux yeux de cette communauté prise dans son ensemble. La notion de crime international a alors été opposée à celle de délit international, qui s'applique à la violation des autres obligations. La Commission s'est pour le moment abstenue d'examiner les conséquences de cette distinction sur le régime de la responsablité internationale. C'est plus tard qu'il faudra établir si la violation d'une obligation internationale déterminée entraîne une réparation ou une sanction, et quel est le sujet actif de la responsabilité. Autrement dit, il s'agit de déterminer si l'Etat lésé est seul habilité à faire valoir cette responsabilité ou si un autre sujet du droit international, notamment une organisation internationale, dispose du même droit.

En 1976, la Commission s'est donc occupée des conséquences qu'on peut tirer du contenu d'une obligation internationale pour déterminer l'existence d'une violation. Elle a mis l'accent sur l'importance de ce contenu pour la communauté internationale, notamment du point de vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales, de l'indépendance des Etats, des droits fondamentaux de la personne humaine, ou de la sauvegarde de certains biens communs de l'humanité. Cependant, d'autres aspects aussi peuvent entrer en ligne de compte et conduire à des distinctions quant à la violation des obligations internationales. Plutôt que le contenu de l'obligation, c'est alors sa nature, son mode d'être, qui peut être pris en considération : comment et sous quelle forme cette obligation s'applique-t-elle aux Etats et qu'exige-t-elle d'eux? A cet égard, les obligations internationales diffèrent. Il arrive qu'une obligation internationale, dans la poursuite du but qu'elle se propose, non seulement indique à l'Etat l'objectif à atteindre, mais précise aussi les moyens par lesquels l'Etat doit y parvenir. Elle peut, au contraire, se borner à exiger de l'Etat la réalisation concrète d'un certain résultat, mais en le laissant libre du choix des moyens sur le plan interne. Dans le premier cas, l'Etat est spécifiquement requis de prendre certaines mesures d'ordre législatif, exécutif ou judiciaire, ou de s'en abstenir; dans le second, il suffit qu'il obtienne le résultat voulu, libre à lui de se servir de certains moyens plutôt que d'autres.

23. Depuis longtemps, la doctrine a fait cette distinction en soulignant que, dans certains domaines, les obligations du deuxième type sont plus fréquentes. Il existe cependant de nombreux exemples d'obligations du premier type. C'est ainsi que, d'après l'article I^{er}, paragraphe 1, de la

Convention portant loi uniforme sur la vente internationale des objets mobiliers corporels (La Haye, 1^{ex} juillet 1964), chaque contractant s'engage à introduire une loi uniforme dans sa législation³. Les conventions de La Haye de droit international privé précisent le texte de lois internes que les Etats qui ratifient ces conventions s'engagent à introduire dans leur ordre juridique 4. Certaines des conventions internationales du travail prévoient aussi une activité législative de la part des Etats contractants. A ce sujet, le Rapporteur spécial signale que, en réponse à une question posée par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, le BIT a répondu en 1950 que ce gouvernement devait en principe adopter une certaine loi, à moins que son système constitutionnel ne consacre le principe selon lequel les traités font automatiquement partie du droit interne; en pareil cas, l'acte législatif est déjà contenu dans l'acte d'adhésion à la convention internationale du travail dont il s'agit 5. M. Ago cite aussi le Traité d'Etat portant rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique (15 mai 1955), par lequel l'Autriche s'est engagée à codifier les principes établis dans ce traité et à leur donner effet dans sa législation, ainsi que la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention de 1960 concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, qui contiennent des formules analogues. Il se peut même qu'une obligation porte sur l'abrogation d'une loi, comme c'est encore le cas du Traité d'Etat autrichien de 1955, qui demande à l'Autriche d'abroger ou de modifier toutes les mesures législatives ou administratives adoptées pendant la période nazie et qui sont incompatibles avec les principes énoncés dans ce traité.

24. L'action requise par l'obligation peut également incomber à un organe exécutif. En effet, les traités de paix prévoient souvent des obligations spécifiques qui consistent, par exemple, à livrer des armements, à couler des bateaux de guerre ou à démanteler des ouvrages fortifiés. Il y a également des cas où l'action doit être exécutée par un organe judiciaire. Ainsi, un traité de paix peut exiger que les autorités compétentes d'un Etat procèdent à la révision de certaines ordonnances des tribunaux des prises.

25. Parfois, le comportement requis est une abstention. Par exemple, aux termes des paragraphes 1 et 2 de l'article 10 du Traité d'Etat autrichien de 1955, l'Autriche s'est engagée à maintenir en vigueur — c'est-à-dire à ne pas modifier ni abroger — les lois déjà adoptées pour la liquidation des vestiges du régime nazi, ainsi que la loi du 3 avril 1919 relative à la maison de Habsbourg-Lorraine, par laquelle elle s'était engagée à ne pas rétablir le régime impérial. Dans le domaine des relations diplomatiques, les forces de police d'un Etat sont tenues de ne pas pénétrer dans certains locaux jouissant d'une protection spéciale comme les locaux des ambassades, des missions consulaires et des organisations internationales, et les forces armées d'un pays doivent également s'abstenir de pénétrer dans le territoire d'un autre pays. Le Traité de

Voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 5.

^{&#}x27; Ibid.

⁵ Ibid.

[&]quot; Ibid.

Versailles' prévoyait l'obligation pour les forces armées allemandes de ne pas pénétrer dans la Ruhr, et c'est la violation de cette obligation par le régime nazi qui a été le premier échelon de la crise qui a abouti à la seconde guerre mondiale. Dans ces différents cas, il s'agit d'une obligation de ne pas adopter un comportement déterminé. 26. Pour savoir s'il y a eu violation d'une obligation internationale dans ces différentes hypothèses, il suffit de se demander si un certain fait s'est produit et dans quelles conditions. Ainsi, dans le cas de l'obligation imposée à l'Allemagne par l'article 115 du Traité de Versailles, qui prévoyait le démantèlement des fortifications de l'île d'Héligoland, il s'agissait précisément de savoir si ces fortifications avaient été effectivement détruites. Il y a donc violation chaque fois que l'action ou l'omission de l'Etat n'est pas conforme à un comportement spécifiquement déterminé et requis comme tel.

27. Il faut avoir présent à l'esprit que la violation de l'obligation internationale consistant à exiger de l'Etat une action ou omission spécifiquement déterminée a lieu indépendamment du fait que ladite action ou omission de l'Etat ait eu des conséquences préjudiciables. Il se peut, en effet, que l'action ou l'omission n'ait eu aucune conséquence et que tout de même le fait de n'avoir pas adopté le comportement requis par le droit international constitue, à lui seul, la violation de l'obligation internationale. Par exemple, dans le cas du paragraphe 3 de l'article 10 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels⁸, qui oblige les Etats à sanctionner par la loi l'interdiction d'employer les enfants et adolescents « à des travaux de nature à compromettre leur moralité ou leur santé, à mettre leur vie en danger ou à nuire à leur développement normal », il y a violation de cette obligation du seul fait qu'un Etat partie au Pacte n'a pas sanctionné l'interdiction par une loi, même si aucun cas concret de contravention à cette interdiction n'a été constaté dans l'Etat en question.

28. La pratique des Etats confirme le bien-fondé d'une distinction qui repose sur la différence de l'objectif pour-suivi par l'obligation internationale de l'Etat. Le Gouvernement suisse a bien mis cette distinction en évidence dans sa réponse au point III, n° 1, de la demande d'informations adressée aux Etats par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930. A la question :

La responsabilité de l'Etat se trouve-t-elle engagée [...] si l'Etat néglige d'adopter les dispositions législatives nécessaires à l'exécution des obligations qui lui sont imposées par traité ou de ses autres obligations internationales?,

il a répondu que

Ce serait [...] se montrer trop absolu que de répondre simplement par l'affirmative à [cette] question [...]. Le fait de ne pas édicter une loi peut engager en soi la responsabilité internationale d'un Etat si un accord auquel celui-ci participe oblige expressément les parties contractantes à prendre certaines mesures législatives. En revanche et à défaut d'une disposition conventionnelle de ce genre, ce n'est pas le fait de ne pas édicter une loi qui engage la responsabilité d'un Etat, mais bien le fait que cet Etat n'est pas en mesure de satisfaire, par quelque moyen que ce soit, à ses obligations internationales [...].

30. La distinction que le Rapporteur spécial a établie entre les deux types d'obligations internationales est également confirmée par la doctrine, qui rejoint à cet égard la pratique des Etats. Les auteurs, à partir d'Heinrich Triepel, ont fait ressortir que, lorsqu'une obligation exige d'un Etat un comportement — actif ou omissif — « qui doit être nécessairement exercé dans certaines formes et par des organes déterminés », tout comportement de l'Etat qui n'est pas conforme à celui qui est spécifiquement requis constitue en soi « une infraction directe de l'obligation juridique internationale existante », de sorte que « si toutes les autres conditions requises sont réalisées, on se trouve en face d'un fait illicite international » 12.

31. On pourrait être tenté d'adopter, en droit international, un langage communément utilisé dans les pays de droit civil et de parler d' « obligation internationale de comportement » ou, si l'on préfère, « de moyens », et d' « obligation internationale de résultat ». Il faut cependant faire attention à ce que l'emploi de cette terminologie, qui peut être très utile en pratique, n'entraîne pas d'équivoque, car, comme l'a montré M. Reuter, la distinction qui est faite dans les systèmes de droit civil de certains pays entre les obligations de comportement et les obligations de résultat n'est pas exactement la même. D'autre part, les systèmes de droit civil ne sont pas en vigueur dans tous les pays. C'est pour ces raisons que, en attendant de connaître l'attitude de la Commission à ce sujet, le Rapporteur spécial a pour le moment parlé d'obligation « requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé » et d'obligation « requérant de l'Etat l'obtention d'un résultat ».

^{29.} Certaines conventions internationales du travail imposent aux Etats parties l'obligation d'édicter ou d'abroger des dispositions législatives déterminées. Une commission a été créée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner la plainte déposée par le Gouvernement ghanéen au sujet de l'observation par le Gouvernement portugais de la Convention nº 105, de 1957 (Convention concernant l'abolition du travail forcé). La commission a déclaré, dans son rapport, que les obligations internationales que certaines conventions créent à la charge de l'Etat exigent l'abrogation formelle de telle ou telle disposition législative et que l'on ne saurait tenir pour satisfaisante aux fins de l'application de la convention « une situation dans laquelle une disposition légale incompatible avec les exigences de la convention subsiste, mais est considérée comme tombée en désuétude » ou abrogée de fait 10. Elle a donc conclu que dans le cas d'espèce il y avait eu violation de l'obligation imposée par la Convention. La commission instituée en vertu de l'article 26 de la Constitution de l'OIT pour examiner la plainte déposée par le Gouvernement portugais au sujet de l'observation par le Gouvernement libérien de la Convention nº 29, de 1930 (Convention concernant le travail forcé ou obligatoire) est arrivée exactement à la même conclusion dans son rapport 11.

⁷ Ibid.

^{*} Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

Voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 8.

¹⁰ Ibid., par. 9.

¹¹ *Ibid*.

¹² Ibid., par. 11.

32. L'hypothèse visée à l'article 20 — celle de la violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé — est évidemment la plus simple des deux hypothèses envisagées. Les difficultés réelles apparaîtront à l'article 21, qui porte sur la violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'obtention d'un résultat, car dans cette deuxième hypothèse la situation n'est pas aussi nette et précise que dans la première.

La séance est levée à 12 h 55.

1455° SÉANCE

Jeudi 7 juillet 1977, à 10 h 5 Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 20 (Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé)¹ [suite]

- 1. M. TABIBI dit que l'admirable rapport du Rapporteur spécial et la remarquable présentation orale qu'il en a faite constituent une introduction extrêmement claire à l'article 20. La règle consacrée par cet article énonce l'obligation qui est imposée à un Etat en vertu du droit international et vise, en premier lieu, les relations entre les Etats et, en deuxième lieu, des questions intéressant l'ensemble de la communauté internationale. Le deuxième de ces éléments revêt la plus haute importance, car les relations entre les Etats sont régies par nombre de règles du droit international. Cependant, au sens de l'article, les intérêts de la communauté internationale sont considérés comme supérieurs, puisqu'un Etat est requis d'agir ou de ne pas agir d'une certaine manière spécifiquement déterminée.
- 2. L'importance primordiale de ce principe et, partant, de l'article lui-même tient au fait qu'il coordonne les relations entre les Etats, dont dépend la paix mondiale, et sauvegarde les intérêts de la communauté mondiale en exigeant qu'un Etat prenne des mesures législatives, administratives ou judiciaires aux fins de s'acquitter d'une obligation précise, ou s'abstienne d'adopter tel ou tel comportement déterminé. Comme le Rapporteur spécial l'a fait observer, le droit international envahit, dans un

- sens, le domaine de l'Etat en exigeant de tel ou tel élément de l'appareil de l'Etat qu'il adopte un comportement déterminé. Surtout, l'article établit clairement la suprématie du droit international sur le droit interne.
- 3. D'ailleurs, l'article 20 laisse à l'Etat le choix des moyens mesures administratives, législatives, judiciaires, voire extraordinaires qui lui permettront de s'acquitter de l'obligation précise que lui font les relations internationales en vertu d'un traité ou de règles du droit international général d'accomplir un acte ou de s'en abstenir. Le comportement négatif ou positif en d'autres termes, le fait d'exécuter un acte ou de s'en abstenir est important non parce que l'Etat est tenu de satisfaire à une condition expresse, mais parce qu'il lui faut, dans l'intérêt de la communauté internationale, s'acquitter de ses obligations.
- 4. Le rapport cite à titre d'exemple un certain nombre d'instruments, tels que la Convention de La Haye du ler juillet 1964 portant loi uniforme sur la vente internationale des objets mobiliers corporels, certaines conventions internationales du travail et la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale², qui montrent clairement comment un Etat est tenu d'accomplir certaines actions ou de s'en abstenir.
- 5. Il ressort aussi à l'évidence des ouvrages d'auteurs comme Triepel et Anzilotti que le droit international l'emporte sur le droit interne et que, dans les cas où le droit conventionnel impose certaines restrictions au droit national, la non-adoption ou l'abrogation de ces prescriptions constitue la violation d'une obligation. Toutefois, une obligation peut fort bien avoir été imposée à un Etat en temps de guerre, et elle ne peut alors être assimilée à une obligation en vertu du droit international.
- 6. M. Tabibi souligne que l'importance de l'article tient à ce qu'il protège les intérêts de la communauté internationale et garantit que le droit international l'emporte sur le droit national. Il est reconnaissant au Rapporteur spécial d'avoir rédigé un commentaire si érudit et formulé en termes simples la règle de l'article 20, qu'il appuie chaleureusement.
- 7. M. REUTER après avoir adressé ses vives félicitations au Rapporteur spécial, dit qu'il n'a aucune objection de fond à formuler au sujet de l'article 20. A la lecture de cette disposition, il a d'abord pensé qu'elle énonçait une évidence, mais, à la réflexion, il s'est rendu compte que le Rapporteur spécial avait sans doute raison de consacrer des articles aux effets du mode d'être des obligations sur les mécanismes de la responsabilité; en effet, ces articles ne sont pas aussi simples qu'il y paraît. L'article à l'examen pourrait donc être renvoyé au Comité de rédaction.
- 8. Quelques questions de terminologie risquent de compliquer la tâche du Comité de rédaction. A ce propos, M. Reuter tient à préciser que sa proposition d'appliquer certaines notions de droit civil au droit international, à laquelle le Rapporteur spécial s'est référé à la note 27 de son sixième rapport, manquait probablement de rigueur terminologique; en conséquence, M. Reuter se

¹ Pour texte, voir 1454° séance, par. 11.

^a Voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 5.

rallie aux vues du Rapporteur spécial. Le texte proposé par le Rapporteur spécial soulève néanmoins une question de fond et une question de vocabulaire. Parmi les articles qui seront consacrés au mode d'être des obligations internationales, l'article 20 est celui qui est consacré aux obligations les plus précises. Les obligations dont il est question dans cette disposition appellent des actes de la part des Etats — soit des actes juridiques soit des actes matériels. A un degré moindre de précision se trouvent les obligations spécifiant le résultat final, et à un troisième degré celles qui n'imposent à l'Etat ni actes spécifiques ni résultats déterminés, mais une simple attitude tendant à un résultat qui n'est pas obligatoire. Comme exemple d'obligation de cette troisième catégorie, M. Reuter indique l'obligation générale de vigilance que le droit international impose aux Etats, à défaut d'une véritable obligation de résultat, pour assurer la protection des agents diplomatiques résidant sur leur territoire.

C'est à la lecture de la version anglaise de l'article à l'examen que M. Reuter a été amené à faire ces distinctions. Le terme « comportement » a été ingénieusement traduit en anglais par « course of conduct ». On aurait pu s'attendre au mot « behaviour », mais ce terme aurait précisément visé un acte de la troisième catégorie, c'est-àdire une attitude. L'expression « course of conduct » semble correspondre assez exactement à l'idée que le Rapporteur spécial entend exprimer. C'est pourquoi M. Reuter préférerait qu'une expression telle que « actes spécifiquement déterminés » soit substituée, dans la version française de l'article 20, au terme un peu vague de « comportement ». Si tous les exemples d'actes matériels donnés par le Rapporteur spécial sont simples et précis, les exemples d'actes juridiques sont plus complexes. En définitive, ces derniers exemples ont tous trait à la protection générale des droits de l'homme. A cet égard, M. Reuter est entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial : il n'existe pas de domaine exclusivement réservé au droit interne ni de domaine exclusivement réservé au droit international. Le droit international moderne a pénétré dans le droit interne, et il est de fait qu'il oblige parfois les Etats à certains actes juridiques dans le cadre de leur ordre interne. En ce qui concerne la législation du travail, il est incontestable qu'il existe une obligation de promulguer des lois. Pour ce qui est des droits de l'homme, et abstraction faite de la Déclaration universelle des droits de l'homme, on peut se demander si des conventions régionales peuvent obliger un Etat à soumettre certaines questions à un juge. Cette question, sur laquelle il existe déjà une jurisprudence, est très controversée. C'est pourquoi, si la Commission veut aborder de tels problèmes, il faut qu'elle rédige les textes anglais et français de l'article 20 avec beaucoup de précision. En français, le terme « comportement » n'est pas assez précis, et il se pourrait même que, dans l'expression anglaise « course of conduct », le terme « conduct » ait une connotation béhavioriste.

10. Le PRÉSIDENT signale que, dès le début, le sujet à l'examen a posé de nombreux problèmes de traduction. A l'article 5 du projet³, le terme « comportement » a été

traduit en anglais par « conduct ». De même, l'expression « fait de l'Etat » a été rendue en anglais par l'expression « act of the State », qui a toutefois un sens particulier.

- 11. M. FRANCIS dit que l'esprit pénétrant dont le Rapporteur spécial a fait preuve dans son admirable rapport sera très précieux pour la Commission et le Comité de rédaction. L'article 20, qui précise clairement dans quel cas il y a violation d'une obligation internationale, met en pleine lumière le principe fondamental pacta sunt servanda. Le fait qu'il y ait eu omission suffit pour que l'obligation soit considérée comme ayant été violée. M. Tabibi a affirmé avec raison que l'article revêt une grande importance pour les obligations intéressant l'ensemble de la communauté internationale. Le même principe doit être bien entendu observé de bonne foi dans les relations bilatérales, mais le dommage est bien trop grand pour être pris à la légère lorsqu'il s'agit d'une violation d'une obligation internationale envers ladite communauté.
- 12. Le Rapporteur spécial a exprimé l'essence de la règle qui est énoncée dans l'article en faisant observer que cette constatation « ne saurait être influencée par le fait que la non-conformité du comportement qui a été adopté à celui qui aurait dû l'être ait ou non engendré des conséquences concrètement préjudiciables » (A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 7). En d'autres termes, il suffit de ne pas accomplir un acte prescrit ou d'accomplir un acte interdit par traité pour commettre une violation.
- 13. De l'avis de M. Francis, l'incidence de la règle énoncée dans l'article se fera sentir plus directement au niveau des conséquences de la violation. Si un Etat est tenu de s'abstenir d'un acte déterminé par exemple d'empêcher ses forces de police de pénétrer dans les locaux d'une mission diplomatique et qu'il ne le fait pas, il est évident que la violation est suffisamment établie pour entraîner une sanction. On peut imaginer deux cas : celui où le fait de ne pas accomplir un acte n'a probablement pas un effet préjudiciable autre que celui qu'on pourrait appeler l'effet psychologique du non-accomplissement dudit acte, et celui où l'accomplissement d'un acte interdit cause un préjudice en soi. Il y aura sanction dans les deux cas, mais aussi deux domaines distincts de responsabilité au sens le plus strict.
- 14. M. Francis se demande si, d'un point de vue rédactionnel, le libellé de l'article ne pourrait pas englober l'élément positif et l'élément négatif d'une obligation, à savoir l'obligation d'accomplir un acte déterminé et celle de s'en abstenir. Pour plus de précision, on pourrait peut-être employer une expression plus appropriée que « comportement spécifiquement déterminé ». L'emploi des mots « il y a », qui impliquent une situation permanente, pose aussi un problème de rédaction. Il se pourrait bien qu'une violation ait eu lieu et ait été réparée, auquel cas la question de la situation permanente ne se posera pas. Peut-être le Comité de rédaction pourrait-il envisager de remplacer la tournure « il y a violation » par la tournure « il se produit une violation ». Enfin, se référant à l'observation faite par M. Reuter, M. Francis estime que le mot « behaviour » ne serait pas approprié en anglais.
- 15. M. ŠAHOVIĆ s'associe aux félicitations adressées au Rapporteur spécial, qui a eu raison de proposer un article consacré aux obligations internationales requérant l'adoption d'un comportement spécifiquement déter-

^a Voir 1454^c séance, note 2,

- miné. Après avoir douté de la nécessité de cet article, étant donné que les notions de fait internationalement illicite et de violation d'une obligation internationale ont déjà été soigneusement définies, M. Šahović est parvenu à la conclusion que cet article se justifiait, compte tenu des buts du projet. D'ailleurs, la pratique milite aussi en faveur d'une telle disposition. Les distinctions faites par le Rapporteur spécial ne sont pas nouvelles et méritent d'être prises en considération dans le projet d'articles, compte tenu des besoins de raffermir la légalité internationale et de développer les règles de la responsabilité.
- 16. Cependant, M. Šahović se demande quelle importance il convient d'accorder à la distinction entre le résultat auquel vise une obligation internationale et les moyens employés pour atteindre ce résultat. L'article 20 est axé sur des moyens déterminés. Or, d'un point de vue général, il ne faut pas oublier que c'est le résultat qui compte. Certes, l'article 21 est expressément consacré aux obligations requérant de l'Etat d'assurer in concreto un certain résultat, ce qui laisse à l'Etat le choix des moyens, mais il semble que, même à l'article 20, le résultat devrait primer. Il est vrai que l'article se fonde sur la pratique, et que certaines raisons militent en faveur de cette disposition. D'autre part, l'article 20 pourrait jouer un rôle non négligeable dans le développement du droit relatif aux obligations internationales et à la responsabilité des Etats, et contribuer ainsi au renforcement du rôle du droit international dans un monde où le droit interne et le droit international se développent de manière interdépendante.
- 17. Pour ce qui est du libellé de l'article à l'examen, M. Šahović est d'avis, comme M. Reuter, que le Comité de rédaction devrait accorder toute son attention au texte proposé, afin qu'il reflète mieux les idées du Rapporteur spécial. Il se pourrait, en particulier, que les expressions « spécifiquement » et « comportement déterminé » ne soient pas propres à faire bien comprendre la substance de la règle énoncée à l'article 20.
- 18. M. SETTE CÂMARA félicite le Rapporteur spécial d'avoir présenté si brillamment l'article 20, dont on peut dire, pour employer des termes que le Rapporteur spécial a écartés parce qu'ils évoquent des notions de droit interne, qu'il traite des obligations de comportement par opposition aux obligations de résultat. Dans le cas de l'article 20, l'Etat prend l'engagement de s'acquitter d'une obligation d'une façon déterminée tandis que lorsqu'il s'agit d'obligations de résultat il est libre de choisir les moyens d'y satisfaire.
- 19. Le type d'obligation envisagé pourrait consister en un acte ou une omission et se rapporter au comportement des organes exécutifs, législatifs ou judiciaires de l'Etat. Il ne faut pas oublier que l'équilibre entre ces organes est extrêmement délicat. L'exécutif, qui a normalement compétence pour engager des négociations conventionnelles, doit faire preuve d'une grande circonspection en assumant une obligation du type visé à l'article 20, car le comportement futur des organes législatifs et judiciaires ne sera plus de son ressort. Bien entendu, la responsabilité de l'Etat sera néanmoins engagée en vertu des dispositions des articles 5 et 6 du projet, mais l'exécutif doit agir avec prudence lorsque des obligations de comportement sont en cause.

- 20. Le Rapporteur spécial a cité de nombreux exemples concrets pour illustrer les diverses situations, et a conclu de l'examen approfondi d'une pratique abondante que, dans le cas des obligations de comportement, le simple fait de ne pas adopter le comportement prescrit et convenu constitue une violation d'une obligation internationale qu'il existe ou non un fait effectivement délictueux. Le Rapporteur spécial a préféré par ailleurs employer les expressions « fait internationalement illicite de comportement » et « fait internationalement illicite de résultat » (A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 12) plutôt que de recourir à la distinction entre obligations de comportement et obligations de résultat issue du droit romain.
- Le texte proposé pour l'article ne présente pas de difficulté, à part l'emploi du mot « différent ». Un comportement peut simplement coïncider avec celui que prescrit l'obligation sans être exactement le même. Il se peut que les mesures qu'adopteront les autorités législatives ou judiciaires s'écartent légèrement du comportement requis et soient néanmoins pleinement satisfaisantes du point de vue du résultat atteint. La meilleure solution consisterait peut-être à employer les mots « non conforme à », que le Rapporteur spécial lui-même a en fait utilisés dans son exposé oral. La Commission devrait, comme M. Šahović l'a suggéré, examiner le rapport entre la manière de s'acquitter d'une obligation et le résultat effectif. Un Etat pourrait, par exemple, être tenu en vertu d'une obligation internationale de démanteler complètement certaines fortifications. A supposer qu'il affecte certaines parties de ces fortifications au stockage de céréales et que ces parties ne puissent plus être utilisées à des fins militaires, l'obligation internationale sera-t-elle considérée comme avant été violée? Un tel comportement est sans doute différent de celui que prescrit l'obligation, mais il produit néanmoins le résultat voulu. M. Sette Câmara est convaincu que le Rapporteur spécial donnera des éclaircissements sur ce point, et il pense, comme ceux qui ont pris la parole avant lui, que l'article peut être renvoyé au Comité de rédaction.
- 22. M. OUCHAKOV souscrit aux opinions exprimées par le Rapporteur spécial dans son excellent commentaire et dans sa brillante présentation de l'article 20. Il éprouve néanmoins quelques doutes quant à la formulation de cette disposition. L'article à l'examen porte sur les obligations internationales requérant une certaine action ou omission dans le domaine de la compétence interne des Etats. Comme il ressort du commentaire, il peut s'agir aussi bien de mesures législatives que de l'action d'un organe exécutif ou d'un organe judiciaire. Mais le Rapporteur spécial va plus loin, et il se réfère même à l'obligation faite par le droit international général aux forces de police, et à plus forte raison aux forces armées, de tous les pays de ne pas pénétrer dans le territoire d'un autre pays sans le consentement de ce dernier. Pareille obligation ne relève plus du domaine interne, mais des relations internationales. Il est sans doute juste et utile de rédiger une disposition sur les actions ou omissions qu'une obligation internationale impose à un Etat sur le plan interne, mais il serait très délicat d'aller plus loin.
- 23. Pour ce qui est de la forme, M. Ouchakov fait d'abord observer que l'expression « comportement déterminé » n'est guère satisfaisante, car tout comportement exigé par une obligation internationale est un comporte-

ment déterminé, même s'il s'agit d'un comportement général comme le non-recours à l'emploi de la force. Une obligation internationale qui n'imposerait pas un comportement précis à un Etat ne serait plus une obligation internationale. De même, le mot « spécifiquement » n'est pas indispensable, puisque tout ce qui est requis par une obligation internationale l'est spécifiquement. Dans l'expression « du simple fait », le mot « simple » ne paraît pas non plus indispensable.

- 24. Quant aux mots « un comportement différent », ils posent la question de savoir ce que recouvre la notion de différence. En quoi ce comportement doit-il être différent, et dans quelle mesure doit-il l'être? A l'article 16, la Commission a déjà indiqué qu' « il y a violation d'une obligation internationale par un Etat lorsqu'un fait dudit Etat n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation ». Si le Rapporteur spécial entend maintenant apporter une précision à l'article 16 en ce qui concerne les actes ou omissions qu'une obligation internationale impose à un Etat dans le domaine de sa compétence interne, cette précision doit être donnée en des termes analogues à ceux de l'article 16. Or, le libellé de l'article 20 n'est pas aussi précis que celui de l'article 16. Il n'y est plus question d'un fait qui n'est « pas conforme », mais d'un comportement différent.
- 25. Dans le commentaire de l'article 16, la Commission a précisé ce qu'il fallait entendre par un fait qui n'est pas conforme à ce qui est requis d'un Etat par une obligation; elle a précisé qu'il peut s'agir, par exemple, d'une omission complète ou partielle. Dans le cas de l'article 20, on peut imaginer qu'une obligation internationale requière d'un Etat l'adoption d'une loi et que la loi adoptée par cet Etat ne satisfasse que partiellement à cette obligation. Dans ce cas, il faudrait se demander dans quelle mesure le comportement de l'Etat est différent du comportement qui était spécifiquement requis. C'est pourquoi M. Ouchakov estime que le libellé de l'article à l'examen devrait être aussi précis que celui de l'article 16. Il se peut aussi qu'une obligation internationale requière d'un Etat l'adoption d'une loi et que celui-ci, au lieu de promulguer une loi, parvienne au résultat voulu au moyen d'un décret, d'une modification de sa constitution ou d'un acte administratif. En définitive, il semble bien que ce soit le résultat qui compte. Or, ce résultat est déterminé par l'organisation interne de l'Etat. Il en résulte que même l'obligation internationale la plus précise ne peut prescrire des moyens tout à fait précis.
- 26. En conséquence, il convient de faire preuve de la plus grande prudence en rédigeant une disposition qui met en cause la compétence nationale des Etats, au sens que revêt cette expression au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Il est manifeste que la responsabilité d'un Etat est engagée s'il n'honore pas ses obligations internationales, mais la question des moyens permettant de s'acquitter de ces obligations relève en fin de compte de sa compétence interne. Les obligations internationales ne doivent jamais requérir des Etats une action ou une omission telle qu'elle constituerait une ingérence dans leurs affaires intérieures.
- Malgré les difficultés rédactionnelles qu'il a signalées,
 M. Ouchakov ne doute pas qu'un texte satisfaisant pourra

être mis au point, et il se déclare en conséquence pour le renvoi de l'article 20 au Comité de rédaction.

- 28. M. AGO (Rapporteur spécial) dit qu'il a utilisé le mot « comportement » à l'article 20 parce qu'il s'agit d'un mot neutre, qui désigne aussi bien une action qu'une omission, ou encore un ensemble d'actions ou d'omissions. Il se demande si le mot « actes », suggéré par M. Reuter, recouvre ce double aspect, actif et passif, de la conduite spécifiquement requise par les obligations internationales visées à l'article 20. Peut-être pourrait-on, à la place d'une expression unique « comportement » —, employer une double expression « action ou omission » —, comme l'a proposé M. Francis, pour distinguer entre les cas où l'obligation internationale requiert de l'Etat une action et ceux où elle requiert de lui une omission. Mais n'y a-t-il pas aussi des cas où ce que l'on a en vue est une série d'actions ou d'omissions?
- 29. L'hypothèse visée à l'article 20 est plus fréquente dans certains domaines, dans les cas, notamment, où l'obligation touche directement aux relations interétatiques. Dans d'autres cas, et surtout lorsque des obligations touchent à la sphère intérieure de l'Etat, ces obligations se limitent plus souvent à exiger de l'Etat un certain résultat sans lui imposer un comportement spécifiquement déterminé. Etablir l'existence de la violation d'une obligation est une tâche évidemment plus aisée lorsque l'obligation est une obligation « de comportement » ou « de moyens », car, pour qu'il y ait violation, il suffit alors que l'Etat adopte un comportement différent de celui qui était spécifiquement requis.
- 30. L'hypothèse visée à l'article 21 dans laquelle le droit international impose à l'Etat l'obtention d'un certain résultat en lui laissant le choix des moyens à utiliser pour y parvenir est plus complexe du point de vue de la détermination de l'existence d'une violation, car dans cette deuxième hypothèse la liberté que l'obligation internationale octroie quant à son exécution peut avoir des degrés très divers.
- 31. On verra en effet que, dans certains cas, l'Etat est laissé libre, au départ, de choisir le moyen qu'il préfère pour atteindre le résultat requis. Mais, toujours dans ces cas, une fois qu'il a agi, il ne dispose plus d'aucune autre possibilité d'exécution: s'il n'a pas réussi à atteindre le résultat demandé par le moyen qu'il a choisi, la violation est consommée.
- 32. Dans d'autres cas, au contraire, l'Etat a non seulement une liberté initiale de choix des moyens, mais aussi une liberté ultérieure. S'il n'a pas atteint le résultat requis par le moyen qu'il a choisi au départ, il a encore la possibilité d'atteindre ce même résultat par une voie ultérieure, et s'il y réussit il n'y a pas violation de l'obligation.
- 33. Dans d'autres cas encore, si la première action de l'Etat n'a pas abouti au résultat demandé et que ce résultat est devenu en fait irréalisable par suite du comportement initialement adopté, il est encore permis à l'Etat de s'acquitter de l'obligation qui lui incombe en assurant un résultat de rechange à la place du résultat initialement requis un résultat qui, par exemple, représente l'équivalent du premier du point de vue économique. On verra ensuite, à l'article 22, que lorsque les bénéficiaires de l'obligation internationale sont des particuliers personnes

physiques ou morales —, la collaboration de ces particuliers est logiquement requise pour assurer l'exécution de l'obligation. C'est donc à ces particuliers de prendre l'initiative pour promouvoir l'action ultérieure de l'Etat devant remédier aux effets d'une action étatique initiale allant à l'encontre du résultat internationalement visé.

- 34. Il existe encore un quatrième cas, envisagé par M. Reuter dans son intervention: c'est celui qui concerne la catégorie spéciale des obligations qui exigent de l'Etat qu'il prenne des mesures de vigilance en vue de protéger des Etats ou des particuliers étrangers contre des événements extérieurs déterminés. Dans ce cas, la violation se produit-elle avant l'événement ou au moment de l'événement qui, par son existence, révèle la négligence de l'Etat et fonctionne comme élément catalyseur de celle-ci? Par exemple, si un Etat néglige pendant longtemps de prendre les mesures utiles pour protéger les ambassades situées sur son territoire et qu'une de ces ambassades vienne à être envahie faute de service de sécurité, est-ce au moment de l'invasion effective de l'ambassade que l'on peut reconnaître la violation de l'obligation, ou bien la violation existait-elle déjà avant l'événement ayant révélé la négligence de l'Etat? Cette question trouvera sa réponse plus tard, à l'article 23.
- 35. Il est enfin évident, comme l'a fait observer M. Šahović, que chaque obligation vise un but déterminé, mais elle le vise de manière différente. Parfois, comme on l'a vu, elle fixe le moyen par lequel l'Etat doit atteindre le but; parfois elle fait confiance à l'Etat en ce qui concerne le choix des moyens et se limite à indiquer à l'Etat le résultat à assurer.
- 36. Le Rapporteur spécial n'a pas voulu faire de distinction selon que l'obligation a des effets dans le domaine de l'ordre juridique interne ou dans celui des relations interétatiques. Il a seulement voulu distinguer ce qui est important pour apprécier la manière dont se produit la violation.
- 37. En ce qui concerne le rapport existant entre l'article 20 et l'article 16, dont a parlé M. Ouchakov, le Rapporteur spécial fait observer que l'article 16 énonce un principe général, alors que l'article 20 vise une hypothèse particulière. Ce n'est donc pas par hasard que l'article 16 parle du « fait de l'Etat », car il s'agit là d'une expression très large, qui comprend le fait de ne pas avoir assuré un certain résultat. L'article 20, au contraire, se réfère à une action ou omission très précise et très concrète.
- 38. M. VEROSTA voudrait savoir quelle place exacte les articles 20 et 21 occupent dans l'ensemble du projet. Faut-il les considérer comme une application du principe général énoncé à l'article 16, bien qu'ils en soient séparés par trois autres articles? Faut-il voir dans les articles 16 à 19 un ensemble de dispositions générales, qui seraient suivies de règles plus spécifiques découlant de l'article 16?
- 39. M. AGO (Rapporteur spécial) dit que l'article 16 énonce un critère de base en définissant en général la notion de violation d'une obligation internationale. Les articles suivants répondent par contre à un certain nombre de questions précises.
- 40. L'article 17 répond par la négative à la question de savoir si l'origine de l'obligation internationale a ou n'a pas une incidence sur la détermination de sa violation.
- 41. A l'article 18, la Commission a répondu par l'affirmative à la question de savoir si, pour qu'un fait de l'Etat

- constitue la violation d'une obligation internationale, il fallait que le fait se soit produit à un moment où l'obligation était en vigueur à l'égard de l'Etat. Elle a toutefois envisagé les aspects particuliers de l'hypothèse où le fait, illicite au moment où il a été commis, est devenu par la suite un fait obligatoire en vertu d'une norme impérative du droit international. La Commission a surtout examiné comment le principe énoncé au paragraphe l s'articule dans les cas spécifiques de faits continus, composés ou complexes.
- 42. Après s'être demandé si le contenu de l'obligation avait de l'importance du point de vue de la détermination de la violation, et aussi si la violation d'une même obligation pouvait être plus ou moins grave, la Commission a distingué, à l'article 19, deux catégories de violation selon le contenu de l'obligation violée et selon la gravité de la violation elle-même. Elle a ainsi distingué les crimes et les délits internationaux.
- 43. En considérant non plus le contenu de l'obligation internationale, mais son mode d'être, le Rapporteur spécial propose maintenant de distinguer entre les aspects de la violation selon que cette violation concerne une obligation exigeant de l'Etat un comportement spécifiquement déterminé (art. 20) et une obligation exigeant de l'Etat l'obtention d'un certain résultat (art. 21).
- 44. M. DADZIE félicite le Rapporteur spécial de son sixième rapport et de la façon très instructive dont il a présenté l'article 20 à la séance précédente. Comme l'a dit M. Verosta, les nouveaux membres de la Commission ont le désavantage d'entrer dans la discussion du sujet alors que la Commission l'examine depuis un certain temps déjà, mais les observations liminaires du Rapporteur spécial ont pleinement remédié à cet inconvénient.
- 45. En dehors des modifications mineures du libellé de l'article 20 que divers membres de la Commission ont suggérées et dont il reconnaît le bien-fondé, M. Dadzie ne voit pas quelles autres améliorations pourraient être apportées, quant au fond, à cet article, qui concerne la violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé. Il est donc lui aussi d'avis que l'article 20 peut être renvoyé au Comité de rédaction.
- 46. M. Dadzie se félicite aussi de la réponse du Rapporteur spécial à la question posée par M. Verosta. Les éclaircissements donnés par le Rapporteur spécial au sujet du rapport existant entre l'article 16 et l'article 20 ont nettement démontré l'importance de l'ensemble du sujet de la responsabilité des Etats.
- 47. M. CALLE Y CALLE s'associe aux éloges adressés au Rapporteur spécial pour la clarté et la précision avec lesquelles il a analysé la règle relative à la violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé. Il relève, à ce propos, que la règle énoncée à l'article 20 fait partie du chapitre III du projet de la Commission, dont les articles 16 à 19 ont été longuement examinés à la trente et unième session de l'Assemblée générale des Nations Unies. Au cours de cet examen, il a été généralement reconnu que ces articles, et en particulier l'article 19, marquent un tournant important dans le développement du droit international et de son application future, et constituent une précieuse contribution à ce développement.

- 48. A la séance précédente de la Commission, le Rapporteur spécial a exposé l'historique de la question de la violation d'une obligation internationale; à la séance en cours, il a fort utilement esquissé la structure générale des projets d'articles relatifs à cette question. Ainsi, l'article 16 sert d'introduction au chapitre III et énonce une règle générale, à savoir « il y a violation d'une obligation internationale par un Etat lorsqu'un fait dudit Etat n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par cette obligation », tandis que l'article 20 prévoit qu'une obligation internationale peut faire intervenir plus qu'une action ou une omission, puisqu'il requiert de l'Etat l'adoption d'un comportement déterminé, qui peut s'étendre sur un certain laps de temps. A l'article 20, le but de l'obligation internationale est donc de spécifier les moyens (ou, autrement dit, le comportement) par lesquels un Etat peut parvenir à un certain résultat. Si, toutefois, l'Etat adopte un comportement différent de celui qui est spécifiquement requis, on peut dire qu'il a violé l'obligation internationale en question.
- 49. Comme il l'a indiqué au paragraphe 8 de son rapport, le Rapporteur spécial a fait, aux articles 20 et 21, une distinction entre le mode d'être de l'obligation internationale qui requiert de l'Etat une activité spécifiquement déterminée et celui de l'obligation qui n'exige de l'Etat que d'atteindre un certain résultat, en lui laissant le choix des moyens pour parvenir audit résultat. Ces deux articles développent donc la règle extrêmement concise énoncée à l'article 16.
- 50. Quant au libellé de l'article 20, qui n'appelle que peu de modifications, il ne devrait pas poser de difficultés au Comité de rédaction. De l'avis de M. Calle y Calle, les expressions « un comportement déterminé » et « un comportement différent de celui qui était spécifiquement requis » sont on ne peut plus claires et précises. Il est donc lui aussi d'avis que l'article 20 devrait être renvoyé au Comité de rédaction.

La séance est levée à 13 heures.

1456° SÉANCE

Vendredi 8 juillet 1977, à 10 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)

ARTICLE 20 (Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'adoption d'un comportement spécifiquement déterminé) [fin]

- 1. M. QUENTIN-BAXTER félicite le Rapporteur spécial de son sixième rapport sur la responsabilité des Etats, où il a trouvé, comme dans les rapports antérieurs, matière à réflexion et des explications qui ont éclairé quelques points obscurs de ses connaissances juridiques un rapport qui l'a aussi quelque peu surpris, car il avait l'impression que l'article 19² était le dernier de la série des projets d'articles relatifs à la violation d'une obligation internationale.
- 2. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial, une des principales difficultés du sujet à l'examen est que, de par sa nature même, il exige une étude soigneuse des situations les plus élémentaires. Ainsi, même une règle qui semblerait énoncer une vérité d'évidence, comme celle qui fait l'objet de l'article 20, a incontestablement sa place dans le projet d'articles. Le fait est qu'en traitant la responsabilité des Etats la Commission doit parfois jouer le rôle d'un philosophe et expliquer jusqu'à des principes et des règles que chacun connaît. Il n'y a donc rien à redire à la règle énoncée à l'article 20.
- 3. M. Quentin-Baxter reconnaît aussi la justesse de la distinction fondamentale que le Rapporteur spécial a faite entre les obligations de comportement, visées à l'article 20, et les obligations de résultat, visées à l'article 21. Mais le caractère apparemment absolu de cette distinction le préoccupe quelque peu, car il n'est pas certain que chaque obligation internationale puisse être rangée sans réserve dans l'une ou l'autre de ces catégories. A ce sujet, il appelle l'attention sur la note 27 du rapport (A/CN.4/302 et Add.1 à 3), qui montre que la distinction entre une obligation de comportement et une obligation de résultat n'est pas toujours aussi nette qu'on pourrait le croire.
- 4. Un autre exemple dans lequel la distinction entre les deux types d'obligation n'est pas évidente est le cas où un Etat côtier est tenu d'accorder le droit de passage inoffensif dans sa mer territoriale. Selon M. Quentin-Baxter, si la marine de l'Etat côtier barre le passage inoffensif à des navires étrangers, il y aura violation d'une obligation de comportement, tandis que si cet Etat a négligé, par exemple, d'empêcher son industrie pétrolière d'installer des derricks qui obstruent complètement un détroit international, il y aura violation d'une obligation de résultat, car l'Etat en question avait le choix des moyens à employer pour assurer le droit de passage dans le détroit. Dans les deux cas, l'obligation est la même, mais elle peut être envisagée sous deux angles différents.
- 5. Si l'on met en regard un des exemples donnés par le Rapporteur spécial au paragraphe 5 de son rapport, à savoir celui du paragraphe 1 de l'article 1^{er} de la Convention portant loi uniforme sur la vente internationale des objets mobiliers corporels (La Haye, 1964), qui impose aux Etats contractants l'obligation d'introduire dans leur législation la loi uniforme sur la vente internationale des objets mobiliers corporels, et l'exemple de la disposition liminaire de la section des quatre Conventions de Genève de 1949 ³

¹ Pour texte, voir 1454° séance, par. 11.

Voir 1454^e séance, note 2.

Conventions de Genève du 12 août 1949 pour la protection des victimes de la guerre.

relative à la répression des infractions aux conventions, aux termes de laquelle

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à prendre toute mesure législative nécessaire pour fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis, ou donné l'ordre de commettre, l'une ou l'autre des infractions graves à la présente Convention définies à l'article suivant 4,

on peut constater que, dans les deux cas, un comportement déterminé a été imposé aux Etats en question. Dans le cas de la Convention de La Haye, le comportement requis est très nettement défini, tandis que dans celui des Conventions de Genève les Etats intéressés sont libres de décider ce qui doit être fait pour rendre leur droit interne conforme aux prescriptions de la convention. Ces deux cas entrent donc dans le champ d'application de l'article 20, mais dans le second les Etats intéressés n'auront pas à édicter des dispositions législatives déterminées pour parvenir au résultat requis. On peut donc dire que l'obligation que comporte l'article a aussi quelques-unes des caractéristiques d'une obligation de résultat.

- 6. Le contraste entre ces deux exemples est encore plus net si on les analyse en se référant non seulement au principe énoncé à l'article 20 mais aussi à celui que formule l'article 21. Du point de vue de l'article 20, on peut dire que dans le premier cas les Etats intéressés sont tenus d'édicter des dispositions législatives conformes aux dispositions de la loi uniforme, tandis que dans le second ils doivent déterminer quelles sont les obligations énoncées dans les Conventions de Genève et faire en sorte que ces obligations soient remplies en prenant des mesures législatives internes. Du point de vue de l'article 21, on peut donc dire que, dans les deux cas, un résultat a été requis.
- 7. M. Quentin-Baxter a cité ces exemples pour indiquer que les règles énoncées aux articles 20 et 21 sont certes importantes et méritent de figurer dans un futur instrument de codification, mais qu'il n'est pas sûr que la distinction faite par le Rapporteur spécial entre une obligation de comportement et une obligation de résultat sera d'une grande utilité pour ceux qui attendent d'une future convention qu'elle leur indique la voie à suivre. Dans ces conditions, peut-être la Commission devrait-elle, pour mieux tenir compte des complexités du droit et de la vie internationale, considérer qu'entre les deux types d'obligations il existe une différence de degré plutôt que d'espèce. Une façon de résoudre le problème du caractère absolu de cette distinction serait peut-être de dire simplement que les dispositions de l'article 20 s'appliquent lorsqu'une obligation internationale requiert spécifiquement d'un Etat l'adoption d'un comportement déterminé, et que celles de l'article 21 s'appliquent lorsqu'une obligation internationale requiert d'un Etat l'obtention d'un certain résultat.
- 8. M. SUCHARITKUL a beaucoup apprécié la clarté et la précision de l'exposé du Rapporteur spécial, dont il ne peut que partager la position. Il est persuadé, comme lui, que la notion juridique de responsabilité des Etats dans les relations internationales devrait être étendue à tous les domaines des activités étatiques et ne devrait plus
- Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 75, p. 63, 117, 237 et 387.

- être limitée à des domaines traditionnels comme le traitement des étrangers.
- 9. Il approuve l'article 20 quant au fond et à la forme et pense, comme le Rapporteur spécial, que, dans l'hypothèse visée à cet article, le critère essentiel de la violation de l'obligation est l'adoption par l'Etat d'un comportement différent de celui qui était spécifiquement requis. Il fait observer, toutefois, que si le comportement différent adopté par l'Etat est supérieur au comportement requis, il n'y a pas violation de l'obligation incombant à l'Etat. Il n'y a violation de cette obligation que si le comportement de l'Etat est inférieur au comportement requis. Il serait donc peut-être préférable de remplacer le mot « différent » par l'expression « non conforme », comme l'a suggéré M. Sette Câmara ⁵.
- 10. M. Sucharitkul est reconnaissant au Rapporteur spécial d'avoir introduit à l'article 20 une nouvelle dimension celle du temps. L'élément temporel lui paraît, en effet, essentiel pour déterminer s'il y a eu violation de l'obligation, car il faut tenir compte de la durée du comportement requis ainsi que du moment où le comportement différent a été adopté.
- 11. M. Sucharitkul partage l'avis qu'a exprimé M. Francis à la précédente séance quant à la distinction à établir entre le comportement positif ou actif et le comportement négatif ou passif. La nature du comportement dépend de la nature de l'obligation, qui demande à l'Etat d'assurer un résultat positif ou d'éviter un résultat négatif. Pour assurer un résultat positif, l'Etat peut adopter un seul acte ou toute une série d'actes : son comportement a donc une durée plus ou moins limitée. Au contraire, l'obligation passive a une durée quasiment illimitée, car pour éviter un résultat nuisible déterminé l'Etat ne doit pas cesser de s'abstenir de certaines activités.
- 12. En conclusion, M. Sucharitkul pense que l'article 20 peut être renvoyé au Comité de rédaction.
- 13. M. EL-ERIAN se joint aux autres membres de la Commission pour féliciter le Rapporteur spécial de la clarté et de la précision de son sixième rapport, et des éclaircissements qu'il a donnés au sujet de l'article 20.
- 14. Les articles 20 et 21, conséquences logiques des articles 16 à 19, traitent des aspects de fond des obligations internationales du point de vue du mode d'être de l'obligation en question. Bien que l'article 20 énonce une règle tellement évidente que plusieurs membres de la Commission se sont demandé s'il était vraiment nécessaire de l'inclure dans le projet, M. El-Erian estime qu'il est indispensable de le faire, et qu'il est bon que la Commission formule des articles de caractère descriptif pour que le projet devienne aussi complet et aussi clair que possible. De tels articles figurent d'ailleurs dans la Convention de Vienne sur le droit des traités et dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités 7.

⁴ 1445° séance, par. 21.

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. Ci-après dénommée « Convention de Vienne ».

⁷ Voir Annuaire... 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 178 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

- 15. Le libellé de l'article 20 est acceptable, et l'expression « un comportement déterminé » tient pleinement compte des notions de comportement actif et omissif. En ce qui concerne l'importante distinction entre les obligations de comportement et les obligations de résultat, qui fait l'objet des articles 20 et 21, M. El-Erian relève que, dans la note 27 de son rapport, le Rapporteur spécial a reconnu que la distinction entre ces deux types d'obligations n'est pas toujours claire, surtout lorsque des notions propres au droit civil sont appliquées au droit international. Il n'est donc pas certain que le Rapporteur spécial ait eu raison d'affirmer qu'en droit international positif l'obligation d'un Etat de protéger les étrangers doit être qualifiée d'obligation internationale de résultat. Toutefois, la raison pour laquelle cette obligation peut aussi être qualifiée d'obligation de comportement peut être examinée à propos de l'article 21.
- 16. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, félicite le Rapporteur spécial de son sixième rapport, qui, à travers de nombreux exemples empruntés à la jurisprudence et à la doctrine, guide, comme à l'ordinaire, la Commission jusqu'à une conclusion à laquelle il est difficile de ne pas souscrire. Aussi est-il entièrement convaincu que les articles 20 et 21 sont nécessaires et que la distinction entre les obligations internationales de comportement et les obligations internationales de résultat est importante, car l'expérience a souvent montré que lorsqu'une obligation est violée la première chose qui s'impose est de déterminer exactement de quel type d'obligation il s'agit.
- 17. Pour mettre en évidence l'importance de cette distinction, sir Francis Vallat cite l'exemple du débat public engagé depuis plusieurs années au Royaume-Uni au sujet du mode d'application de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁸, dite aussi Convention européenne des droits de l'homme. Selon certains milieux, les Etats seraient tenus, par la convention, d'édicter des dispositions législatives pour donner effet aux obligations qu'elle énonce. L'opinion du Royaume-Uni est que la convention exige simplement des Etats qu'ils garantissent à chacun les droits et les libertés prévus dans les articles de fond de la convention. Du point de vue du respect de la convention, il importe au plus haut point de décider laquelle de ces thèses est la bonne. Peut-être le Royaume-Uni aurait-il été plus avisé d'adopter le point de vue selon lequel la Convention européenne des droits de l'homme énonce une obligation de comportement et non une obligation de résultat, car en soutenant que les Etats parties ne sont tenus que d'une obligation de résultat, il s'expose dangereusement au risque de violer involontairement les obligations énoncées dans la convention.
- 18. Autre exemple de la distinction qui fait l'objet des articles 20 et 21 : celui dans lequel un Etat adopte une législation pour donner effet aux dispositions d'une convention douanière, et un autre Etat partie à cette convention édicte des dispositions législatives donnant à ses organes exécutifs le pouvoir de faire varier ses droits de douane de manière incompatible avec les obligations énoncées dans la convention en question. Dans un cas impliquant

- le paiement, par le premier Etat, de droits de douane pour un important chargement de blé, il sera capital de savoir si le deuxième Etat aura commis une violation d'une obligation de comportement ou une violation d'une obligation de résultat si, par exemple, il modifie ses droits de douane alors que le bateau transportant le blé a déjà pris la mer.
- 19. Tout en estimant que la distinction entre ces deux types d'obligation est essentielle, sir Francis Vallat craint, comme M. Reuter et M. Quentin-Baxter, qu'elle pourrait avoir pour effet, si elle était trop stricte, de créer un vide entre les obligations visées à l'article 16 et celles dont traitent les articles 20 et 21. Le libellé de ces derniers articles et les commentaires y relatifs devraient donc bien préciser que la Commission n'a pas eu l'intention de laisser un vide de ce genre dans le projet d'articles.
- 20. En ce qui concerne le libellé de l'article 20, sir Francis Vallat relève que la traduction en anglais de l'expression « comportement déterminé » pose un problème. A son avis, l'expression « specific conduct » serait plus proche du sens de l'expression française que l'expression « a particular course of conduct », qui figure actuellement à l'article 20. Peut-être le texte pourrait-il donc se lire à peu près comme suit :
 - « A breach by a State of an international obligation requiring specific conduct on the part of that State occurs when the conduct of the State is not in conformity with the conduct specifically required. »
- 21. M. VEROSTA partage les craintes de sir Francis Vallat quant aux lacunes que pourrait entraîner la dichotomie établie par les articles 20 et 21. Il pense que le Comité de rédaction ne pourra pas trouver de solution définitive aux problèmes posés par l'article 20 sans avoir pris connaissance, au préalable, des problèmes posés par l'article 21. Il tient donc à réserver sa position sur l'article 20 jusqu'à ce que l'article 21 ait été examiné.
- 22. M. AGO (Rapporteur spécial) pense que les craintes exprimées par M. Quentin-Baxter, sir Francis Vallat et M. Verosta quant aux lacunes que pourrait laisser subsister la dichotomie des articles 20 et 21 sont quelque peu exagérées. Il fait observer qu'en tout cas la Commission n'en est encore qu'à la première lecture du projet, et que les observations des gouvernements lui seront certainement utiles pour savoir si des lacunes existent ou non.
- 23. En ce qui concerne l'ordre des articles, M. Ago pense que, lors de l'examen du projet en deuxième lecture, les articles 20, 21 et 22 pourraient être placés après les articles 16, 17 et 18, dont ils sont la suite logique, et précéder en tout cas l'article 19, qui traite d'un problème d'une nature différente.
- 24. M. Quentin-Baxter s'est demandé si la distinction qui a été établie entre l'obligation de comportement et l'obligation de résultat était vraiment nécessaire. Sir Francis Vallat a bien montré que cette distinction était essentielle pour déterminer dans chaque cas concret s'il y a violation d'une obligation internationale et quand cette violation a lieu. En effet, si un Etat est simplement tenu d'assurer que les enfants ne travaillent pas de nuit obligation de résultat —, il n'y aura violation de l'obligation que si l'on constate, dans cet Etat, l'existence réelle de cas où des enfants sont employés à un travail de nuit. Par contre, si un Etat est tenu d'adopter une législation interdisant

Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 213, p. 221.

le travail de nuit des enfants — obligation de comportement ou de moyen —, il y aura déjà violation de l'obligation du seul fait que cette législation n'est pas adoptée.

- 25. Les travaux de la Commission en matière de responsabilité devraient aussi être utiles aux Etats qui adopteront des conventions internationales, car, lorsqu'ils se rendront compte que l'établissement d'une violation peut différer selon le mode d'être de l'obligation c'est-à-dire selon que l'obligation impose à l'Etat d'adopter un comportement spécifiquement déterminé ou se limite à lui demander d'assurer concrètement et par le moyen qu'il préfère un certain résultat —, ils choisiront peut-être des solutions différentes de celles qu'ils auraient autrement suivies.
- 26. Sir Francis Vallat a dit à ce sujet qu'il était souvent préférable d'imposer une obligation de moyens dans une convention internationale. C'est sans doute vrai, mais il faut aussi tenir compte de la souveraineté des Etats, qui veut que l'on respecte pour autant que possible leur liberté de choix sur le plan interne et qu'on se limite donc, à moins que cela ne représente un inconvénient grave, à leur demander d'assurer un certain résultat. Ce n'est pas à la Commission, mais aux Etats, de dire s'il vaut mieux prévoir, dans une convention, une obligation de moyens ou une obligation de résultat. Les Etats n'ont d'ailleurs pas toujours fait preuve de logique à cet égard, comme le montrent les conventions de l'OIT, qui, dans des matières similaires, prévoient tantôt des obligations de moyens tantôt des obligations de résultat. Quant à la Commission, elle doit seulement constater qu'il existe, sous l'aspect indiqué, deux types d'obligations et se borner à déterminer comment se produit la violation dans l'un et l'autre cas.
- 27. M. Quentin-Baxter a introduit une nouvelle dichotomie à l'intérieur de la dichotomie déjà établie en relevant qu'une convention internationale comme la Convention de La Haye de 1964 portant loi uniforme sur la vente internationale des objets mobiliers corporels relève aussi bien de l'article 21 que de l'article 20, car elle prévoit à la fois une obligation de moyens — l'adoption d'une loi et une obligation de résultat — la réalisation de l'uniformité des lois internes relatives à la vente des marchandises. Toutefois, il ne faut pas confondre le but que poursuivent les Etats chaque fois qu'ils adoptent une convention — but qui, dans le cas cité, est précisément l'uniformisation du droit privé — et le fait que ce but soit poursuivi en imposant à cette fin à l'Etat une obligation de résultat, lui laissant une liberté de choix quant aux moyens d'exécution. Dans le cas d'une convention internationale portant loi uniforme, l'exécution de l'obligation est si rigidement prévue qu'il y a violation de cette obligation lorsque l'Etat adopte une loi qui n'est pas parfaitement conforme au modèle proposé. L'obligation imposée par ce genre de convention est donc l'exemple le plus typique d'une obligation de comportement, et non pas d'une obligation de résultat.
- 28. L'autre convention citée par M. Quentin-Baxter impose également à l'Etat une obligation de comportement d'ordre législatif, puisqu'elle lui demande d'adopter la législation nécessaire pour prévoir des sanctions pénales adéquates, même si elle lui laisse plus de liberté que la première, car elle ne lui impose pas de reproduire textuellement un modèle de loi. Cela n'empêche toutefois que, dans ce cas aussi, il y a violation de l'obligation si la

- législation demandée n'est pas adoptée : on est donc en présence d'une obligation de comportement.
- 29. Quand une convention impose à l'Etat une obligation de résultat, elle peut laisser à l'Etat une liberté totale quant au choix des moyens à utiliser pour atteindre ce résultat ou elle peut exprimer une certaine préférence à ce sujet, mais uniquement une préférence qui, en définitive, ne lie pas l'Etat. Pour déterminer s'il y a violation d'une obligation, il faut comparer, dans le cas d'une obligation de comportement, l'action ou l'omission spécifiquement requise avec l'action ou l'omission effectivement adoptée, et, dans le cas d'une obligation de résultat, le résultat requis avec le résultat effectivement atteint. Le Rapporteur spécial pense, pour sa part, que la dichotomie entre l'obligation de résultat et l'obligation de comportement peut être très utile, et qu'il n'y a pas intérêt à la rendre trop floue pour tenir compte de tous les aspects possibles d'une réalité multiforme.
- 30. M. Sucharitkul a bien souligné que, dans tous les articles du chapitre III, le Rapporteur spécial a introduit la dimension du temps, qui est une dimension essentielle dans le domaine de la responsabilité.
- 31. Le Rapporteur spécial fait observer que, dans le domaine du traitement des étrangers aussi, il y a des obligations qui requièrent un comportement spécifiquement déterminé et des obligations qui exigent simplement de l'Etat d'assurer un certain résultat. C'est que deux éléments différents interviennent dans ce domaine : d'une part la coutume, qui est extrêmement prudente en tout ce qui concerne la sphère intérieure de l'Etat, et d'autre part les conventions, où parfois se fait jour la préoccupation croissante du droit international pour le sort des êtres humains. Quoi qu'il en soit, il est hors de doute que, dans le domaine indiqué, les obligations de résultat sont absolument prédominantes.
- 32. Du point de vue rédactionnel, le Rapporteur spécial rappelle qu'il a déjà proposé que, lors de l'examen du projet en deuxième lecture, on place les articles 20, 21 et 22 avant l'article 19 afin de les rapprocher de l'article 16. Il pense aussi, comme M. Verosta, que le Comité de rédaction devrait examiner les articles 20 et 21 en même temps, car ces deux articles sont étroitement liés. Il remercie M. Ouchakov et sir Francis Vallat des textes qu'ils ont proposés pour l'article 20 et qui permettront certainement au Comité de rédaction de parvenir plus rapidement à une solution satisfaisante.
- 33. M. OUCHAKOV se déclare très satisfait des explications données par le Rapporteur spécial. Il tient toutefois à faire observer que, dans certains cas, une obligation peut être à la fois une obligation de moyen et une obligation de résultat. Il estime, d'autre part, qu'il faut être très prudent en ce qui concerne les obligations de moyen, et qu'il faut bien préciser, dans le commentaire, que le comportement imposé par l'obligation n'est « déterminé » que dans certaines limites. En effet, si une convention requiert de l'Etat l'adoption d'une législation, cette législation peut prendre des formes très différentes : il peut s'agir d'une loi proprement dite, mais aussi d'un décret ou d'un acte administratif.
- 34. M. AGO (Rapporteur spécial) dit qu'il y a, en effet, des cas où l'on peut se demander si l'obligation est une

obligation de comportement ou de résultat, car, comme il l'a souligné, la réalité est multiforme. Mais il n'en faut pas moins formuler une règle, en laissant à la pratique des Etats et aux tribunaux internationaux le soin de déterminer, en cas de litige, si telle ou telle obligation relève de l'article 20 ou plutôt de l'article 21.

- 35. Le Rapporteur spécial partage le point de vue de M. Ouchakov quant à la prudence à observer en ce qui concerne les obligations exigeant une activité d'ordre législatif, et il appelle, à cet égard, son attention sur le paragraphe 14 de son rapport, où il est dit qu'une obligation législative « requiert que les organes législatifs, ou en tout cas des organes ayant une fonction normative, édictent ou abrogent certaines règles déterminées ». La forme de la législation importe peu : ce qui importe, c'est qu'il y ait création de règles de droit interne.
- 36. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 20 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé°.

ARTICLE 21 (Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'obtention d'un résultat)

37. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 21, qui est ainsi libellé:

Article 21. — Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'obtention d'un résultat

- 1. Il y a violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat d'assurer in concreto un certain résultat, tout en le laissant libre de choisir au départ le moyen d'y parvenir, si, par le comportement adopté dans le cadre de cette liberté de choix, l'Etat n'a pas abouti concrètement à la réalisation du résultat internationalement requis.
- 2. Dans les cas où l'obligation internationale permet à l'Etat dont un premier comportement a abouti à une situation incompatible avec le résultat visé de remédier à cette situation, soit en réalisant par un nouveau comportement le résultat originairement requis, soit en assurant à la place de celui-ci un résultat équivalent, il y a violation de l'obligation si en plus l'Etat a manqué à utiliser cette possibilité ultérieure et a par là complété le début de violation représenté par son premier comportement.
- 38. M. AGO (Rapporteur spécial) rappelle que l'article 20 était consacré aux cas où une obligation internationale requiert d'un Etat qu'il exerce une activité spécifiquement déterminée ou s'en abstienne. Dans ce cas, l'Etat n'a pas le choix des moyens; ils sont indiqués par l'obligation internationale elle-même, ce qui permet de déterminer assez facilement quand il y a violation de l'obligation. A cet effet, il suffit de comparer le comportement adopté par l'Etat avec le comportement qui lui est imposé. C'est la différence éventuelle entre ces deux comportements qui constitue l'essence de la violation de l'obligation internationale, telle que la violation est définie à l'article 16. M. Ago a déjà donné plusieurs exemples d'obligations internationales requérant d'un Etat la promulgation ou l'abolition d'une loi, ou exigeant de ses organes exécutifs ou judiciaires qu'ils exercent une certaine activité ou s'en abstiennent. Dans tous ces cas, il y a donc violation de l'obligation si l'activité requise n'a pas été exercée.
- º Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1462° séance, par. 18 à 24, et 1469° séance, par. I à 6.

- 39. L'article 21 concerne des cas plus subtils, où le droit international s'arrête en quelque sorte aux frontières de l'Etat : il laisse l'Etat libre de choisir dans sa souveraineté les moyens par lesquels il s'acquittera de son obligation, pourvu que par les moyens choisis l'Etat parvienne au résultat voulu. Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées. Il se peut que le droit international laisse parfois à l'Etat le libre choix des moyens, mais, une fois ce choix fait au départ, on pourra immédiatement et définitivement établir si le résultat est atteint ou non et, donc, s'il y a ou non violation. Il se peut aussi, et c'est un cas fréquent, que le droit international adopte une attitude plus permissive. consistant non seulement à laisser l'Etat libre de choisir au départ le moyen par lequel exécuter son obligation, mais à lui permettre aussi, s'il n'obtient pas par ce premier moyen le résultat requis, de recourir ultérieurement à un autre moyen. Il arrive même que l'obligation soit si libérale que l'Etat puisse encore se considérer comme quitte en assurant un résultat de rechange, par exemple en offrant l'équivalent économique du résultat définitivement compromis par son premier comportement.
- Pour illustrer par des exemples ce qu'il entend par « liberté initiale du choix des moyens » laissée à l'Etat pour l'exécution de son obligation internationale, le Rapporteur spécial mentionne l'article 14 du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, qui indique expressément que les parties ont « le choix des moyens propres à atteindre » les buts qui leur sont assignés, et le paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, aux termes duquel « les Etats parties condamnent la discrimination raciale et s'engagent à poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer toute forme de discrimination raciale » 10. Dans ce cas, le droit international respecte au maximum la liberté des Etats; il ne fait même pas, comme dans d'autres, de suggestion quant aux moyens estimés les plus appropriés. Il en est de même des articles 22 (par. 2) et 29 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, et des articles 31 (par. 3) et 40 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires 11. Dans d'autres cas, la liberté de l'Etat ressort implicitement du fait que seul le résultat est indiqué, sans mention de moyen. Il en va ainsi de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950)¹². Les Etats parties à cette convention sont laissés libres de choisir les moyens propres à garantir les droits et libertés qui y sont définis. A part les obligations internationales d'origine conventionnelle dont le Rapporteur spécial a donné des exemples, on pourrait citer de nombreuses obligations internationales d'origine coutumière. Surtout lorsqu'elle poursuit un résultat qui doit se réaliser dans le domaine intérieur de l'Etat, la coutume internationale respecte généralement la liberté de l'Etat quant aux moyens à adopter pour assurer ce résultat.
- 41. Parfois, des obligations internationales sont formulées de manière à donner des suggestions quant aux moyens

¹⁰ Voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 17.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

à adopter pour assurer le résultat requis, mais ces suggestions ne sont nullement obligatoires. M. Ago cite l'article 2, par. 1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, selon lequel chaque Etat partie s'engage à agir « en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives » 13. Malgré l'allusion à l'adoption de mesures législatives, la formule employée ne restreint en rien la liberté de l'Etat. Ce dernier ne viole pas son obligation s'il obtient le résultat voulu par un moyen autre que l'adoption de mesures législatives. C'est uniquement à titre de conseil que la voie législative est mentionnée, mais en définitive seul le résultat compte. On peut en dire autant à propos du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui contient aussi, au paragraphe 2 de son article 2, une disposition prévoyant la possibilité de l'Etat de donner effet aux droits en question par l'adoption de « mesures d'ordre législatif ou autre » 14. Le Rapporteur spécial rappelle aussi la réponse donnée en 1929 par le BIT au Gouvernement irlandais, qui demandait si l'adoption d'une loi était spécifiquement requise pour donner exécution à la Convention n° 14 (Convention concernant l'application du repos hebdomadaire dans les établissements industriels), étant donné qu'une période de repos de vingt-quatre heures était déjà accordée aux travailleurs industriels par la pratique irlandaise. Tout en faisant observer que la méthode la plus normale consisterait à adopter une législation rendant le repos hebdomadaire obligatoire, le BIT a relevé que la convention en question laissait aux gouvernements la liberté d'appliquer tout système rencontrant leur approbation et assurant une application effective de la convention. Il n'a pas caché qu'à son avis la méthode la plus appropriée était l'adoption d'une législation consacrant la pratique existante 15, mais la conclusion qui se dégageait de la réponse était que selon lui le seul critère de l'exécution ou de la violation de l'obligation résidait dans le fait que le repos hebdomadaire soit ou non assuré concrètement.

42. Le Rapporteur spécial s'est ensuite attaché à illustrer les cas dans lesquels la liberté dont l'Etat dispose pour l'exécution de son obligation s'échelonne dans le temps. Parfois, l'Etat dispose déjà d'une liberté initiale de choix entre différents moyens de s'acquitter de son obligation. Parfois, il n'existe même pas de véritable liberté de choix au départ en vue d'assurer le résultat requis. Ainsi, l'Etat qui contracte une obligation internationale relative à l'administration de la justice ne peut agir normalement que par la voie de ses tribunaux. Ce qui caractérise ici la situation est que, dans un cas comme dans l'autre, la situation créée par le premier comportement adopté n'est pas considérée comme définitive aux fins de conclure à la violation de l'obligation. A supposer qu'un tribunal, en rendant une décision de première instance (ou en n'en rendant pas alors qu'il devrait le faire), crée une situation qui va à l'encontre du résultat requis, le droit international ne considère pas pour autant que le résultat n'est définitivement pas atteint.

En effet, grâce à ses tribunaux de deuxième ou de troisième instance, l'Etat peut effacer les conséquences de la décision de première instance, si bien que l'obligation sera alors considérée comme remplie. En revanche, si les tribunaux de deuxième et troisième instance confirment la situation incompatible avec le résultat requis et que celui-ci ne peut plus être atteint, il y aura violation de l'obligation internationale — et ceci, bien entendu, à partir du moment où a été rendue la décision du tribunal de première instance. Il y a là l'un des cas mentionnés lors de la rédaction de l'article 18. Le fait internationalement illicite de l'Etat est constitué par l'ensemble des décisions des tribunaux : il est donc un fait « complexe ».

- 43. Au paragraphe 19 de son rapport, le Rapporteur spécial a fait observer que le recours à un comportement ultérieur devant remédier aux effets internationalement inacceptables d'un comportement initialement adopté appartenait à la « pathologie » plutôt qu'à la « physiologie » de l'exécution des obligations internationales. Il serait en effet inadmissible que les Etats qui sont tenus d'assurer un certain résultat prennent l'habitude de n'y parvenir normalement qu'en remédiant ex post facto à une première situation inacceptable.
- Cette précision faite, il est hors de doute que, si l'obligation internationale le permet, lorsqu'un premier organe intervenu en l'espèce n'a pas atteint le résultat voulu, mais qu'il existe des remèdes, il est loisible à l'Etat d'exécuter l'obligation internationale par des moyens autres et moins normaux que ceux qui auraient dû être employés dès le début. Il se peut, par exemple, qu'il soit demandé aux Etats parties à un traité de mettre les étrangers sur le même pied que leurs ressortissants en ce qui concerne l'obtention de concessions d'exploitation minière. Le moyen normal de parvenir à ce résultat consiste à ce que l'autorité administrative compétente accorde de telles concessions aux étrangers qui en font la demande. Toutefois, si un étranger n'ayant pas obtenu de concession recourt à une instance supérieure et que celle-ci la lui accorde avec une éventuelle réparation pour le retard subi, le résultat est également atteint. L'obligation en question n'est donc pas violée, car elle n'exige pas que le résultat soit obtenu grâce à la décision d'un organe spécifiquement déterminé. C'est pourquoi il importe toujours de tenir compte, en plus des termes dans lesquels l'obligation internationale est énoncée dans l'instrument qui la prévoit, des autres clauses du même instrument qui peuvent l'éclairer, du but et de l'objet de cet instrument, voire aussi du droit coutumier. A cet égard, l'interprétation revêt une importance décisive.
- 45. Quand le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien » (art. 12, par. 2) ou que « chacun a droit à la reconnaissance en tous lieux de sa personnalité juridique » (art. 16) 16, il est évident que chaque Etat est libre de parvenir à ces résultats par les moyens de son choix. Il n'y aura violation de ces obligations que si la liberté de quitter un pays donné ou le droit à la reconnaissance de la personnalité juridique ne se traduisent pas dans les faits. Compte tenu de l'esprit du Pacte, il est manifeste que les Etats contractants jouissent non seule-

¹⁸ Ibid., par. 18.

¹⁴ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁶ *Ibid.*, par. 20.

ment d'une pleine liberté de choix des moyens pour assurer le résultat requis, mais aussi que, si le comportement de l'une de leurs autorités créait une situation incompatible avec ce résultat, ils pourraient corriger cette situation. En pareil cas, il n'y aurait pas violation de l'obligation internationale si le résultat final était ainsi atteint. Cette possibilité de remédier à une situation initiale est hors de doute lorsque le traité prévoyant une obligation déterminée contient une clause selon laquelle les particuliers intéressés à l'exécution de l'obligation doivent épuiser les voies de recours internes avant qu'un Etat puisse être considéré comme ayant violé ladite obligation. Toutefois, il ne faut nullement en conclure que la possibilité de remédier en question n'existerait qu'en vertu d'une telle clause, et notamment que lorsque l'obligation internationale de l'exécution de laquelle il s'agit concerne un traitement à réserver à des particuliers, car c'est alors qu'une clause de ce genre se rencontre. Comme on l'a déjà dit, la réponse à la question de savoir si l'Etat peut ou non s'acquitter de son obligation en remédiant le cas échéant à une situation incompatible avec le résultat internationalement requis créée par le comportement d'un de ses organes doit résulter, dans chaque cas, de l'examen du texte, du contexte, d'autres instruments internationaux éventuels, ou du droit international coutumier.

Conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article III de l'Accord général du GATT¹⁷, chaque partie contractante doit veiller à ce que les produits étrangers ne se trouvent pas désavantagés sur le marché interne parce que leur prix serait grevé d'une imposition fiscale plus sévère que les produits du pays. Il est hors de doute qu'au cas où un acte de perception indue aurait lieu le résultat visé par ces obligations serait atteint si l'Etat s'employait à annuler l'imposition discriminatoire, et ceci en dépit du fait qu'aucune clause explicite de l'accord ne le prévoit. 47. En résumé, le Rapporteur spécial rappelle que certaines obligations ne vont pas jusqu'à requérir de l'Etat un comportement spécifiquement déterminé, mais se bornent à exiger de lui la réalisation d'un résultat déterminé. Ces obligations se caractérisent par un degré variable de permissivité, selon qu'elles laissent simplement à l'Etat une liberté du choix du moyen au départ, auquel cas l'obligation est considérée comme violée si le résultat n'est pas atteint par ce moyen, ou qu'elles lui permettent d'obtenir la réalisation tardive du résultat, en remédiant par une action ultérieure aux effets négatifs d'une première action.

La séance est levée à 13 heures.

17 *Ibid.*, par. 21.

1457° SÉANCE

Lundi 11 juillet 1977, à 15 h 30 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Déclaration du Président

1. Le PRÉSIDENT dit que l'une des raisons pour lesquelles la séance a commencé en retard est que deux membres au moins de la Commission n'ont pas été autorisés à entrer dans le garage et à utiliser les places de stationnement disponibles, bien qu'ils aient des vignettes officielles sur leurs voitures. Ce n'est malheureusement pas la première fois qu'un tel incident se produit. Toutes les facilités voulues devraient être accordées aux membres de la Commission, qui doivent assister à des séances importantes, et il y a lieu de protester énergiquement auprès des services compétents.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 21 (Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'obtention d'un résultat) [suite]

- M. AGO (Rapporteur spécial), abordant la question de la violation des obligations visées à l'article 21, relève l'importance d'établir dans quelles conditions se réalise une telle violation, car ce n'est que lorsque l'existence d'une véritable violation est établie que la responsabilité internationale d'un Etat peut être engagée. Dans le cas des obligations de moyen visées à l'article 20, qui requièrent un comportement spécifiquement déterminé, il suffit de comparer le comportement effectivement adopté au comportement requis pour établir s'il y a exécution ou violation. En revanche, pour les obligations de résultat dont il est question à l'article à l'examen, il faut comparer le résultat définitivement obtenu au résultat que l'Etat aurait dû assurer. Si ces deux résultats concordent, il y a exécution de l'obligation en question; s'ils ne concordent pas, il y a violation. Tout cela peut paraître simple, mais les choses sont plus compliquées en fait, car il existe une multitude d'éventualités dont il faut tenir compte.
- 3. Dans l'hypothèse la plus simple, celle d'une obligation internationale qui requiert d'un Etat la réalisation d'un certain résultat en lui laissant au départ le libre choix du moyen par lequel y parvenir, mais uniquement cette liberté initiale, l'Etat est lié par le choix qu'il fait. Dès lors, il peut obtenir le résultat requis en employant un moyen ou un autre — ou même en n'employant en fait aucun moyen si le résultat voulu doit s'obtenir par omission. La limitation de la liberté de choix de l'Etat à une liberté initiale peut découler explicitement ou implicitement de l'instrument où est consignée l'obligation internationale : aucun doute n'est alors possible. Si l'Etat adopte un comportement qui ne l'amène pas au résultat requis, celui-ci est définitivement manqué, et la violation de l'obligation est établie. La limitation en question peut aussi ne pas découler du texte établissant l'obligation, mais être plutôt la conséquence d'un obstacle que l'ordre juridique interne opposerait à

¹ Pour texte, voir 1456° séance, par. 37.

toute possibilité de corriger les effets du comportement initialement adopté. Tel est le cas lorsqu'un Etat choisit, comme moyen d'action, la promulgation d'une loi et que, cette loi n'aboutissant pas à la réalisation du résultat internationalement voulu, il n'existe pas d'instance judiciaire habilitée à annuler éventuellement cette loi; la situation ainsi créée n'a donc guère de chance de pouvoir être modifiée dans l'ordre interne, et la liberté de choix des moyens pour l'exécution de l'obligation se réduit en fait à une liberté initiale. Il en va de même si le moyen d'action initialement choisi par l'Etat est l'adoption d'une décision judiciaire ou administrative sans recours. Dans ces cas, la conclusion générale suivante s'impose : il y a exécution de l'obligation internationale lorsque le résultat atteint par le moyen d'action choisi au départ par l'Etat correspond au résultat requis par cette obligation; sinon, il y a violation de l'obligation.

- 4. Cette conclusion s'articule en quatre éléments, qui trouvent tous confirmation dans l'analyse de la pratique des Etats, de la jurisprudence internationale et de la doctrine.
- 5. Premièrement, si l'Etat choisit au départ un moyen qui lui permet de parvenir concrètement au résultat requis, il n'y a certes pas violation de son obligation internationale, et aucune responsabilité internationale n'est engagée du fait que l'Etat a recouru à un moyen plutôt qu'à un autre, même si une préférence pour cet autre moyen a été exprimée dans l'énoncé de l'obligation. Ce qui compte, c'est que le résultat a été atteint, même par la voie qui pouvait sembler la moins appropriée.
- 6. Deuxièmement, si l'Etat choisit au départ d'agir suivant une voie qui ne paraît pas la plus appropriée, tant que l'on ne peut pas encore constater *in concreto* qu'il ait failli à sa tâche en ce qui concerne le résultat requis, le fait qu'il n'a pas pris la mesure qui, *in abstracto*, aurait paru la plus appropriée ne suffit pas pour conclure à la violation par l'Etat de son obligation et à engager sa responsabilité.
- 7. Troisièmement, si l'Etat prend une mesure qui est en principe susceptible de faire obstacle à la réalisation du résultat exigé, mais qui ne crée pas elle-même une situation concrète en opposition avec ce résultat, il n'y a pas violation par l'Etat de l'obligation ni responsabilité de sa part tant qu'on ne constate pas un manquement concret à l'obtention du résultat requis.
- 8. Quatrièmement, si la situation concrètement créée par l'Etat, que ce soit par l'une ou par l'autre des voies entre lesquelles il avait le choix, est en opposition avec le résultat exigé, l'Etat ne peut prétendre avoir exécuté son obligation en invoquant qu'il a agi de son mieux, à savoir qu'il a adopté des mesures théoriquement susceptibles d'aboutir à la réalisation dudit résultat.
- 9. En ce qui concerne les deux premiers éléments de la conclusion énoncée, le Rapporteur spécial cite à leur appui la pratique des Etats qu'il a rapportée dans son sixième rapport, et plus particulièrement la réponse adressée par le BIT au Gouvernement de l'Etat libre d'Irlande². Il signale aussi les réponses données respectivement par les Gouvernements suisse et polonais à la demande d'informations du Comité préparatoire de la Conférence pour la

codification du droit international (La Haye, 1930)³. Ces réponses confirment le bien-fondé du deuxième élément, qui est d'ailleurs lié au premier. En outre, le Rapporteur spécial allègue les opinions des auteurs mentionnées au paragraphe 31 de son rapport.

- 10. Pour ce qui est du troisième élément, M. Ago souligne le fait qu'il concerne le cas spécifique où la réalisation concrète du résultat requis par une obligation internationale n'a pas encore été rendue carrément impossible, mais où l'Etat a pris une mesure, comme la promulgation d'une loi, qui rend difficile la réalisation de ce résultat. En guise d'exemple, il cite le cas d'une obligation internationale conventionnelle en vertu de laquelle un Etat serait tenu de ne pas confisquer sans indemnisation les biens des ressortissants d'un certain Etat. Si l'Etat qui a assumé cette obligation promulgue une loi disposant que les étrangers en général peuvent faire l'objet d'une confiscation sans indemnisation, il s'achemine certes vers une violation de son obligation, mais il n'y aura en fait violation qu'au moment où des ressortissants de l'Etat envers lequel il s'est engagé seront concrètement victimes d'une application de ladite loi et auront subi des confiscations sans indemnisation. Parmi les cas cités dans son rapport, M. Ago met l'accent sur celui des droits de passage dans le canal de Panama, qui a opposé les Etats-Unis d'Amérique à la Grande-Bretagne 4, et sur l'affaire de la Mariposa Development Company⁵. Il ressort de ces affaires que, tant qu'il n'y a pas d'actes effectifs et concrets allant à l'encontre du résultat internationalement requis, mais seulement une loi rendant possibles de tels actes, il n'y a pas violation de l'obligation internationale.
- 11. Quant au quatrième élément, il porte sur le fait qu'un Etat qui n'a pas réalisé le résultat requis ne peut se retrancher derrière l'excuse qu'il a quand même adopté des mesures par lesquelles il espérait atteindre ce résultat. Il y a donc violation de l'obligation internationale en raison précisément de l'opposition entre ce à quoi l'Etat a concrètement abouti et ce à quoi il aurait dû aboutir.
- Le Rapporteur spécial passe ensuite à l'examen des autres hypothèses. Celle dont il s'est entretenu jusqu'ici est la plus simple, mais, comme il l'a indiqué à la séance précédente, elle n'est pas la plus fréquente. Il est sans doute plus normal qu'un Etat qui se voit attribuer une liberté de choix des moyens par lesquels atteindre le résultat internationalement requis ait cette liberté non pas au départ seulement, et qu'il lui soit aussi permis de réaliser encore le résultat requis en remédiant éventuellement à la situation incompatible avec ce résultat créée par un premier comportement. La plupart des obligations internationales de résultat sont de ce type. En fait, s'il arrive souvent qu'un Etat ne puisse pas s'acquitter encore de son obligation en corrigeant par un comportement ultérieur les effets de son comportement initial, c'est que ce comportement a rendu en fait le résultat définitivement irréalisable, ou, comme M. Ago l'a déjà rappelé, qu'il existe dans l'ordre juridique interne des obstacles qui empêchent l'Etat de remédier

^a Voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 29.

¹ Ibid., par. 29 et 30.

⁴ Ibid., par. 34.

⁶ Ibid., par. 35.

- à la situation ainsi créée, notamment une absence de recours.
- 13. Le Rapporteur spécial se réfère ensuite à la dernière hypothèse : celle où l'obligation internationale est tellement permissive qu'elle admet aussi que l'Etat puisse se mettre en règle avec ses devoirs internationaux en assurant, à la place du résultat principalement requis, un résultat de rechange, par exemple un résultat qui représente l'équivalent du premier sur le plan économique.
- 14. Enfin, le Rapporteur spécial illustre brièvement les deux paragraphes du texte qu'il propose pour l'article 21, dont le premier concerne la première des hypothèses auxquelles il s'est référé, et le second les deux autres.
- 15. M. TABIBI dit que, grâce aux nombreux exemples que le Rapporteur spécial a cités dans son rapport et dans son exposé oral, il est plus facile de souscrire aux principes dont s'inspire l'article 21. La première caractéristique du texte tel qu'il se présente est qu'il se borne à exiger d'un Etat de faire le nécessaire pour atteindre un certain résultat. La deuxième caractéristique, fort intéressante, de l'article est qu'il laisse l'Etat libre de choisir les moyens d'y parvenir, et qu'il respecte donc sa liberté d'action interne. Ce qui fait tout l'intérêt de l'article proposé est précisément qu'il emportera l'adhésion de deux écoles de droit : celle qui est convaincue de la suprématie du droit international et de la coopération internationale et celle qui donne la préférence aux intérêts de l'Etat. L'article assure fort heureusement la sauvegarde des intérêts de la communauté internationale et du droit international et la faculté de l'Etat d'adopter les moyens qu'il juge nécessaires en fonction des circonstances qui lui sont propres et de ses exigences économiques, sociales, etc.
- 16. Le Rapporteur spécial a très clairement motivé les conclusions qu'il a dégagées d'une analyse des différents types de cas, à savoir ceux où le choix entre les moyens que l'Etat peut utiliser est entièrement laissé à l'Etat et ceux où l'obligation internationale marque quand même une préférence. Ce qu'il importe de prendre en considération, toutefois, c'est la façon dont un Etat atteint le résultat voulu et s'acquitte de ses obligations internationales. Gilberto Amado, ancien membre de la Commission, a dit un jour que les Etats étaient comme des bêtes sauvages: ils font beaucoup pour satisfaire leurs propres besoins — mais ils font aussi beaucoup pour échapper à la réprobation internationale. Le plus difficile, en l'espèce, est de déterminer comment un Etat peut être tenu pour responsable lorsqu'il cherche délibérément à violer ses obligations internationales en employant des moyens dilatoires ou en invoquant certains prétextes politiques, sociaux ou autres. Fort heureusement, l'article 21 comporte deux aspects: il offre à l'Etat qui adopte une attitude raisonnable la possibilité de choisir les moyens d'atteindre un résultat déterminé, car l'Etat est seul à bien connaître ses difficultés politiques et économiques, et il sauvegarde en même temps les intérêts de la communauté internationale. La Commission et le Comité de rédaction devront toutefois en examiner soigneusement le texte pour qu'il soit bien sûr que les intérêts de l'Etat et ceux de la communauté internationale sont protégés d'une manière égale.
- 17. M. VEROSTA dit que, bien qu'excellente, la présentation de l'article 21 par le Rapporteur spécial ne l'a pas

- entièrement convaincu. Il se demande si la règle énoncée au paragraphe 1 de l'article est valable dans tous les cas. Elle pourrait, par exemple, donner lieu à des difficultés dans le domaine de la protection des missions et agents diplomatiques. Y a-t-il violation d'une obligation internationale en cas d'attentat contre un agent diplomatique si l'Etat qui était tenu d'en assurer la protection établit qu'il a agi de son mieux conformément au droit international coutumier ou écrit? Pour assurer la sécurité totale des ambassades, il faudrait les transformer en véritables forteresses dans lesquelles personne ne pourrait pénétrer sans l'autorisation du chef de mission. C'est pourquoi M. Verosta voudrait que le projet contienne une disposition dérogeant à la règle stricte énoncée au paragraphe 1 de l'article 21.
- La pratique montre que le terrorisme n'est pas un phénomène nouveau. Bien des chefs d'Etat ont été victimes d'attentats en territoire étranger dans un passé relativement proche. Ainsi, en 1934, le roi Alexandre Ier de Yougoslavie a été assassiné à Marseille alors qu'il arrivait pour une visite officielle de trois jours en France à l'invitation du Gouvernement français. Il est clair que ce cas ne relevait pas du paragraphe 2, puisqu'il n'y avait aucun remède possible à la situation. Mais il est permis de se demander si la règle énoncée au paragraphe 1 aurait été applicable au cas où la France aurait pu établir qu'elle avait pris les mesures appropriées. En conséquence, M. Verosta demande au Rapporteur spécial s'il estime que, dans des cas semblables, l'Etat hôte qui ne réussit pas à garantir la sécurité de la personnalité invitée viole une obligation internationale, même s'il peut établir qu'il a pris toutes les mesures voulues. Dans la négative, quelles seont les exceptions à la règle énoncée au paragraphe 1? 19. En résumé, M. Verosta est d'accord pour dire que c'est le résultat qui compte, mais il voudrait que soient pris en considération les cas où un Etat n'est pas en mesure d'obtenir le résultat requis pour des raisons indépendantes de sa volonté et bien qu'il ait recouru à tous les moyens

appropriés dans un souci évident de remplir ses obligations

internationales.

M. AGO (Rapporteur spécial) dit qu'il a l'intention de traiter dans un article ultérieur (art. 23) le cas de ce qu'on pourrait appeler, par analogie avec le droit interne, les « faits illicites d'événement ». Ces faits illicites se caractérisent par l'intervention d'un événement extérieur par exemple un attentat par des particuliers contre une ambassade ou contre une personnalité étrangère — qui vient, de par sa présence, révéler l'aspect illicite du comportement de l'Etat. L'obligation internationale a alors pour objet l'exercice d'une certaine vigilance pour éviter que l'événement ne se produise — pour protéger certaines personnes contre l'éventualité qu'il se produise. L'événement lui-même n'est évidemment pas un fait de l'Etat. Il peut être un fait de la nature ou d'un tiers — d'un individu ou d'une foule. Le terrorisme qui sévit à l'heure actuelle donne à cette situation une importance particulière, que M. Verosta a eu raison de souligner. Le fait de l'Etat est un fait de négligence. Tant qu'il n'y a pas d'événement, cette négligence ne révèle pas ses effets, et il est impossible d'assurer que la violation de l'obligation a été consommée. Mais si l'événement se produit, il y a certainement violation s'il est établi que, par plus de vigilance, l'Etat aurait pu faire en sorte que l'événement ne se produise pas.

- 21. Cela dit, le Rapporteur spécial estime qu'il n'y a aucune inquiétude à avoir en ce qui concerne le rapport entre le futur article 23 et les articles que la Commission examine maintenant. En effet, les obligations qui ont pour objet la vigilance de l'Etat afin de prévenir certains faits peuvent être aussi bien des obligations qui requièrent que la vigilance soit exercée par un organe spécifiquement déterminé que des obligations qui laissent l'Etat libre dans le choix des moyens pour l'exercice de ladite vigilance. Il faut aussi ne pas oublier que, quel que soit l'événement qu'il s'agit de prévenir, cette prévention ne peut pas être absolue. L'Etat ne peut pas être requis de faire en sorte que l'événement ne se produise en aucun cas : l'obligation lui impose uniquement de prendre toutes les mesures en son pouvoir pour prévenir l'événement. Autrement dit, l'Etat n'est pas tenu à l'impossible si l'événement n'est pas susceptible d'être prévenu. Il faut ajouter que le degré de vigilance à exercer varie d'après l'importance de l'événement à prévenir : un attentat contre un chef d'Etat en visite officielle n'est pas la même chose qu'une atteinte à un simple particulier. Il s'agit donc, dans chaque cas, de déterminer avant tout le contenu exact de l'obligation primaire violée. Il n'y a donc aucune contradiction entre les articles 20 et 21 et la règle concernant les obligations de cette nature.
- 22. M. FRANCIS ne voit pas d'objection majeure aux règles énoncées à l'article 21, qui dispose qu'un Etat est libre de choisir le moyen de parvenir à un résultat internationalement requis. Cependant, il désapprouve l'emploi, au paragraphe 1, de l'expression « au départ », car il est d'avis qu'on ne peut pas dire qu'un Etat a le choix des moyens au départ seulement. Il peut en effet exercer à tout moment sa liberté de choix entre les moyens très divers dont il dispose pour parvenir au résultat internationalement requis.
- 23. Par exemple, pour donner effet aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 22 et à celles de l'article 29 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques 6, un Etat peut, dans un premier temps, lancer une campagne d'information pour informer le public de son obligation de protéger les locaux des missions diplomatiques et d'empêcher toute atteinte à la personne, à la liberté et à la dignité des agents diplomatiques. Cependant, il pourrait ultérieurement décider que cette campagne n'est pas suffisante. Il peut alors assurer une protection supplémentaire, par exemple en affectant spécialement des agents de sécurité à la garde de toutes les missions diplomatiques se trouvant sur son territoire ou de certaines d'entre elles. Il exercera ainsi un choix continu quant aux moyens d'appliquer la convention.
- 24. M. Francis propose donc de supprimer, au paragraphe 1, l'expression « au départ ». De cette manière, la règle générale qui fait l'objet de l'article 21 serait énoncée au paragraphe 1, et l'exception à cette règle générale au paragraphe 2.
- 25. M. Francis désapprouve aussi l'emploi du mot « comportement », au paragraphe 1, car il estime que, puisque l'article 20 concernait essentiellement le comportement particulier à adopter par l'Etat pour parvenir à un résultat

- 26. Le paragraphe 2, qui concerne les cas où l'obligation internationale est moins stricte que l'obligation énoncée au paragraphe 1 et où l'Etat dont le comportement initial a abouti à une situation incompatible avec le résultat visé a ultérieurement la possibilité de remédier à cette situation, soulève aussi des difficultés pour M. Francis. A son avis, le libellé de ce paragraphe suscitera probablement des malentendus. Il faudrait donc préciser que la violation de ce genre d'obligation internationale n'est censée exister que si l'Etat n'a pas utilisé la possibilité de remédier à la situation qui est née de son comportement initial et est incompatible avec le résultat visé.
- 27. M. OUCHAKOV estime que, si un Etat reçoit un chef d'Etat étranger, il doit prendre toutes les mesures possibles pour assurer sa sécurité, et que sa responsabilité est engagée s'il ne réussit pas, malgré ces mesures, à éviter un attentat. Quelles que soient les circonstances atténuantes ou aggravantes —, sa responsabilité demeure.
- 28. M. Ouchakov accepte, dans son principe, la règle énoncée à l'article 21, qui découle de celle qu'expose l'article 20. Il fait observer toutefois que, dans le commentaire de cet article comme dans celui de l'article 20, le Rapporteur spécial cite plutôt comme exemples des mesures que l'Etat doit prendre dans le domaine de sa compétence interne mesures législatives, administratives ou judiciaires —, alors que les obligations de résultat sont généralement des obligations de droit international. Ces obligations imposent à l'Etat de prendre des mesures non seulement dans le domaine de sa compétence interne, mais aussi dans celui des relations internationales. Il faudrait l'indiquer dans le commentaire, à l'intention des chancelleries, et ne pas se borner à citer des exemples tirés du domaine interne.
- 29. M. Ouchakov approuve, quant au fond, le texte proposé par le Rapporteur spécial, mais il le trouve trop descriptif. Au paragraphe 1, les mots « in concreto » lui paraissent inutiles, car un résultat est toujours concret. Le mot « certain » lui paraît également superflu. Il serait préférable, à son avis, de parler simplement de « résultat requis par l'obligation ». M. Ouchakov ne voit pas non plus l'utilité du membre de phrase « tout en le laissant libre de choisir au départ le moyen d'y parvenir », car il est évident que, si c'est un résultat que l'obligation impose à l'Etat, celui-ci est libre de choisir le moyen d'y parvenir.

déterminé, l'article 21 devrait insister sur le fait que l'Etat a souvent le choix des moyens à employer pour réaliser un résultat requis. Comme le Rapporteur spécial l'a souligné, l'intention de l'Etat n'a guère d'intérêt quand un résultat international doit être obtenu. Ainsi, bien que le comportement de l'Etat puisse être conforme aux normes internationales les plus élevées, il sera peut-être encore insuffisant pour parvenir au résultat requis, en raison précisément d'un vice fondamental dans les moyens choisis par l'Etat à cet effet. Par ailleurs, le choix de l'Etat peut être excellent, mais son comportement peut être tel qu'il va à l'encontre du résultat requis. M. Francis préférerait donc que l'article 21 insiste davantage sur les deux situations possibles: la mise en œuvre des moyens choisis pour parvenir au résultat requis est entravée par le comportement de l'Etat, ou bien le comportement de l'Etat est neutralisé dans ses effets par un choix de moyens foncièrement mauvais.

⁶ Ibid., par. 17.

Le membre de phrase « par le comportement adopté dans le cadre de cette liberté de choix » ne lui paraît pas s'imposer davantage, car c'est toujours par un comportement qu'on obtient un résultat. Il s'agit là, à son avis, d'explications qui ont sans doute leur place dans le commentaire, mais qui sont superflues dans un article, où l'on doit se contenter d'énoncer une règle qui ne peut être interprétée que d'une seule manière. Il suffirait donc de dire, au paragraphe 1:

« Il y a violation d'une obligation internationale si l'Etat n'a pas assuré le résultat requis. »

Peut-être faudrait-il ajouter au début de ce paragraphe le membre de phrase « sous réserve des dispositions du paragraphe 2 », car le paragraphe 2 prévoit une exception à la règle énoncée au paragraphe 1.

- 30. M. Ouchakov estime qu'au paragraphe 2 c'est en réalité le « fait de l'Etat » qui est en cause, car c'est le fait de l'Etat qui n'est pas conforme à ce qui est requis de lui par l'obligation. Le cas envisagé au paragraphe 2 est donc une application de l'article 16. Si un premier fait de l'Etat n'est pas conforme au résultat requis, l'Etat peut, par un autre fait, atteindre ce résultat ou un résultat équivalent.
- 31. En conclusion, M. Ouchakov est partisan de renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction, qui trouvera certainement une formule adéquate, avec l'aide du Rapporteur spécial.
- 32. M. SETTE CÂMARA dit que l'article 21 concerne les obligations de résultat en vertu desquelles l'Etat s'engage à atteindre un résultat déterminé, par tout moyen de son choix. Dans la vie internationale, les obligations de résultat sont beaucoup plus fréquentes que les obligations de comportement, qui sont traitées à l'article 20.
- 33. Au paragraphe 19 de son sixième rapport (A/CN.4/ 302 et Add.1 à 3), le Rapporteur spécial a noté, à propos des obligations de résultat énoncées dans les traités, que, même si un Etat avait adopté initialement un comportement non conforme à une obligation, il pouvait se voir accorder une nouvelle possibilité de remédier à ce comportement afin d'atteindre le résultat désiré. Le Rapporteur spécial a cependant souligné que cette situation différait de celle dans laquelle un Etat remplit une obligation par tout moyen de son choix, car le recours à un comportement ultérieur aboutissait à remédier ex post facto à une situation qui était allée à l'encontre du résultat internationalement requis, et il appartenait donc « à la pathologie plutôt qu'à la physiologie de l'exécution des obligations internationales ». Le Rapporteur spécial a évoqué aussi un autre cas, plus extrême, dans lequel le comportement initial de l'Etat qui n'est pas conforme à l'obligation est complètement neutralisé par l'adoption ultérieure d'un comportement différent et où le résultat requis est atteint par un autre moyen. La réparation des dommages ou préjudices en est un exemple.
- 34. Au paragraphe 27 de son rapport, le Rapporteur spécial a abouti à la conclusion logique que la violation de l'obligation en question ne peut en aucun cas résider dans le choix fait par l'Etat du moyen qu'il entend utiliser, et que cette violation ne peut être constituée que par le fait que l'Etat n'est pas parvenu à assurer concrètement le résultat internationalement visé, et ceci ni par l'une ni par l'autre des voies dont il disposait pour y parvenir. Les quatre éléments de cette conclusion, décrits au para-

graphe 27, donnent un tableau complet des diverses situations dans lesquelles un Etat peut se trouver quand il s'efforce d'exécuter une obligation de résultat. Au paragraphe 28, le Rapporteur spécial montre ensuite que la conclusion énoncée au paragraphe 27 résulte de toute évidence du fait que, dans les cas traités, « ce n'est que le résultat concrètement réalisé qui compte, et une confrontation entre ce résultat et celui que l'Etat aurait dû assurer est le seul critère pour établir si l'obligation a été enfreinte ou non ». L'examen par le Rapporteur spécial des opinions des auteurs montre en outre que la permissivité occupe à l'article 21 une place tout aussi importante que la spécificité à l'article 20.

M. Sette Câmara n'a pas d'objection majeure aux règles énoncées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 21, mais il pense qu'on pourrait en améliorer le texte. On pourrait, par exemple, supprimer l'expression latine « in concreto » figurant au paragraphe 1, car elle n'ajoute rien à l'idée d'assurer « un certain résultat ». De plus, la Commission évite en général d'employer des mots latins dans ses projets d'articles. Pour ce qui est de la notion de violation incomplète présentée au paragraphe 2, M. Sette Câmara est d'avis qu'il y a ou il n'y a pas violation d'une obligation internationale, à laquelle il peut être remédié par un comportement ultérieur, mais qu'il n'est pas possible de parler d'une violation incomplète ultérieurement complétée. Il propose donc qu'au paragraphe 2 le membre de phrase « l'Etat a manqué à utiliser cette possibilité ultérieure et a par là complété le début de violation représenté par son premier comportement » soit remplacé par « l'Etat a manqué à utiliser la possibilité ultérieure de remédier au début de violation représenté par son premier comportement ». Le Comité de rédaction pourrait tenir compte de ces observations d'ordre rédactionnel quand il examinera l'article 21.

La séance est levée à 18 h 5.

1458° SÉANCE

Mardi 12 juillet 1977, à 12 h 10 Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite*) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1, A/CN.4/L.255/Add.2 et 3] [Point 4 de l'ordre du jour]

Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter les titres des sections 2, 3 et 4 de la

^{*} Reprise des débats de la 1451° séance.

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

^a Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

troisième partie du projet d'articles ainsi que les textes des articles 28, 29 et 31 à 34, qui ont été adoptés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.255/Add.2).

- 2. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) précise que les titres des sections 2 et 3 et les textes des articles 28, 29, 31, 32 et 33 sont identiques à ceux que le Rapporteur spécial avait proposés dans son quatrième rapport (A/CN.4/285), à cette exception près que dans le titre et dans le texte de l'article 29 les mots « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales » ont été ajoutés après le mot « traités » et après les mots « un traité », respectivement, comme cela a été fait ailleurs dans le projet d'articles.
- 3. Dans le titre de la section 4 ainsi que dans le titre et dans le texte de l'article 34, l'expression « non parties », que le Rapporteur spécial avait employée dans son sixième rapport (A/CN.4/298 et Corr.1) pour qualifier les Etats ou les organisations internationales, a été remplacée par le mot « tiers » ou « tierces », selon le cas, pour tenir compte des observations faites au cours des débats de la Commission. En outre, pour plus de clarté et de précision, le paragraphe unique que le Rapporteur spécial avait proposé à l'article 34 a été remplacé par deux paragraphes marquant bien la distinction fondamentale entre les traités auxquels seules des organisations internationales sont parties et ceux auxquels aussi bien des Etats que des organisations internationales sont parties.

ARTICLE 28 (Non-rétroactivité des traités) et

ARTICLE 29³ (Application territoriale des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales)

4. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre de la section 2 du projet ainsi que les textes des articles 28 et 29 proposés par le Comité de rédaction et libellés comme 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.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 31 (Règle générale d'interprétation),

ARTICLE 32 (Moyens complémentaires d'interprétation), et

ARTICLE 33 4 (Interprétation de traités authentifiés en deux ou plusieurs langues)

5. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre de la section 3 ainsi que les textes des articles 31 à 33 présentés par le Comité de rédaction et libellés comme suit :

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.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 34⁵ (Règle générale concernant les Etats tiers ou les organisations internationales tierces)

- 6. Le PRÉSIDENT appelle l'attention sur le fait que le texte anglais du paragraphe 2 de l'article 34 figure dans le document A/CN.4/L.255/Add.2/Corr.1.
- 7. M. OUCHAKOV se demande s'il est nécessaire de parler d'Etat « tiers » au paragraphe 1 et s'il ne suffirait pas

² Pour l'examen des textes présentés initialement par le Rapporteur spécial, voir 1436° séance, par. 41 à 47, et 1437° séance, par. 21 à 42.

Pour l'examen des textes présentés initialement par le Rapporteur spécial, voir 1438° séance, par. 28 à 41.

Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1438e séance, par. 42 à 50, et 1439e séance, par. 1 à 23.

de parler tout simplement d'Etat, car, dans le cas d'un traité entre des organisations internationales seulement, un Etat ne peut être qu'un Etat tiers.

- 8. M. REUTER (Rapporteur spécial) pense que la remarque de M. Ouchakov se justifie à première vue, mais il se demande s'il ne vaut pas mieux conserver l'expression « Etat tiers », dans la mesure où l'article 36 bis évoquera la situation d'Etats qui sont des Etats tiers sans l'être, du fait qu'ils sont membres d'une organisation internationale partie au traité.
- 9. Le PRÉSIDENT pense qu'il serait souhaitable que la Commission se range à l'avis du Rapporteur spécial.
- 10. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre de la section 4 (« Traités et Etats tiers ou organisations internationales tierces ») ainsi que le texte de l'article 34 adoptés par le Comité de rédaction.
- 11. Le texte de l'article est le suivant :

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 une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation.

Il en est ainsi décidé.

- 12. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter le texte de l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2° ainsi que les textes des articles 27 et 30 adoptés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.255/Add.3).
- 13. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) dit que, le paragraphe 2 de l'article 27 renvoyant aux « règles de l'organisation », le Comité de rédaction a jugé nécessaire de définir cette expression et d'ajouter en conséquence un nouvel alinéa l'alinéa j au paragraphe 1 de l'article 2 (la définition est identique à celle qu'en donne la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel j).
- 14. L'article 27, qui complète la section 1 de la troisième partie du projet d'articles, correspond à l'article 27 qu'avait proposé le Rapporteur spécial (A/CN.4/285), dont le texte a été réagencé et remanié pour plus de clarté et de précision. Ainsi, la première partie du membre de phrase liminaire du texte initial fait désormais l'objet d'un paragraphe 3, et les anciens alinéas a et b ont été remplacés par deux paragraphes distincts les paragraphes 1 et 2 dont chacun consacre le principe qui était exprimé dans la deuxième partie du membre de phrase liminaire du texte initial. Le texte de l'article 27 est ainsi aligné de plus près sur le texte de l'article 27 de la Convention de Vienne⁸.

- 15. Le paragraphe l réaffirme la règle de la Convention de Vienne pour ce qui est d'un Etat partie et, conformément à la pratique adoptée d'un bout à l'autre du projet d'articles, précise le type de traité dont il s'agit, à savoir un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales.
- 16. La première partie du paragraphe 2 énonce une règle analogue pour ce qui est des organisations internationales, en renvoyant aux « règles de l'organisation ». Tenant compte du caractère spécifique des organisations internationales, la deuxième partie du paragraphe vise à prévoir une exception à la règle énoncée dans la première partie. Les membres du Comité de rédaction n'ont toutefois réussi à se mettre d'accord ni sur la nécessité de prévoir une telle exception ni sur la portée à lui donner. Certains membres ont été d'avis que le paragraphe 2 devrait se borner à prévoir la règle énoncée dans la première partie du paragraphe alors que d'autres, qui tenaient à ce que l'exception soit prévue, ont néanmoins manifesté des réserves sur la façon dont celle-ci était exprimée. En raison de l'importance politique de la question, le Comité de rédaction a toutefois décidé d'adopter la deuxième partie du paragraphe 2 telle qu'elle est présentée pour que la Commission puisse trancher.
- 17. Au paragraphe 3 de l'article, le renvoi à l'article 46 a été mis entre crochets pour indiquer que cet article n'a pas encore été examiné et pour ne pas préjuger de son adoption.
- 18. L'article 30, qui complète la section 2 de la troisième partie, reproduit le titre et le texte proposés par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport, sous réserve de quelques modifications de forme destinées à rendre l'article plus clair. Le titre et le texte de l'article 30 ont donc été alignés aussi près que possible sur le libellé de la Convention de Vienne. Le premier membre de phrase du paragraphe 1 de l'ancien texte fait désormais l'objet, sous une forme modifiée, d'un nouveau paragraphe — le paragraphe 6 —, pour éviter tout risque d'ambiguïté quant à l'applicabilité ou la non-applicabilité de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies aux organisations internationales. Aux alinéas a et b du paragraphe 4, les diverses associations possibles de parties à des traités successifs portant sur la même matière ont été exposées en détail. Enfin, comme dans le cas de l'article 27, les renvois — dans les paragraphes 3 et 5 de l'article 30 — à des articles non encore adoptés ont été mis entre crochets.
- 19. M. Tsuruoka suggère, pour plus de commodité, que la Commission examine d'abord l'article 30, puis l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2, et enfin l'article 27.

ARTICLE 30º (Application de traités successifs portant sur la même matière)

20. Le PRÉSIDENT donne lecture du texte de l'article 30 que présente le Comité de rédaction :

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.

^o Voir 1429^e séance, note 3.

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 (op. cit.), p. 201.

Voir 1429° séance, note 4.

Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1437e séance, par. 43 à 50, et 1438e séance, par. 1 à 12.

- 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 ou entre deux organisations, ou entre un Etat et une organisation respectivement 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 partie à l'un des traités seulement, dans les relations entre une organisation partie aux deux traités et une organisation partie à l'un des traités seulement ainsi que dans les relations entre une organisation partie aux deux traités et un Etat partie à l'un des traités seulement, le traité qui lie les deux parties en cause 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 autre Etat ou d'une autre organisation internationale en vertu d'un autre traité.
- 6. Les paragraphes précédents sont sans préjudice de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies.
- 21. M. OUCHAKOV propose d'ajouter, aux alinéas a et b du paragraphe 4, le mot « internationale(s) » après le mot « organisation(s) » pour aligner le texte sur celui des articles précédents. Il propose également de placer, à l'alinéa a, le mot « respectivement » avant les mots « deux Etats » et de remplacer, à l'alinéa b, l'expression « en cause » par l'expression « en question », conformément à la terminologie employée dans le reste du projet. Enfin, il propose de remplacer, à la fin du paragraphe 5, les mots « à l'égard d'un autre Etat ou d'une autre organisation internationale » par les mots « à l'égard de l'Etat ou d'un autre Etat, de l'organisation internationale ou d'une autre organisation internationale », afin de tenir compte des différents types de traités.
- 22. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'ajouter, comme l'a proposé M. Ouchakov, le mot « internationales » ou « internationale » après le mot « organisations » ou « organisation » partout où il figure aux alinéas a et b du paragraphe 4 de l'article 30, pour aligner le libellé de cet article sur celui d'autres articles.

Il en est ainsi décidé.

23. M. REUTER (Rapporteur spécial) pense que la remarque de M. Ouchakov concernant la place du mot « respectivement » à l'alinéa a du paragraphe 4 se justifie, et il propose, pour sa part, de dire : « dans les relations entre, respectivement, deux Etats, deux organisations internationales, ou un Etat et une organisation internationale parties aux deux traités... ». Il souscrit également à la proposition de M. Ouchakov tendant à remplacer « en cause » par « en question » à l'alinéa b.

- 24. L'observation de M. Ouchakov concernant le paragraphe 5 lui paraît également justifiée, mais il craint que le texte proposé ne paraisse obscur à un lecteur non averti. Il se demande donc s'il ne vaudrait pas mieux supprimer le mot « autre » et dire simplement : « à l'égard d'un Etat ou d'une organisation internationale en vertu d'un autre traité ».
- 25. M. SCHWEBEL, se référant à la suggestion de M. Ouchakov concernant l'emploi du mot « respectivement » à l'alinéa a du paragraphe 4, dit que le sens de cet alinéa resterait parfaitement clair si le mot « respectivement » était tout simplement supprimé.
- 26. M. QUENTIN-BAXTER partage l'opinion de M. Schwebel.
- 27. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il est lui aussi de cet avis. Il pense même que l'emploi du mot « respectivement » est à éviter dans le texte de tout projet d'article.
- 28. Parlant ensuite dans l'exercice de ses fonctions présidentielles, le Président dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de supprimer le mot « respectivement » de l'alinéa a du paragraphe 4; le début de l'alinéa se lirait alors : « dans les relations entre deux Etats, entre deux organisations internationales, ou entre un Etat et une organisation internationale parties aux deux traités... ».

Il en est ainsi décidé.

29. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de remplacer les mots « en cause » par les mots « en question » dans le texte français de l'alinéa b du paragraphe 4 de l'article 30, comme l'a proposé M. Ouchakov.

Il en est ainsi décidé.

- 30. Le PRÉSIDENT passe ensuite à la proposition de M. Reuter tendant à remplacer, au paragraphe 5 de l'article 30, les mots « d'un autre Etat ou d'une autre organisation internationale en vertu d'un autre traité » par « d'un Etat ou d'une organisation internationale en vertu d'un autre traité ».
- 31. De l'avis de M. CALLE Y CALLE, le libellé du paragraphe 5, qui correspond à celui du paragraphe 5 de l'article 30 de la Convention de Vienne, devrait être maintenu tel qu'il est dans le texte proposé par le Comité de rédaction.
- 32. Le PRÉSIDENT pense que la Commission devrait ajourner à la séance suivante la suite de l'examen de l'article 30, et en particulier celui de la suggestion de M. Reuter concernant le paragraphe 5 de cet article.

Clause de la nation la plus favorisée

[Point 6 de l'ordre du jour]

33. Le PRÉSIDENT rappelle que l'Assemblée générale, en recommandant à la CDI, dans sa résolution 31/97, du 15 décembre 1976, d'achever à sa trentième session l'examen en deuxième lecture du projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée, faisait allusion aux observations qui seraient reçues notamment des organes de l'ONU compétents et des organisations intergouvernementales

intéressées. Il apparaît que l'intention de l'Assemblée était que la Commission détermine elle-même à quels organismes devrait être communiqué pour observations le projet d'articles qu'elle a adopté en première lecture à sa vingthuitième session 10.

- 34. La Commission peut, soit limiter la distribution du projet aux organisations et institutions indiquées dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial¹¹, soit l'étendre aux organes de l'ONU, institutions spécialisées et organisations intergouvernementales énumérés dans la liste type qu'utilise la CNUCED.
- 35. Le Bureau élargi a recommandé que la Commission utilise la liste type de la CNUCED, et que les organisations internationales et les organes de l'ONU intéressés soient priés de communiquer leurs observations sur le projet d'articles avant le 31 décembre 1977.
- 36. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide d'approuver cette recommandation.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 5.

- ¹⁰ Annuaire... 1976, vol. II (2° partie), p. 10 et suiv., doc. A/31/10, chap. II, sect. C.
- ¹¹ Annuaire... 1970, vol. II, p. 260, doc. A/CN.4/228 et Add.1, annexe III.

1459° SÉANCE

Mercredi 13 juillet 1977, à 10 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (fin) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1, A/CN.4/L.255/Add.3] [Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (fin)

ARTICLE 30 (Application de traités successifs portant sur la même matière)³ [fin]

1. M. REUTER (Rapporteur spécial) suggère que le dernier membre de phrase du paragraphe 5, compte tenu des observations faites par M. Ouchakov et M. Calle y Calle à la 1458° séance, soit rédigé de la manière suivante à partir de l'expression « à l'égard » : « d'un Etat ou

d'une organisation internationale non partie audit traité, en vertu d'un autre traité ».

- 2. M. FRANCIS dit que ni le texte de la dernière partie du paragraphe 5 adopté par le Comité de rédaction ni le nouveau texte que vient de proposer M. Reuter ne sont satisfaisants en anglais, le sens n'en étant pas suffisamment précis. Si le nouveau texte rencontre l'agrément des membres de la Commission, M. Francis ne s'opposera certainement pas à ce qu'il soit adopté, mais il préférerait une formulation telle que « ... incompatible with their respective obligations towards another party under another treaty » (... incompatibles avec leurs obligations respectives à l'égard d'une autre partie en vertu d'un autre traité), ou tout simplement « ... their respective obligations under another treaty » (... leurs obligations respectives en vertu d'un autre traité).
- 3. Le PRÉSIDENT dit qu'un texte comme celui que vient de suggérer M. Francis risque de supprimer la distinction entre les parties au traité en question et les parties à un autre traité, alors que c'est justement l'essentiel de la partie du paragraphe à l'examen.
- 4. M. OUCHAKOV estime que le texte suggéré par le Rapporteur spécial rend bien le sens qui devrait être celui du paragraphe 5, c'est-à-dire que le paragraphe précédent s'applique sans préjudice d'une éventuelle incompatibilité entre les obligations qui découlent respectivement du traité antérieur et du traité postérieur pour un Etat ou une organisation internationale.
- 5. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver l'article 30 proposé par le Comité de rédaction, avec les amendements adoptés par la Commission.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 2 (Expressions employées), PAR. 1, ALINÉA j (« règles de l'organisation ») et

ARTICLE 274 (Droit interne de l'Etat et règles de l'organisation internationale et respect des traités)

- 6. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner en même temps l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2⁵ et l'article 27 proposés par le Comité de rédaction, étant donné que les avis exprimés au sujet de l'article 27 risquent d'avoir une incidence sur la définition donnée à l'article 2.
- 7. Il donne lecture des textes adoptés par le Comité de rédaction, qui sont libellés comme suit :

Article 2. — Expressions employées

- [1. Aux fins des présents articles :
- . . .1
- 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.

Article 27. — Droit interne de l'Etat et règles de l'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.

¹ Annuaire... 1975, vol. II, p. 27.

^a Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

Pour texte, voir 1458° séance, par. 20.

[•] Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1435° séance, par. 37 à 53, et 1436° séance, par. 1 à 40. Voir aussi 1451° séance, par. 47 et suiv.

^a Voir 1429^e séance, note 3.

- 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].
- 8. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que, dans le texte espagnol de l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2, il conviendrait de mettre une virgule avant et après les mots « en particular ». En outre, les mots « et de la pratique bien établie de l'organisation » devraient être rendus, en espagnol, par les mots « y la práctica inveterada en la organización », qui s'entendent d'une pratique constamment appliquée par l'organisation.
- 9. Le PRÉSIDENT dit que le secrétariat vérifiera la formulation qui a été employée dans le texte espagnol de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel⁶, dont s'inspire le libellé de l'alinéa.
- 10. M. OUCHAKOV suggère, en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 27, soit d'insérer une virgule après les mots « l'exécution du traité », soit de supprimer la virgule figurant après « dans l'intention des parties ». D'une manière générale, il accepte ce paragraphe, bien qu'il préférerait que l'on s'y réfère à l'interprétation du traité plutôt qu'à l'intention des parties.
- 11. M. REUTER (Rapporteur spécial) est pour la suppression de la virgule figurant après les mots « dans l'intention des parties ».
- 12. Le PRÉSIDENT fait remarquer que, dans le texte anglais, il serait souhaitable de garder les deux virgules.
- 13. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que, dans le texte espagnol, l'emploi des virgules est justifié.
- 14. M. SCHWEBEL dit que la formulation proposée par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 2 de l'article au Comité de rédaction, à savoir

Une organisation internationale ne peut invoquer les dispositions des règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution d'un traité,

est préférable à la proposition du Comité, qui parle de l'impossibilité, pour une organisation internationale, d'invoquer ses règles comme justifiant la non-exécution du traité, à moins que l'exécution de celui-ci ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation. L'exécution des traités conclus par des organisations internationales n'est-elle pas toujours subordonnée à l'accomplissement des pouvoirs et des fonctions de l'organisation? Heureusement, le texte du Comité de rédaction se réfère aussi à l'intention des parties, indiquant par là que ce n'est pas seulement la volonté de l'organisation internationale qui sera juridiquement déterminante. Néanmoins, en l'absence d'une manifestation claire de l'intention des parties, on peut présumer que cette intention est que l'exécution du traité par l'organisation internationale soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de celle-ci, pour la simple raison qu'une telle attitude est la plus plausible, notamment dans le cas

- d'un traité entre une organisation internationale et un groupe d'Etats membres de cette organisation.
- 15. M. Schwebel espère que la Commission mentionnera dans son rapport le texte qu'il a cité, en précisant qu'il a bénéficié d'un certain appui. Les gouvernements devraient avoir la possibilité de réfléchir sur cette variante, qui est plus conforme au paragraphe 1 de l'article 27, et qui, si elle était adoptée, enlèverait manifestement à une organisation internationale toute possibilité de se soustraire à ses obligations internationales.
- 16. M. SUCHARITKUL fait observer que l'expression « organisation internationale » comprend l'ONU. Dans l'hypothèse d'un traité entre l'Organisation et des Etats Membres, par exemple, l'ONU a toujours la possibilité, en cas de doute ou de controverse au sujet du sens de telle ou telle disposition du traité, de solliciter un avis consultatif de la CIJ, et d'invoquer ensuite cet avis. Qui plus est, en vertu de la définition donnée à l'alinéa j du paragraphe I de l'article 2, l'ONU peut aussi invoquer des décisions du Conseil de sécurité ou des résolutions de l'Assemblée générale.
- 17. M. QUENTIN-BAXTER dit que l'équilibre à réaliser entre l'article 6, le paragraphe 2 de l'article 27 et l'article 46 (qui n'a pas encore été examiné) est un point capital pour l'ensemble du projet d'articles. Lorsqu'une organisation internationale conclut un traité avec un Etat, il y a tout lieu de penser que les deux parties savent à peu près l'une et l'autre à quoi s'en tenir sur ce qui peut être demandé à l'organisation intéressée dans le traité, compte tenu de la liberté que lui laisse son acte constitutif. Si une organisation internationale doit entreprendre un programme d'éradication d'une maladie dans un pays donné, il est peu probable que soit l'organisation soit l'Etat envisage une situation qui amènerait l'organisation à alléguer qu'elle n'est pas en mesure de s'acquitter des obligations que lui imposent les arrangements conclus. Cependant, il n'est pas non plus impossible, dans l'hypothèse d'un traité conclu avec l'ONU, que les parties sachent pertinemment que les grandes orientations de la politique de l'Organisation risquent d'avoir à long terme une incidence sur telle ou telle disposition du traité.
- La difficulté que la relation entre l'article 6, le paragraphe 2 de l'article 27 et l'article 46 aurait pu poser aux Etats a été écartée grâce à l'insertion des mots « 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 ». C'est une réserve que M. Quentin-Baxter juge très importante. En effet, elle ne crée aucune présomption quant à l'intention des parties; elle se borne plutôt à signaler que, lorsqu'on interprète un traité conclu entre des Etats et des organisations internationales, il faut rechercher les meilleures preuves de ce que les parties avaient à l'esprit, en tenant toujours compte du fait que les organisations internationales ont une compétence limitée et sont composées d'Etats qui veulent rester maîtres des décisions de l'organisation sur les grands problèmes, et du fait qu'un certain respect est dû aussi à la lettre du traité.
- 19. De l'avis de M. Quentin-Baxter, le texte de compromis proposé par le Comité de rédaction peut servir de base utile au débat et aux commentaires des gouvernements.

Voir 1458° séance, note 7.

- 20. M. CALLE Y CALLE reconnaît que la Commission aurait pu opter pour un libellé simple et direct, comme celui de l'article 27 de la Convention de Vienne, mais, dans le cas de traités faisant entrer en jeu des organisations internationales, il importe de spécifier que les obligations assumées par l'organisation internationale doivent être compatibles avec les règles intérieures de cette organisation. D'une manière générale, une organisation internationale ne peut pas invoquer ses règles intérieures pour justifier la non-exécution d'un traité. Toutefois, d'après le texte proposé par le Comité de rédaction, s'il ressort de l'intention des parties que l'exécution du traité est subordonnée au respect des règles intérieures de l'organisation internationale, les règles intérieures de l'organisation peuvent alors — et alors seulement — l'emporter sur les dispositions du traité, précisément parce que telle est la volonté des parties.
- 21. Comme M. Quentin-Baxter, M. Calle y Calle estime que l'élément complémentaire proposé par le Comité de rédaction est extrêmement utile, car il donnera lieu à des observations de la part des organisations internationales et aussi des Etats, qui n'ont aucun intérêt à compliquer l'existence des organisations internationales.
- 22. M. FRANCIS dit qu'il peut arriver qu'un traité soit négocié et ratifié en toute bonne foi, mais que quelque chose vienne ensuite fausser la situation quelque chose d'incompatible soit avec la loi fondamentale de l'Etat soit avec l'acte constitutif et les règles intérieures de l'organisation internationale. Il maintient donc sa position, estimant qu'il y a des cas où, étant donné la situation, il est fort probable que l'acte constitutif et les règles intérieures de l'organisation internationale doivent l'emporter sur les dispositions du traité.
- 23. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, félicite le Comité de rédaction d'avoir élaboré un texte qui réunit, jusqu'à un certain point, les manières de voir des membres de la Commission, tout en faisant nettement ressortir la difficulté que recèlent les dispositions extrêmement importantes énoncées à l'article 27. Sans vouloir se prononcer définitivement sur le libellé, sir Francis Vallat pense néanmoins qu'il peut certainement être approuvé en première lecture.
- 24. L'inclusion dans l'article 2 d'une définition des règles de l'organisation constitue une mise au point souhaitable, mais le problème de la définition d'une organisation internationale n'est résolu ni à l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2, ni au paragraphe 2 de l'article 27 problème que vient encore compliquer par ailleurs la formulation utilisée dans la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel.
- 25. A l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2, il faudrait aligner le texte anglais sur les versions française et espagnole, en remplaçant les mots « rules of the organizations » par « rules of the organization ». A la fin de la définition, les mots « l'organisation » doivent rester inchangés parce qu'ils sont repris d'un texte qui a déjà été adopté sur le plan international. Par contre, à la fin du paragraphe 2

- de l'article 27, ces mêmes mots pourraient peut-être être remplacés par « cette organisation », mais sir Francis n'insistera pas sur ce point.
- 26. M. DADZIE n'a rien à redire au texte du paragraphe 2 de l'article 27 au stade de la première lecture. Toutefois, en seconde lecture, il faudra veiller à en améliorer le libellé, car le membre de phrase introduit par le Comité de rédaction « 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 » pourrait servir à justifier la non-exécution d'un traité. Ce membre de phrase rend peut-être la disposition plus claire, mais il ne devrait pas faire partie d'une règle en la matière.
- 27. M. SCHWEBEL estime que, s'il ne donne pas nécessairement satisfaction, le membre de phrase « dans l'intention des parties », au paragraphe 2 de l'article 27, est en tout cas d'une importance capitale. L'absence d'une telle précision laisserait aux organisations internationales la faculté de répudier arbitrairement des traités simplement en adoptant des résolutions incompatibles avec ces traités. M. Schwebel exprime l'espoir qu'il sera indiqué dans le commentaire que quelques-uns au moins des membres de la Commission sont d'avis que la disposition dans son ensemble pourrait être très contestable si les mots en question n'y figuraient pas. Quelques-uns des exemples cités au Comité de rédaction à l'appui d'une disposition ne contenant pas ces mots ou leur équivalent ont clairement démontré que d'autres membres de la Commission sont d'avis que les organisations internationales devraient avoir tout pouvoir de répudier les traités auxquels elles sont parties — ce que M. Schwebel ne saurait admettre.
- 28. M. SETTE CÂMARA a des doutes en ce qui concerne le parallélisme entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 27, du fait que les règles pertinentes de l'organisation internationale sont la source de sa capacité de conclure des traités. Il se pourrait qu'une organisation internationale soit amenée à invoquer ses règles intérieures dans le cas de traités conclus *ultra vires*, conformément à l'article 47 de la Convention de Vienne. Nul doute qu'il s'agit là d'une éventualité peu probable, mais elle ne devrait pas être écartée.
- 29. En revanche, M. Sette Câmara tient à féliciter le Comité de rédaction d'avoir établi une très bonne formule de compromis qui contribuera à susciter des observations de la part des gouvernements.
- 30. Pour le PRÉSIDENT, un des éléments à l'actif du projet est le fait que le paragraphe 3 de l'article 27 renvoie isolément à l'article 46, ce qui indiquera au lecteur que la Commission doit encore examiner cet article. Le commentaire ne manquera certainement pas de mentionner quelques-uns des problèmes que pose le lien entre les articles 27 et 46.
- 31. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide d'approuver le texte de l'article 27 et celui de l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2, tel qu'ils ont été proposés par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

32. M. OUCHAKOV tient à faire observer que l'expression « dans l'intention des parties », même si elle ne vise

⁷ Voir 1429e séance, note 4.

que l'intention des parties contractantes, signifie qu'il faut interpréter le traité. Il ne voit pas ce qu'elle pourrait signifier d'autre.

La séance est levée à 11 h 30.

1460° SÉANCE

Jeudi 14 juillet 1977, à 10 h 10 Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Responsabilité des Etats (suite*) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 21 (Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'obtention d'un résultat) 1 [suite]

- 1. M. THIAM pense, comme M. Ouchakov, qu'il faudrait supprimer l'expression « in concreto » au paragraphe 1, car un résultat ne peut être que concret. Il est également d'avis de supprimer les membres de phrase « tout en le laissant libre de choisir au départ le moyen d'y parvenir » et « par le comportement adopté dans le cadre de cette liberté de choix », et de dire simplement :
 - « Il y a violation d'une obligation internationale si l'Etat n'a pas abouti à la réalisation du résultat internationalement requis. »
- 2. M. Thiam a l'impression que le paragraphe 2 introduit l'idée de moyen, alors que l'article 21 traite exclusivement de l'obligation de résultat. Il s'interroge sur le sens de l'expression « début de violation », car, à son avis, une violation existe ou n'existe pas. Il se joint néanmoins à ceux qui ont proposé de renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction.
- 3. M. ŠAHOVIĆ est en principe favorable à la solution proposée par le Rapporteur spécial à l'article 21. Mais il pense qu'il serait bon d'avoir une idée plus précise des intentions du Rapporteur spécial quant à la suite de ces travaux avant de prendre définitivement position sur cet article. Les articles 20 et 21 lui paraissent logiques et correspondent à l'état actuel de la pratique des Etats et du droit international en général. M. Šahović se demande toutefois si le Rapporteur spécial a réussi à transposer dans ces articles l'argumentation très riche et très complexe qu'il a présentée dans son rapport. A son avis, un certain nombre de questions posées dans le rapport n'ont pas reçu de réponse

- à l'article 21. Le paragraphe 2, en particulier, ne rend pas compte de tous les problèmes que le Rapporteur spécial a lui-même évoqués dans son rapport.
- 4. M. Šahović pense, tout d'abord, qu'il serait utile de définir à l'article 21 le contenu de l'obligation internationale visée dans cet article. Il estime, d'autre part, que l'article 21 modifie en quelque sorte la définition de la violation donnée à l'article 16², qui est peut-être trop générale pour répondre aux besoins du projet. Il se demande si les cas visés à l'article 21 sont des cas exceptionnels ou s'ils font intrinsèquement partie de l'obligation de résultat. Le Rapporteur spécial a donné à ce sujet des exemples tirés de la pratique des Etats, mais on peut se demander si ces cas découlent logiquement de l'obligation de résultat et se présentent toujours pour chaque obligation de ce genre, ou s'il s'agit d'une troisième catégorie d'obligation.
- 5. M. Šahović se demande, enfin, si la réparation envisagée au paragraphe 2 est une réparation juridique au sens courant du terme ou si elle est inhérente à l'obligation de résultat. A son avis, le paragraphe 2 laisse sans réponse un certain nombre de questions relatives aux situations qu'il décrit.
- 6. Il faudrait savoir quand et comment un premier comportement a abouti à une situation incompatible avec le résultat requis. Il faudrait également savoir quand et comment une obligation découlant d'un traité permet à l'Etat de remédier à une telle situation. Le Rapporteur spécial traite dans son rapport, à la section 7 du chapitre III, de la question de l'épuisement des recours internes, qui est liée à l'article 21. Toutefois, un article sur l'épuisement des recours internes ne répondra pas complètement aux questions qui se posent à l'article 21. M. Šahović estime qu'il faut répondre à ces questions non seulement dans le commentaire, mais aussi dans l'article lui-même.
- 7. Le Rapporteur spécial a envisagé la possibilité de placer les articles 20 et 21 après les articles 16, 17 et 18 lors de l'examen du projet en deuxième lecture³. M. Šahović estime qu'il serait également plus logique de placer l'article 21 avant l'article 20, car le type d'obligation visé à l'article 21 est, comme le Rapporteur spécial l'a dit luimême, beaucoup plus fréquent que celui dont traite l'article 20.
- 8. M. CALLE Y CALLE approuve pleinement le principe à la base de l'article 21, qui traite des obligations de résultat. Avec une logique claire et convaincante, le Rapporteur spécial a examiné, dans son rapport, un certain nombre d'exemples d'obligations conventionnelles ainsi que d'obligations fondées sur le droit coutumier qui, sans le demander expressément, n'en exigent pas moins l'obtention d'un certain résultat. Par ailleurs, en parlant des résultats équivalents ou de rechange, le Rapporteur spécial a employé une expression « local remedies » (recours internes) qui, à première vue, fait davantage penser, en anglais, à la médecine ou à la pharmacie, bien qu'elle ait aussi un sens juridique qui prendra encore plus d'importance quand la Commission abordera la question de l'épui-

^{*} Reprise des débats de la 1457° séance.

¹ Pour texte, voir 1456^e séance, par. 37.

² Voir 1454° séance, note 2.

³ Voir 1456^e séance, par. 23.

⁴ Voir p. ex. A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 21.

sement des recours internes en tant que préalable de la responsabilité internationale de l'Etat. Il est juste de dire que c'est la comparaison entre un résultat idéal et le résultat réel qui montre si l'obligation internationale a été ou non violée. La doctrine, la pratique et la jurisprudence démontrent le bien-fondé de la règle actuellement proposée.

- 9. Quant au libellé, les mots « au départ » pourraient être supprimés du paragraphe l sans que le sens de la disposition ait à en souffrir, car ils laissent entendre que l'Etat a initialement la liberté de choix mais que, par la suite, l'obligation indiquera le moyen d'aboutir au résultat. Or, l'Etat est toujours libre de choisir le moyen, tant que dure l'obligation. De même, le mot « internationalement » peut être supprimé du même paragraphe, car il semble signifier que deux résultats sont en cause un résultat national et un résultat international —, alors qu'il est tout à fait clair, dès le début, que le paragraphe en question concerne une obligation internationale.
- 10. Le paragraphe 2 vise les cas où l'obligation permet à l'Etat de remédier à une situation incompatible avec le résultat requis, soit au moyen d'un nouveau comportement, soit en assurant un résultat équivalent. Les mots « en plus » devraient être supprimés, car ils donnent l'impression de spécifier que l'existence d'une violation de l'obligation dépend d'une condition supplémentaire, ce qui en réalité n'est pas le cas. Enfin, bien qu'une violation puisse consister en un acte composé ou complexe, il suffirait de dire que l'Etat a « complété la violation représentée par son premier comportement », c'est-à-dire qu'il faudrait supprimer les mots « début de ».
- 11. Il ne faut pas oublier, par ailleurs, que la violation n'existe qu'à partir du moment où le résultat est final ou définitif, comme le Rapporteur spécial l'a lui-même bien précisé dans son rapport⁵. Il serait donc souhaitable de trouver un moyen d'incorporer l'idée de résultat final ou « définitif » dans le texte du paragraphe 2.
- 12. M. VEROSTA ne voit pas très bien où le Rapporteur spécial veut aboutir, mais il continue à penser que les articles 20 et 21 sont le complément logique de l'article 16. Il voudrait appeler l'attention de la Commission sur le facteur temporel, qui joue un très grand rôle à l'article 21, car on peut distinguer différentes étapes dans la violation de l'obligation internationale visée par cet article. L'article 21 dit en effet qu'il y a violation d'une obligation internationale si l'Etat n'a pas abouti concrètement au résultat requis par l'obligation, mais il dit également qu'il y a violation si, après un premier comportement qui a abouti à une situation incompatible avec le résultat visé, l'Etat n'a pas utilisé la possibilité ultérieure qui lui était donnée de remédier à cette situation, complétant ainsi le début de violation représenté par son premier comportement.
- 13. M. Verosta est très curieux de connaître le contenu de l'article que le Rapporteur spécial a promis de consacrer au « moment de la violation d'une obligation internationale ». Il estime qu'il serait très utile pour le Comité de rédaction d'avoir une idée approximative de ce que contiendra cet article avant de prendre définitivement position sur l'article 21.

- 14. Il tient, pour terminer, à appeler l'attention de la Commission sur le lien qui existe entre l'article 16, les articles 20 et 21, et les articles qui seront consacrés à l'épuisement des recours internes et au moment de la violation internationale.
- 15. M. EL-ERIAN constate qu'après avoir traité, à l'article 16, de l'existence d'une violation d'une obligation internationale, à l'article 17 de la non-pertinence de l'origine de l'obligation internationale violée, à l'article 18 de l'élément temps et à l'article 19 des régimes de responsabilité, le Rapporteur spécial, procédant logiquement et systématiquement, est maintenant passé au contenu de l'obligation internationale violée, qui constitue le sujet des articles 20 et 21. C'est naturellement au Comité de rédaction qu'il appartiendra de régler la question, soulevée par M. Šahović, de savoir s'il vaudrait mieux placer les articles 20 et 21 après les articles 16 à 18. Pour sa part, M. El-Erian préfère l'ordre suivi par le Rapporteur spécial, qui mérite des félicitations tant pour le commentaire très documenté que pour la rédaction de l'article 21.
- 16. Le présent article est ambitieux, en ce sens qu'il vise une multiplicité de cas et les diverses possibilités que chacun d'eux comporte. Parmi les exemples d'obligations conventionnelles, on pourrait utilement citer dans le commentaire celles qui découlent de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. L'article 23 de cette convention, par exemple, qui concerne l'inviolabilité des locaux, traite du type de situation envisagée par le Rapporteur spécial.
- 17. Le paragraphe 1 de l'article 21 est parfaitement acceptable. Le paragraphe 2 vise une situation complexe, dans laquelle l'Etat a la possibilité d'assurer un résultat de rechange, mais ne l'utilise pas. Toutefois, au paragraphe 45 de son rapport le Rapporteur spécial dit qu' « il faudra encore que celui-ci [l'Etat], n'ayant pas atteint le résultat prioritaire, ait encore manqué à assurer le résultat de rechange, à savoir faire en sorte que les victimes desdits méfaits obtiennent pleine et entière réparation des préjudices subis ». La réparation est un problème à part, qui concerne tous les types de responsabilité. Le principe sur lequel elle repose est une réparation in rem, autrement dit le rétablissement du statu quo ante. Si la situation ne peut pas être rétablie, la partie lésée doit être indemnisée. Ce qui embarrasse M. El-Erian, c'est précisément l'affirmation du Rapporteur spécial selon laquelle c'est le manquement à l'obligation de réparer qui engendre la responsabilité. Or, il ne faut pas confondre responsabilité et réparation. M. El-Erian voudrait bien savoir si le Rapporteur spécial considère que, dans certaines situations, la réparation représente un résultat de rechange.
- 18. Enfin, M. El-Erian se demande si, vu la complexité du paragraphe 2, il ne serait pas souhaitable d'en faire un article distinct.
- 19. M. SCHWEBEL déclare avoir beaucoup apprécié l'esprit pénétrant, l'imagination juridique et l'érudition dont témoigne le projet magistral que le Rapporteur spécial a consacré à un domaine fondamental du droit international. Il a malheureusement le désavantage de ne pas

[&]quot; Ibid., par. 45.

Voir 1458° séance, note 7.

avoir été présent lors de la création de la majeure partie de la série d'articles, et il est difficile de participer à l'examen de quelques-uns des articles sans une parfaite intelligence de l'ensemble — ce qu'il n'a pas encore acquis. 20. Certaines dispositions des articles adoptés jusqu'ici paraissent simples et directes, et semblent même parfois affirmer l'évidence — comme les articles 1, 2, 3, 4, 16 et 17, par exemple. Pourtant, le projet n'a rien de facile : sa clarté est faite de subtilité, d'analyse minutieuse et d'une très grande maîtrise juridique. Quelques dispositions, notamment les articles 5 à 15, élucident et développent de façon constructive des matières qui, en elles-mêmes, ne sont ni limpides ni incontestées. D'autres — par exemple quelques-unes de celles qui figurent à l'article 18, et peut-être celles du paragraphe 2 de l'article 21 — atteignent une précision à laquelle on ne s'attend pas à un niveau aussi élevé de la théorie juridique internationale. D'autres encore, telles que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 18, ou l'article 19, témoignent d'une attitude dont la hardiesse a été favorablement accueillie ou au contraire critiquée par un grand nombre des pays représentés à la Sixième Commission. Il reste à voir si la CDI jugera bon de réexaminer les dispositions en cause.

- 21. Comme l'article 20, l'article 21 est à la fois simple et complexe. Le fond de cet article et les distinctions si habilement établies dans le commentaire sont convaincants. Le résultat est simple, mais l'analyse qui l'étaye ne l'est pas. Cependant, certains membres de la Commission ont cédé à la tentation de vouloir simplifier encore plus le libellé de l'article au risque d'aboutir à un texte très inadéquat. Par exemple, si le paragraphe 1 devenait:
- « Il y a violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat d'assurer un résultat déterminé si l'Etat n'a pas abouti à la réalisation du résultat requis », cela reviendrait à affirmer une évidence. A trop retrancher ici et là, on risque d'aboutir à un texte qui aura perdu tout son sens et ne laissera certainement plus percevoir l'analyse en profondeur qui a présidé à sa conception. M. Schwebel doute qu'il soit souhaitable de s'orienter vers un texte dont la signification réelle et la profondeur n'apparaîtraient clairement qu'après une étude du commentaire.
- 22. Le libellé proposé par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 1 est entièrement satisfaisant, mais M. Šahović et M. Verosta ont très justement fait observer qu'il est difficile de prendre définitivement position avant d'avoir acquis une idée précise de l'ensemble du projet. Un texte de compromis entre l'excellente formulation du Rapporteur spécial et les simplifications qui ont été proposées au cours du débat pourrait peut-être se lire comme suit :
 - « Il y a violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat d'assurer un certain résultat, tout en le laissant libre de choisir le moyen d'y parvenir, si, ayant exercé cette liberté de choix, l'Etat n'a pas abouti concrètement à la réalisation du résultat requis. »

Quoi qu'il en soit, le Comité de rédaction pourra certainement parvenir à un libellé approprié.

23. Il est particulièrement rassurant de constater qu'il est souligné, aux paragraphes 27 et 38 du rapport et à la note 88, combien il est important que les Etats s'acquittent effectivement de leurs obligations internationales, non seulement en droit mais aussi en fait. Il existe,

semble-t-il, chez certains Etats une tendance inquiétante à assumer des obligations internationales de grande portée qui devraient être suivies d'effets sur le plan national, mais l'adoption de la législation apparemment nécessaire (même d'une loi constitutionnelle) ou le recours à la législation existante va de pair avec un manquement à ces obligations internationales. Il est vraiment permis de se demander si certaines des parties aux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme s'acquittent véritablement de leurs obligations internationales, et la question devient encore plus grave lorsque des Etats font obstacle aux moyens internationaux mis en œuvre pour le vérifier.

- 24. M. REUTER partage l'attitude du Rapporteur spécial sans aucune réserve quant au fond. Les articles 20 et 21 se situent, à son avis, dans un effort de pensée qui consiste à moduler le problème de la responsabilité en fonction des caractéristiques de l'obligation. Le paragraphe 1 de l'article 21 ne pose, pour lui, aucun problème. Par contre, le paragraphe 2 lui donne l'impression qu'il y a eu un saut dans le développement de la pensée du Rapporteur spécial et qu'une étape intermédiaire a été franchie un peu trop rapidement.
- 25. Comme le montre le commentaire, le Rapporteur spécial entre ici dans le domaine de ce qu'il a appelé « fait complexe », où l'obligation met en cause une série d'actions ou d'omissions. M. Reuter rappelle, à cet égard, que, dans la plaidoirie qu'il a prononcée dans l'affaire de la Barcelona Traction¹, le professeur Rolin a relevé contre l'Espagne une série de délits internationaux distincts, auxquels il a ajouté un délit encore plus grave, qu'il appelait le « grief global » et qui était formé de la réunion de tous les délits particuliers. Il pouvait y avoir, selon lui, un comportement illicites spécifique constitué par la somme de comportements illicites particuliers.
- 26. Le Rapporteur spécial a déjà donné d'autres exemples de délit global quand il a parlé dans son cinquième rapport, en proposant le texte qui est devenu l'article 18, du délit de discrimination systématique à l'égard d'une collectivité résultant de l'addition d'un certain nombre de faits particuliers qui, pris individuellement, ne constituent pas forcément, en soi, des délits internationaux ⁸.
- 27. M. Reuter propose donc la disposition suivante, qui pourrait faire l'objet d'un article distinct ou qui pourrait être insérée, à l'article 21, entre le paragraphe 1 et le paragraphe 2, car elle établit un lien logique entre ces deux paragraphes:
 - « Quand l'obligation de l'Etat porte sur une série d'actions ou d'omissions qui doivent être considérées globalement dans leur résultat final, la violation de l'obligation n'est établie au regard du droit international qu'après l'action ou l'omission finale. »
- 28. Cette disposition, dont l'actuel paragraphe 2 ne constitue qu'un cas particulier, traduit l'idée du Rapporteur spécial selon laquelle le commencement d'une violation n'est pas la violation. Elle correspond également à

^{&#}x27; C.I.J. Mémoires, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (nouvelle requête: 1962), vol. VIII, p. 11 à 54.

Voir Annuaire... 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 24, doc. A/CN.4/291 et Add.1 et 2, par. 65 et 66.

la notion de grief global que le professeur Rolin prétendait établir, car ce grief global n'était réalisé qu'après le dernier élément de la série de faits illicites constituant la violation.

- 29. Cependant, le Rapporteur spécial n'a pas choisi l'hypothèse où il y a commencement de délit et où chaque fait nouveau vient s'ajouter au précédent pour constituer, à la fin, un délit global. Il a choisi un cas tout à fait particulier de cette hypothèse celui où, parmi les faits constitutifs du délit, il y en a un qui, dès le début, consomme matériellement tout le dommage, sans que le délit soit constitué juridiquement. Il a ainsi introduit l'idée que, dans la série des faits qui vont constituer un délit, il y a les faits matériels et les remèdes ces derniers représentant un élément du délit.
- 30. M. Reuter estime pour sa part qu'il est difficile d'introduire brutalement, dans la notion de délit complexe, la question de l'épuisement des recours internes. En effet, dans la pratique internationale, la règle de l'épuisement des recours internes a un caractère plus ou moins empirique. Charles de Vischer a dit que cette règle était une règle de fond ce qui est la théorie du Rapporteur spécial —, mais aussi une règle de procédure.
- 31. Avant de prendre position sur ce cas particulier, M. Reuter voudrait savoir quelles sont les conséquences pratiques de l'attitude du Rapporteur spécial sur l'étendue de l'obligation d'épuisement des recours internes. Il souhaiterait que l'on examine à fond cette question, car la théorie de l'épuisement des recours internes est encore obscure. Il souhaiterait également que le paragraphe 2 de l'article 21 soit précédé d'une disposition plus générale, formulée comme il l'a indiqué précédemment, exprimant l'idée de délit complexe qui est celle du Rapporteur spécial —, car, avec l'actuel paragraphe 2, la Commission aborde déjà un cas très particulier, qui est celui de la combinaison des faits matériels et des remèdes en tant que fait constitutif d'un délit.
- M. DADZIE dit que l'article 21 proposé par le Rapporteur spécial ne peut être critiqué quant au fond, mais que son libellé soulève de réelles objections. Ainsi, il reconnaît, avec M. Ouchakov et M. Francis 10, que le Comité de rédaction devrait réfléchir à l'emploi des mots « in concreto » et « au départ » au paragraphe 1. Il estime, en particulier, que l'expression « au départ » manque de la précision juridique nécessaire. Pour ce qui est du mot « exists » (« il y a ») employé au paragraphe 1, il pense, comme sir Francis Vallat, que le Comité de rédaction devrait envisager la possibilité de le remplacer par le mot « occurs » (il se produit une). De même, le Comité de rédaction pourrait envisager la possibilité de remplacer, au paragraphe 1, le mot « comportement » par le mot « méthode », afin de souligner que l'article 21 concerne, non pas les obligations de comportement, mais les obligations de résultat et le moyen de les exécuter.
- 33. Au paragraphe 2, M. Dadzie désapprouve l'emploi de l'expression « une situation incompatible avec le résultat visé » et préférerait qu'elle soit remplacée par « une situation non conforme au résultat visé ». Il a aussi une légère objection à opposer à l'emploi, dans la version an-

- 34. Enfin, il souscrit sans réserve au texte qu'a proposé M. Schwebel, estimant toutefois que le mot « occurs » (il se produit une) conviendrait mieux que le mot « exists » (il y a).
- 35. M. QUENTIN-BAXTER partage l'opinion exprimée par M. Thiam à propos de l'emploi du mot « comportement » dans le paragraphe 1 de l'article 21, qui pourrait permettre aux Etats d'invoquer leur comportement comme excuse pour ne pas être parvenu à un résultat requis. Il pense donc qu'on pourrait le supprimer et que le paragraphe 1 pourrait probablement être libellé en des termes aussi simples et directs que l'article 20. Il énoncerait alors un principe plus ou moins parallèle au principe énoncé à l'article 20.
- 36. Cela dit, M. Quentin-Baxter estime que la mention du comportement de l'Etat au paragraphe 1 de l'article 21 montre que la relation entre les obligations de comportement et les obligations de résultat est plus subtile que la Commission ne l'a admis jusqu'ici. En effet, comme il n'est pas rare que les juristes aient à déterminer si, dans un cas particulier, un Etat avait une obligation de comportement ou une obligation de résultat, et qu'ils ont souvent estimé qu'il avait en fait l'obligation d'aboutir à un résultat donné, on pourrait conclure que l'article 21 concerne le cas général et l'article 20 l'exception. Cependant, M. Quentin-Baxter n'est pas certain que cette conclusion soit juste.
- Il mentionne à cet égard la décision rendue par la Commission générale des réclamations Etats-Unis d'Amérique/Mexique dans l'Affaire Janes 11, où un homme avait été tué dans des circonstances dont on ne pouvait attendre des autorités qu'elles les préviennent et où la police n'avait pas pris de mesures adéquates pour arrêter le coupable, resté impuni. Lors de l'examen de la réclamation portée devant la Commission générale des réclamations, un membre de la Commission a soutenu que le comportement des autorités équivalait à un « pardon » du crime. Ce membre a donc considéré que ce qui importait, en l'espèce, ce n'était pas le fait pour l'Etat de ne pas avoir obtenu le résultat consistant à appréhender, à juger, à condamner et à punir le criminel, mais plutôt le fait que le comportement des autorités de l'Etat contre lequel la réclamation avait été faite n'était pas conforme à ses obligations internationales.
- 38. M. Quentin-Baxter a donné cet exemple pour montrer que l'appréciation du comportement d'un Etat détermine souvent de façon décisive si cet Etat a violé ou non

glaise, du mot « rectify », qui, à son avis, est plus communément utilisé à propos de la modification d'un document, par exemple. Il propose donc de remplacer le mot « rectify » par « remedy », qui établirait de façon claire que, si un Etat a suivi une méthode pour s'efforcer d'obtenir un résultat requis mais que cette méthode a échoué, il peut remédier à la situation qu'il a créée en adoptant une autre méthode. L'expression « nouveau comportement » suscite de sa part la même réaction que l'emploi du mot « comportement » au paragraphe 1. Il suggère donc de remplacer les mots « un nouveau comportement » par « une nouvelle méthode ».

 ^{1457&}lt;sup>e</sup> séance, par. 29.

¹⁰ Ibid., par. 22.

¹¹ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 112 à 114, doc. A/CN.4/264 et Add.1, par. 83 à 85.

une obligation internationale, et que les situations envisagées au paragraphe 2 de l'article 21 peuvent se produire aussi à propos d'obligations relevant de l'article 20. Il mentionne encore à titre d'exemple le cas où des soldats avaient bien cherché à protéger des étrangers, mais sans résultat, parce qu'ils s'étaient bornés à surveiller la situation sans intervenir, et le cas où des soldats qu'on avait envoyés pour protéger des étrangers leur avaient en fait porté préjudice en se joignant à ceux qui s'en étaient pris à eux. Il n'est pas douteux que l'attaque directe par les soldats de personnes qu'ils étaient chargés de protéger constitue une violation d'une obligation de comportement. Par contre, il est plus difficile de prendre la position sur le premier cas — celui où les soldats ont simplement manqué à protéger les étrangers en question ---, mais M. Quentin-Baxter estime que, pour évaluer la responsabilité internationale de l'Etat, l'élément « comportement » sera là encore décisif.

- 39. A son avis, il n'y a pas loin de l'examen des obligations de comportement et des obligations de résultat à celui de la question des faits complexes, que la Commission a abordée à l'article 18. Dans un cas analogue à ceux qu'il vient de mentionner où un étranger est blessé par un particulier, on ne peut dire que l'Etat soit directement impliqué, car les étrangers courent ce genre de risque dans n'importe quel pays où ils se rendent. Cependant, quand l'Etat réagit, recherche l'agresseur présumé et saisit de l'affaire un tribunal, dont la décision sera ensuite portée devant une juridiction plus élevée, on peut dire qu'un fait complexe s'est produit, et le comportement de l'Etat ne peut alors être évalué que par rapport à ce fait complexe.
- De même, si un tribunal administratif prend une décision injustifiée en refusant à un étranger des droits d'exploitation minière sur une parcelle de terrain déterminée, on peut dire que la responsabilité de l'Etat est engagée seulement quand le droit de recours devant un autre tribunal administratif a été exercé et qu'il a été établi que ce tribunal n'a pas pris non plus la décision qui convenait. En pareil cas, on peut dire qu'il y a violation d'une obligation internationale au sens du paragraphe 1 de l'article 21. Cependant, on peut certainement dire aussi à bon droit que, dans tous les cas où il y a violation d'une obligation internationale, l'Etat est tenu de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette violation. M. Quentin-Baxter estime donc insuffisant le texte du paragraphe 2 de l'article 21, qui dit : « dans les cas où l'obligation internationale permet à l'Etat dont un premier comportement a abouti à une situation incompatible avec le résultat visé de remédier à cette situation », et il estime qu'avant de prendre définitivement position à ce sujet, la Commission devrait attendre d'avoir examiné l'article 22, relatif à l'épuisement des recours internes, et d'avoir défini les limites d'un fait complexe — ou, en d'autres termes, la relation entre la violation initiale d'une obligation internationale et ce qui se passe ensuite.
- 41. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, compare les articles 20 et 21 à la clef de voûte d'une arche dont la Commission aurait déjà la moitié et attendrait l'autre. Dans l'intervalle, il lui est difficile de maintenir la clef de voûte en place et d'avoir une idée d'ensemble de la structure du projet d'articles. Or, certains des

- problèmes qu'a soulevés l'article 21, en particulier, pourraient être résolus si la Commission ne perdait pas de vue l'article 18, qui traite des faits complexes, et tenait compte de l'article 22, qui porte sur l'épuisement des recours internes.
- 42. La Commission doit donc, en examinant l'article 21, garder présente à l'esprit la question du moment où la violation s'est produite, qu'il faudra réserver pour un examen ultérieur. Un autre point important dont elle doit tenir compte est que la différence entre les obligations de comportement et les obligations de résultat peut facilement s'estomper. Le libellé des articles 20 et 21 doit donc être suffisamment général pour que, dans chaque cas particulier, la nature de l'obligation en question puisse être déterminée et les dispositions de l'article approprié appliquées.
- Sir Francis Vallat invoque, à l'appui de son opinion selon laquelle la nature de l'obligation est au cœur même du problème que doivent résoudre les articles 20 et 21, l'exemple du déni de justice - que, par souci de commodité, on peut appeler un vice entachant la façon dont la justice est administrée par les tribunaux d'un Etat. Il est évident que l'Etat a l'obligation de veiller à ce que la justice soit rendue comme il convient, mais on ne peut dire qu'une violation de cette obligation s'est produite avant d'avoir démontré que les tribunaux ont collectivement failli à l'accomplissement de leurs devoirs respectifs. Il se pourrait, toutefois, qu'il s'agisse d'une obligation de nature différente si, dans un cas particulier, une obligation précise a été violée. Par exemple, un traité peut mettre à la charge d'un Etat l'obligation d'autoriser certains étrangers à entrer sur son territoire. Si les autorités d'immigration de cet Etat refusent aux étrangers en question l'autorisation d'entrer dans le pays, on peut dire que l'obligation prévue par le traité a été violée. La question de savoir s'il peut être remédié à cette violation par des mesures ultérieures dépend de l'interprétation qui sera donnée de la nature de l'obligation. De plus, si le traité prévoit aussi l'épuisement des recours internes, la nature de l'obligation peut changer de nouveau, car le pouvoir judiciaire de l'Etat devra veiller à ce qu'il y ait des voies de recours suffisantes pour les étrangers en question si, par exemple, ils ont été détenus illégalement. Tous ces facteurs devront être pris en considération pour déterminer à quel moment la violation s'est effectivement produite.
- Se référant au commentaire de l'article 21 (A/CN.4/ 302 et Add.1 à 3, chap. III, sect. 6), sir Francis Vallat dit que, s'il contient d'abondants renseignements, on n'y trouve guère d'exemples de la pratique des Etats. Le projet d'articles sera néanmoins très utile à de nombreuses personnes, en particulier aux fonctionnaires des ministères des affaires étrangères. Sir Francis Vallat propose donc qu'il soit indiqué dans le rapport que, bien que le commentaire ne donne pas de nombreux exemples de la pratique des Etats, les membres de la Commission ont fondé leurs conclusions sur ce qu'ils savaient du développement de la pratique des Etats. Il suggère en outre que, lorsqu'on demandera aux gouvernements de faire connaître leurs observations sur le projet d'articles, il leur soit demandé aussi de fournir d'autres exemples de la pratique des Etats, afin d'aider le Rapporteur spécial et d'enrichir l'expérience des membres de la Commission.

- 45. M. OUCHAKOV souligne l'importance de la distinction entre les obligations de moyen ou de comportement et les obligations de résultat. En ce qui concerne les obligations de résultat, il est de plus en plus convaincu qu'il ne faut pas mettre l'accent sur un certain comportement, mais sur un certain fait. Dans l'affaire des droits de passage dans le canal de Panama, citée par le Rapporteur spécial au paragraphe 34 de son sixième rapport, il y a eu un certain comportement de la part du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique — la promulgation d'une loi —, mais aucun fait conduisant à un résultat non conforme au résultat requis par l'obligation internationale en question, puisque cette loi n'a pas été appliquée. Lorsque la loi a été modifiée, l'obligation internationale n'avait pas été violée. En conséquence, M. Ouchakov estime que ce n'est pas en cas de comportement de l'Etat n'aboutissant pas concrètement à la réalisation du résultat internationalement requis qu'il y a violation de l'obligation internationale, mais en cas de fait de l'Etat non conforme au résultat requis de lui par cette obligation. En l'occurrence, il y aurait eu violation de l'obligation internationale si le Gouvernement des Etats-Unis avait perçu des droits de passage en application de ladite loi.
- 46. Se référant aux observations de M. Reuter selon lesquelles la violation d'une obligation internationale peut résulter d'un ensemble d'actions ou d'omissions, en cas de fait complexe, M. Ouchakov souligne qu'il suffit, en pareil cas, d'un seul fait. Lorsqu'un fonctionnaire de l'administration des douanes d'un Etat partie à l'Accord général du GATT prélève un droit sur des produits étrangers en violation de l'article III de l'Accord, il y a un fait contraire à la réalisation du résultat internationalement requis, qui entraîne la violation des dispositions en question. S'il n'est pas porté remède à ce fait, la violation existe dès le premier fait. Si l'on y remédie, par exemple en annulant la décision erronée, le deuxième fait efface le premier.
- 47. Enfin, M. Ouchakov évoque le cas d'un Etat accréditaire qui ne ferait pas droit à la demande d'un Etat visant à placer son ambassade sous la protection de la police locale. Tant que personne ne pénètre sans autorisation dans les locaux de l'ambassade, il n'y a pas de fait contraire au résultat internationalement requis, mais un simple comportement de l'Etat accréditaire. En soi, ce comportement n'entraîne pas la violation d'une obligation internationale.

La séance est levée à 13 h 5.

1461° SÉANCE

Vendredi 15 juillet 1977, à 10 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 21 (Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'obtention d'un résultat)¹ [fin]

- 1. M. AGO (Rapporteur spécial) se propose de résumer le débat relatif à l'article 21, en relevant d'abord les principales observations formulées par les membres de la Commission, puis en développant certaines considérations générales.
- 2. M. Tabibi (1457° séance) a, dès le début, mis l'accent sur un point essentiel : c'est en raison des différents modes d'être des obligations internationales que varie la violation de ces obligations. M. Verosta a fait des incursions dans le passé et dans l'avenir (1457° séance), et a mis en évidence le lien étroit qui unit l'article à l'examen et l'article 16° (1460° séance), et M. Francis (1457° séance) a insisté sur un point très important : il faut distinguer les moyens qu'un Etat choisit d'utiliser pour atteindre le résultat requis et les actions ou omissions qu'il accomplit à la suite de ce choix. Il arrive en effet que le moyen choisi soit excellent, mais que les actions ou omissions qui y font suite ne permettent nullement d'aboutir au résultat requis.
- 3. M. Ouchakov a montré (1457e séance) combien l'article 21 est important, aussi bien du point de vue du moment de la violation que de celui des circonstances dans lesquelles elle se réalise. Il a formulé des observations sur le commentaire de l'article ainsi que sur son libellé; plusieurs de ses remarques rédactionnelles touchent d'ailleurs au fond. Enfin, il a bien indiqué (1460° séance) que le fait de l'Etat mentionné à l'article 16 et l'action ou l'omission de l'Etat auxquelles se réfère l'article 18 sont des notions qui ne se recouvrent pas nécessairement. D'intéressantes observations rédactionnelles ont été présentées par M. Sette Câmara (1457° séance), notamment en ce qui concerne l'expression « in concreto ». Quant à M. Thiam, il s'est demandé (1460° séance) s'il convenait vraiment d'introduire la notion de moyen dans une disposition visant des obligations de résultat. Cette observation pertinente mériterait de retenir l'attention de la Commission. En outre, M. Thiam s'est interrogé sur le sens de l'expression « début de violation », qui figure au paragraphe 2 de l'article 21. Le Rapporteur spécial reconnaît que cette formule appelle au moins des précisions.
- 4. Après avoir insisté sur l'importance que présente la distinction entre les obligations internationales selon leurs caractères propres, du point de vue de leur violation, M. Šahović (1460° séance) a suggéré de modifier l'ordre des articles du projet. Il a aussi exprimé l'avis que l'article 16 était un peu trop général. Quant aux observations de M. Calle y Calle (1460° séance), elles ont porté essentiellement sur des points de rédaction et de traduction.
- 5. Comme M. Reuter (1460° séance) l'a élégamment mis en évidence, l'intention du Rapporteur spécial, en rédigeant l'article 21, était de moduler les aspects de la

¹ Pour texte, voir 1456° séance, par. 37.

^a Voir 1454° séance, note 2.

violation sur les caractéristiques de l'obligation. M. Reuter a fait observer aussi qu'à son avis il y avait une solution de continuité entre l'article 16 et les articles 20 et 21, et il a suggéré de combler cette lacune à l'article 21. Le Rapporteur spécial pense toutefois qu'il ne faut pas négliger non plus l'article 18, qui l'amènera à rédiger plus tard une disposition sur la durée du fait illicite. Quant à M. El-Erian (1460^e séance), il a développé la question des résultats de rechange. Il a constaté que le résultat de rechange que l'Etat peut être autorisé à assurer quand le premier résultat n'est plus réalisable prend très souvent la forme d'une compensation ou d'un dédommagement. A ce sujet, le Rapporteur spécial tient à souligner qu'il s'agit, en pareil cas, de l'exécution d'une obligation primaire, qui n'a rien à voir avec la réparation d'un fait internationalement illicite.

- 6. M. Schwebel (1460° séance) a estimé qu'il y aurait lieu d'alléger quelque peu la rédaction de l'article 21. Le Rapporteur spécial en convient, mais voudrait éviter que des éléments essentiels de cette disposition ne s'en trouvent supprimés. M. Dadzie (1460^e séance) s'est attaché à la forme de l'article; il a préconisé l'emploi du mot « méthode », qui doit correspondre plus ou moins au mot « moyen », et il a parlé d'une « nouvelle méthode » apte à corriger une situation incompatible avec le résultat internationalement requis. Quant à M. Quentin-Baxter (1460° séance), il a démontré, en se fondant sur la jurisprudence, que la différence entre les deux types d'obligations internationales envisagées est plus subtile qu'il n'y paraît. Ce qui est décisif, selon lui, c'est le sens à donner à l'expression « fait complexe »; il pense notamment qu'il faudrait préciser quel rapport existe entre le premier et le dernier comportement étatique dans le même cas d'espèce.
- 7. Enfin, sir Francis Vallat (1460° séance) a rappelé l'existence de l'article 18, et souligné qu'une même disposition conventionnelle peut comporter pour un même Etat des obligations de moyen et de résultat. Il a insisté sur l'importance de la notion de fait complexe aux fins de l'article à l'examen et de l'article suivant, et suggéré de prier les chancelleries de fournir à la Commission, en vue de la deuxième lecture du projet, un complément d'information sur la jurisprudence internationale et la pratique des Etats, estimant que les exemples cités dans le rapport du Rapporteur spécial, bien que nombreux, sont généralement limités à certains pays ou à certains types d'affaires.
- 8. Passant aux observations générales, le Rapporteur spécial constate d'abord que la Commission, dans son ensemble, s'est révélée pleinement consciente de l'importance des articles 20 et 21 et de la distinction faite, aux fins de leur éventuelle violation, entre les deux types d'obligations internationales auxquelles s'appliquent ces dispositions.
- 9. Pour ce qui est de l'ordre des articles, il semble hors de question de placer l'article 21 avant l'article 20, car il est logique d'aller du plus simple au plus complexe. On pourrait, en revanche, mettre les articles 20, 21 et 22 (et, éventuellement, les futurs articles 23 et 24) immédiatement après l'article 18, de manière que l'actuel article 19 devienne la disposition finale du chapitre III. Le Rapporteur spécial exclut, par contre, que les articles 20 et 21 puissent être placés immédiatement après l'article 16. En effet, les articles 16, 17 et 18 se suivent logiquement, et

les articles 17 et 18 sont la prémisse indispensable des articles suivants.

- 10. A ce propos, M. Ago tient à rappeler que le chapitre à l'examen concerne l'aspect objectif du fait internationalement illicite — la violation d'une obligation internationale —, tandis que le chapitre II traitait de l'aspect subjectif. L'article 16, premier article du chapitre III, contient une règle toute générale, dont le libellé pourra peut-être être amélioré. Dans cette disposition, la Commission s'est référée au « fait de l'Etat » et non pas à son comportement, action ou omission. A la lecture de l'article 18, on constate qu'il existe des faits de l'Etat qui ne comportent pas une action ou une omission instantanée, mais un comportement qui se prolonge dans le temps (fait continu), ou qui sont formés par une série d'actions ou omissions analogues relatives à des situations différentes (fait composé), ou par une pluralité d'actions ou omissions d'organes différents concernant le même cas (fait complexe). L'article 18 vise d'abord le cas le plus simple, celui d'un fait constitué par une action ou omission instantanée. Dans ce cas, dit l'article, il y a violation de l'obligation si le fait instantané a été accompli à un moment où l'obligation était en vigueur. Ensuite, il est question des faits ayant un caractère de continuité. Pour qu'il y ait violation de l'obligation, il suffit alors que celle-ci ait été en vigueur à un moment quelconque auquel le fait continu a subsisté. L'article 18 prend ensuite en considération l'hypothèse d'un fait composé. Si une obligation internationale porte sur l'interdiction d'une pratique discriminatoire, on ne peut imputer une violation de cette obligation à l'Etat du seul fait qu'il a commis un acte isolé de discrimination envers une personne. Il n'y a fait internationalement illicite et, par conséquent, violation de l'obligation internationale que lorsque les cas de discrimination sont assez nombreux pour constituer une pratique discriminatoire. Le fait internationalement illicite comprend alors tous les comportements de l'Etat, du premier au dernier. Néanmoins, si l'obligation internationale prend naissance au cours de ce processus, seuls les cas postérieurs à la naissance de l'obligation entrent en ligne de compte. Il y a alors violation seulement si ces cas postérieurs sont à eux seuls suffisants pour constituer la « pratique discriminatoire » interdite par l'obligation.
- 11. Enfin, le dernier paragraphe de l'article 18 se réfère à l'hypothèse d'un fait complexe. Un tel fait implique que plusieurs organes interviennent successivement dans un même cas d'espèce, ou aussi qu'un même organe y intervienne à plusieurs reprises avec, dans tous les cas, une pluralité d'actions ou d'omissions. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'un étranger qui s'est adressé à un tribunal de première instance pour trancher un différend de droit interne est débouté parce qu'il est étranger, ou que ce tribunal lui dénie le droit à la défense, ou qu'il rend une décision ouvertement et volontairement injuste. Pareil comportement d'un tribunal ne suffit cependant pas à constituer un déni de justice au sens propre de ce terme. Ce n'est que lorsque les instances judiciaires pouvant être ultérieurement saisies auront continué la conduite du tribunal de première instance que l'existence d'un déni de justice pourra être établie. Et il s'agira alors précisément d'un fait « complexe » comportant une pluralité d'actions ou omissions. Il convient en effet de préciser que l'obli-

gation internationale requérant de ne pas commettre de déni de justice à l'égard des étrangers ne met normalement pas en cause le comportement d'un organe judiciaire déterminé, mais tout l'appareil judiciaire et sa capacité de garantir dans son ensemble une bonne administration de la justice envers les étrangers.

- En définitive, le débat relatif au paragraphe 2 de l'article 21 a quelque peu débordé sur l'article 22, qui vise les hypothèses où l'obligation internationale est concue dans l'intérêt de particuliers et où la réalisation du résultat internationalement requis fait donc appel à la collaboration des particuliers intéressés. L'article 21 n'a pas pour objet ces hypothèses spéciales. Mais les obligations internationales desquelles l'Etat peut encore s'acquitter en remédiant par un comportement ultérieur à une situation, créée par un premier comportement étatique, incompatible avec le résultat visé ne sont pas uniquement des obligations relatives au traitement de particuliers. A ce propos, le Rapporteur spécial souligne que, même dans le cas d'obligations requérant un résultat n'intéressant directement que les Etats eux-mêmes, il se peut qu'un Etat ait à corriger, par une action d'une autorité supérieure, l'action insatisfaisante d'une autorité inférieure. En pareil cas, il ne peut être question d'aucune collaboration de particuliers et d'aucun épuisement par les intéressés de voies de recours internes.
- Reprenant une observation de M. Thiam, M. Quentin-Baxter s'est demandé à la 1460° séance s'il convenait d'introduire l'idée de moyen dans une disposition concernant les obligations de résultat. Pour le Rapporteur spécial, il va sans dire que ce qui est requis aussi bien par l'article 20 que par l'article 21 se traduit nécessairement, en dernière analyse, dans des comportements de l'Etat. Ce qui distingue les deux articles est que, dans le cas de l'article 20, l'action ou l'omission que requiert l'obligation internationale, ou qu'elle veut au contraire éviter, est une action ou une omission spécifiquement indiquée; dans celui de l'article 21, où l'obligation ne requiert qu'un résultat, ce sera évidemment par des comportements que l'Etat peut réaliser ce résultat, mais c'est à lui de choisir les comportements par lesquels y parvenir. Si un Etat est tenu, par une obligation internationale, de ne faire aucune discrimination entre les hommes et les femmes en ce qui concerne la rétribution du travail, il peut promulguer à cet effet une loi, suivre une pratique, donner des instructions aux organes régionaux du travail ou recourir à tout autre moyen propre à réaliser ce résultat. Il n'y a violation de son obligation internationale que si l'on peut constater concrètement que les femmes sont moins rétribuées que les hommes pour un travail égal, que cette situation effective résulte d'une action ou d'une omission de l'Etat en question.
- 14. En conséquence, le Rapporteur spécial ne voit pas d'inconvénient à employer le terme « comportement » dans le corps de l'article 21, même s'il est évident que cet article ne concerne pas la violation d'une obligation « de comportement », mais la violation, par le comportement adopté, d'une obligation « de résultat ». En tout cas, il faut se garder de tout fétichisme à l'égard de la terminologie utilisée dans les articles précédents. M. Ago ne serait pas hostile, par exemple, à l'emploi de l'expression « obligation de moyens » comme équivalent de celle d' « obligation requérant l'adoption d'un comportement

spécifiquement déterminé », ainsi que l'a suggéré sir Francis Vallat.

- Se référant à l'expression « in concreto », qui a été critiquée, le Rapporteur spécial précise qu'il l'a utilisée pour bien montrer que le résultat doit être atteint dans les faits. Un Etat ne peut pas justifier la non-réalisation effective du résultat internationalement requis en alléguant d'avoir pris des mesures qui avaient pour but de réaliser ce résultat. C'est ainsi qu'il ne suffit pas de promulguer une loi prévoyant l'égalité de salaire pour les hommes et les femmes en cas de travail égal : encore faut-il appliquer cette loi. Si une pratique contraire se maintient, le résultat n'est pas atteint « in concreto ». Le Rapporteur spécial convient cependant que l'emploi de cette expression latine n'est pas absolument nécessaire. Quant à l'expression « au départ », elle doit simplement indiquer que, dans certains cas, l'obligation internationale laisse l'Etat initialement libre de choisir entre différents movens de réalisation du résultat visé. Mais il se peut, et c'est la première des hypothèses prises successivement en considération, que l'Etat ne se voie attribuer que cette liberté de choix initiale. En revanche, comme on l'a vu, d'autres obligations internationales permettent aussi à l'Etat de remédier par un moyen ultérieur à la situation créée par le recours initial à un moyen donné. L'expression « début de violation » a aussi fait l'objet de commentaires. Cette expression a déjà été employée lorsque la Commission a étudié les faits complexes à propos de l'article 18. De toute façon, il ne faut pas oublier que le texte des articles que propose le Rapporteur spécial n'est qu'une ébauche, et que sa rédaction définitive doit être l'œuvre collective de la Commission.
- Enfin, se référant à une observation de M. Ouchakov (1457° séance), le Rapporteur spécial précise que si les exemples qu'il a fournis au sujet de l'article 21 concernent de préférence des cas relatifs à certaines matières plutôt qu'à d'autres, c'est d'abord parce que les recueils de jurisprudence ne donnent pas un aperçu complet de tous les litiges, mais aussi parce que les obligations internationales dont l'exécution se réalise dans les rapports internationaux plutôt que dans le domaine interne de l'Etat relèvent de l'article 20 plus fréquemment que de l'article 21. Dans les relations directes d'Etat à Etat, ce qui est souvent requis d'un Etat, c'est un comportement spécifiquement déterminé (remettre ou couler des navires de guerre, ne pas fortifier une région, ne pas survoler un certain territoire, s'abstenir de pénétrer dans un immeuble extraterritorial, etc.). En revanche, les obligations internationales de résultat sont beaucoup plus habituelles lorsque le droit international veut produire des effets dans la sphère intérieure des Etats. Le Rapporteur spécial s'efforcera de compléter les exemples qu'il a déjà donnés, mais ses nouveaux exemples concerneront plutôt l'article 20 que l'article 21, pour la raison qu'il vient d'indiquer.
- 17. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé³.

La séance est levée à 11 h 15.

³ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1469^e séance, par. 1 à 10.

1462° SÉANCE

Lundi 18 juillet 1977, à 15 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Propositions concernant l'élaboration d'un protocole relatif au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique (par. 4 de la résolution 31/76 de l'Assemblée générale) [fin*] (A/CN.4/300, A/CN.4/305)

[Point 5 de l'ordre du jour]

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL (A/CN.4/305)

- 1. M. EL-ERIAN (Président du Groupe de travail), présentant le rapport du Groupe de travail créé par la Commission pour examiner le point 5 de l'ordre du jour (A/CN.4/305), dit que le Groupe a tenu trois réunions, au cours desquelles il a recherché quelle serait la meilleure façon de s'acquitter de la tâche qui lui était confiée et est parvenu à un accord sur la ligne d'action à recommander à la Commission.
- La plupart des membres du Groupe de travail ont été d'avis que la Commission devrait entreprendre l'étude du sujet à sa session de 1978, afin de permettre au Secrétaire général de tenir compte des résultats de cette étude dans le rapport sur l'application de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques qu'il est prié de soumettre à l'Assemblée générale à sa trente-troisième session conformément au paragraphe 5 de la résolution 31/ 76 de l'Assemblée générale. Ils ont aussi estimé que la Commission devrait disposer de plus amples informations et observations de la part des gouvernements. D'autres membres du Groupe ont été d'avis que l'étude devrait consister principalement à rechercher des solutions aux problèmes de l'abus des immunités diplomatiques des courriers diplomatiques et des abus concernant la valise diplomatique. Le Groupe de travail est néanmoins parvenu à un consensus quant à la meilleure façon de traiter la question. Les conclusions qu'il a décidé de soumettre à la Commission sont reproduites au paragraphe 4 de son rapport, dont la Commission est saisie pour examen et approbation.
- 3. Le Groupe a recommandé que le sujet soit inscrit au programme de travail de la Commission pour sa session de 1978 et soit examiné pendant la première moitié de cette session, afin de faciliter la tâche du Secrétaire général, qui doit présenter un rapport analytique à la trentetroisième session de l'Assemblée générale. Le Groupe a recommandé de suivre une procédure analogue à celle que la Commission avait adoptée pour l'étude de la question
 - * Reprise des débats de la 1425° séance.

- de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international, et il s'est déclaré prêt à se charger lui-même de la première phase de l'étude du sujet et à faire rapport à la Commission sans qu'il soit nécessaire de nommer un rapporteur spécial.
- 4. Le Groupe de travail a l'intention de procéder à l'étude du sujet sur la base des propositions, observations et commentaires pertinents faits par les Etats Membres conformément aux résolutions 3501 (XXX) et 31/76 de l'Assemblée générale. Pour faciliter la tâche du Groupe, les membres de la Commission seraient invités à présenter des mémoires, de préférence avant le début de la session de 1978 de la Commission, et le Secrétariat serait prié de rappeler aux Etats Membres que la Commission a l'intention d'étudier le sujet et qu'il conviendrait qu'ils fassent part de leurs propositions et observations. Le Secrétariat serait également prié de rédiger un document présentant les propositions émanant des Etats Membres. Le Groupe de travail est convenu que ce document du Secrétariat consisterait en une introduction traitant de façon générale des propositions relatives au sujet et en une partie principale contenant une analyse de ces propositions.
- 5. M. TABIBI dit qu'il approuve pleinement le rapport du Groupe de travail et les recommandations qu'il contient. Il aimerait toutefois que le Président du Groupe précise davantage les raisons pour lesquelles le Groupe de travail a jugé bon de s'écarter de la pratique habituelle, qui veut que son président pose des questions et demande l'avis des membres du Groupe et de la Commission.
- 6. Quand le Groupe de travail entreprendra son examen, M. Tabibi pense qu'il y aurait lieu de tenir compte de la complexité du statut des courriers diplomatiques et de la valise diplomatique ainsi que de l'évolution de la pratique des Etats depuis l'adoption de la Convention de 1961 sur les relations diplomatiques. Actuellement, par exemple, il est fréquent que la valise diplomatique soit transportée par des avions spéciaux et non par les appareils des lignes régulières. Il appartiendra donc au Groupe de travail de décider si le futur protocole doit contenir des dispositions relatives à ces vols spéciaux.
- 7. La question du courrier diplomatique et de la valise diplomatique intéresse tous les Etats Membres des Nations Unies, et il faut donc inviter instamment tous les Etats qui ne l'ont pas encore fait à communiquer leurs propositions et observations à la Commission, suffisamment à temps pour qu'elle puisse en tenir compte à sa session de 1978. Ces propositions et observations seront très utiles à la Commission quand elle étudiera en détail la pratique des Etats en ce qui concerne le courrier diplomatique et la valise diplomatique.
- 8. M. EL-ERIAN (Président du Groupe de travail) dit, en réponse aux observations de M. Tabibi, que le Groupe de travail a décidé de ne pas suivre la pratique habituelle parce qu'il a considéré qu'il n'était pas nécessaire de nommer un rapporteur spécial et que tous les membres de la Commission qui le souhaitaient pouvaient aider le Groupe dans sa tâche en présentant des mémoires sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique.

9. La remarque faite par M. Tabibi au sujet de l'évolution survenue depuis l'adoption de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques est particulièrement pertinente, puisque, aux termes du paragraphe 4 de sa résolution 31/76, l'Assemblée générale a prié la Commission d'étudier

les propositions concernant l'élaboration d'un protocole relatif au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, qui développerait et concrétiserait la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961.

Ces propositions serviront donc de base pour déterminer si le moment est venu de codifier les règles juridiques applicables au courrier diplomatique et à la valise diplomatique. Le Groupe de travail tiendra pleinement compte de la remarque de M. Tabibi dans son étude de la question.

- 10. Le Président du Groupe de travail pense, comme M. Tabibi, qu'il est très important que des informations, propositions et observations soient communiquées par les Etats Membres en réponse à la demande du Secrétariat. Si le Groupe a jugé qu'il n'était pas approprié de commencer l'étude de la question à la session en cours, c'est précisément parce qu'il espérait recevoir des informations supplémentaires d'ici à la session de 1978.
- 11. M. SCHWEBEL dit qu'en tant que membre du Groupe de travail il recommande pleinement l'adoption du rapport du Groupe et son inclusion dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale. La procédure qui est préconisée dans ce rapport ne préjuge en aucune manière les résultats de l'étude qui sera effectuée par le Groupe de travail et ensuite par la Commission. Une fois son étude achevée, le Groupe pourra recommander l'élaboration d'un protocole visant soit à accroître les immunités diplomatiques des courriers diplomatiques soit à prévenir les abus auxquels donnent lieu ces immunités.
- 12. M. ŠAHOVIĆ estime que le Groupe de travail s'est très bien acquitté de sa tâche, en tenant compte à la fois de la nature du sujet et de l'expérience de la Commission. Il approuve entièrement les recommandations du Groupe, notamment celle qui est formulée à l'alinéa d du paragraphe 4 et qui lui paraît très réaliste. Il ne peut donc que recommander l'adoption du rapport.
- 13. M. REUTER s'associe aux membres de la Commission qui ont félicité le Groupe de travail de son excellent rapport, dont les conclusions lui paraissent raisonnables et tout à fait satisfaisantes. La proposition qui figure à l'alinéa f du paragraphe 4 est particulièrement intéressante, car elle tend à accélérer les travaux de la Commission en permettant à ceux de ses membres qui le souhaitent de formuler par écrit des observations avant le début de la trentième session.
- 14. M. REUTER voudrait savoir si le Secrétariat a l'intention d'envoyer aux membres de la Commission des éléments d'information supplémentaires sur le sujet. Il faudrait, à son avis, que ces éléments d'information leur parviennent avant la fin du mois de février 1978, afin qu'ils puissent adresser leurs observations au Secrétariat en temps voulu.
- 15. M. EL-ERIAN (Président du Groupe de travail), répondant à la question de M. Reuter, dit que les éléments

- d'information qui ont été fournis aux membres du Groupe de travail ainsi que tous les autres documents pertinents pourront certainement être mis à la disposition des membres de la Commission qui ont l'intention de présenter un mémoire pour aider le Groupe dans sa tâche.
- 16. M. RYBAKOV (Secrétaire de la Commission) fait savoir que toute la documentation relative au sujet à l'examen ainsi que toutes les réponses et observations qui pourraient être communiquées par la suite par des gouvernements seront, bien entendu, mises à la disposition de tous les membres de la Commission.
- 17. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'adopter le rapport du Groupe de travail (A/CN.4/305) et de le faire figurer dans son rapport à l'Assemblée générale sur les travaux de sa session en cours.

Il en est ainsi décidé.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3, A/CN.4/L.263]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

ARTICLE 20¹ (Violation d'une obligation internationale requérant d'un Etat une action ou une omission spécifiquement déterminée)

18. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter l'article 20 adopté par le Comité, qui s'énonce comme suit.

Article 20. — Violation d'une obligation internationale requérant d'un Etat une action ou une omission spécifiquement déterminée

Il y a violation d'une obligation internationale requérant d'un Etat une action ou une omission spécifiquement déterminée lorsque l'action ou l'omission de cet Etat n'est pas conforme à celle requise de lui.

19. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) signale quelques rectifications à apporter au texte du projet d'article 20. Après le mot « violation », il faut ajouter les mots « par un Etat ». Après « requérant », il faut remplacer les mots « d'un Etat » par « de lui ». Enfin, il convient de remplacer les mots « de lui », à la fin de la disposition, par les mots « en vertu de cette obligation ». 20. Lorsqu'il a examiné le texte du Rapporteur spécial, le Comité de rédaction a tenu compte des observations faites par les membres de la Commission et a apporté à ce texte certaines modifications rédactionnelles, qui n'en modifient pas la substance. Le libellé actuellement proposé est aligné sur celui de l'article 16². Les mots « l'adoption d'un comportement (spécifiquement) déterminé » proposés par le Rapporteur spécial ont été remplacés par les mots « une action ou une omission spécifiquement déterminée » afin de faire ressortir plus clairement la différence entre les obligations internationales de comportement et les obligations internationales de résultat.

¹ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1454° à 1456° séance.

² Voir 1454^e séance, note 2.

- 21. M. OUCHAKOV suggère de supprimer les mots « d'un Etat » dans le titre de l'article.
- 22. M. AGO (Rapporteur spécial) dit qu'il ne voit pas d'objection à cette suppression.
- 23. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de supprimer les mots « d'un Etat » dans le titre du projet d'article 20.

Il en est ainsi décidé.

24. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre ainsi modifié et le texte de l'article 20 proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé³.

La séance est levée à 16 h 15.

1463° SÉANCE

Mardi 19 juillet 1977, à 10 h 5 Président : sir Francis VALLAT puis : M. José SETTE CÂMARA

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite*)

ARTICLE 22 (Epuisement des recours internes)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 22, qui est ainsi libellé :

Article 22. — Epuisement des recours internes

Il y a violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat d'assurer un résultat consistant à réserver un traitement donné à des particuliers, personnes physiques ou morales, si, l'Etat ayant abouti par une première action ou omission à une situation incompatible avec le résultat requis, lesdits particuliers ont ensuite utilisé et épuisé sans succès les recours internes qui leur étaient ouverts et qui avaient l'efficacité nécessaire pour assurer que le traitement prévu pour ces particuliers leur soit encore réservé ou, au cas où cela se révélerait impossible, qu'un dédommagement correspondant leur soit attribué. Par conséquent, la responsabilité internationale à la charge de l'Etat auteur de la première action ou omission et la possibilité de la faire valoir à son encontre ne s'établissent qu'à la suite d'un tel épuisement infructueux.

2. M. AGO (Rapporteur spécial) rappelle que les articles 20 et 21 étaient consacrés respectivement aux obligations internationales qui exigent d'un Etat un compor-

tement spécifiquement déterminé et à celles qui ne lui demandent que d'assurer un certain résultat en le laissant libre de déterminer lui-même le comportement par lequel y parvenir. Dans l'un et l'autre cas, l'Etat est tenu d'accomplir ou de ne pas accomplir une ou plusieurs actions ou omissions, mais la différence est que, dans le cas de l'article 20, la conduite à tenir lui est dictée par le droit international tandis que dans le cas de l'article 21 c'est à lui que l'initiative en revient. En outre, les obligations internationales visées à l'article 21 se différencient selon que, en plus de la possibilité de choisir au départ un moyen plutôt qu'un autre, l'Etat a ou non aussi la faculté de remédier par un nouveau comportement à la situation créée par un premier comportement inadéquat. Si cette faculté lui est ouverte, il n'y a violation définitive de l'obligation internationale que lorsque, même de cette manière exceptionnelle, le résultat n'a définitivement pas été atteint. Parfois même, on l'a vu, l'obligation est si permissive que, lorsque le résultat originairement requis ne peut plus être atteint, l'Etat peut néanmoins s'acquitter encore de son obligation en assurant un résultat équivalent. Il ressort de tout cela à quel point il est vrai que le mode de réalisation de la violation d'une obligation internationale dépend du mode d'être de l'obligation ellemême.

- 3. Il convient maintenant de tenir compte d'une catégorie particulière et nombreuse d'obligations internationales : celles qu'assument les Etats en ce qui concerne le traitement à réserver à des particuliers, notamment à des étrangers. Lorsque le résultat requis par une obligation internationale vise un certain traitement à accorder à des particuliers, il est normal que les intéressés collaborent à l'obtention de ce résultat, soit en présentant à l'origine une demande appropriée, soit, si l'obligation accorde aussi à l'Etat la possibilité de remédier à une situation initialement créée et non conforme à celle que requiert l'obligation internationale, en mettant en mouvement les rouages nécessaires pour que soit corrigée la situation insatisfaisante. Par exemple, dans le cas d'une obligation internationale conventionnelle ou coutumière qui prévoirait l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers en ce qui concerne l'exercice d'une certaine profession, s'il advient qu'un étranger n'est pas mis au bénéfice de cette égalité de traitement par une autorité étatique quelconque, il est normal que ce soit à cet étranger de prendre l'initiative de faire corriger la décision de ladite autorité par une autorité administrative supérieure ou par un organe judiciaire. En effet, il ne peut être demandé à l'Etat de prendre lui-même une telle initiative dans chaque cas. C'est de là que tire son origine le principe dit de l'épuisement des recours internes.
- 4. Le Rapporteur spécial signale incidemment qu'en revanche, lorsque ce sont des Etats qui sont les bénéficiaires d'une obligation internationale, et que l'obligation laisse à l'Etat la possibilité de remédier aux effets d'un premier comportement inadéquat, il est normal que ce soit à cet Etat de prendre l'initiative du nouveau comportement destiné à être le correctif du premier. On est alors dans l'hypothèse prévue par le paragraphe 2 de l'article 21, et non pas par l'article 22.
- 5. Quand une première autorité n'assure pas à des particuliers le traitement internationalement requis et qu'ils

Voir aussi 1469° séance, par. 1 à 5.

Reprise des débats de la 1461° séance.

s'adressent à une autorité supérieure, celle-ci peut remédier à la situation en leur assurant elle-même le traitement voulu ou en demandant à la première autorité de le faire. En pareil cas, il n'y a pas violation de l'obligation internationale, puisqu'elle ne requiert que la réalisation d'un résultat, à savoir qu'un certain traitement soit in concreto accordé aux particuliers en question. Par contre, si l'autorité supérieure confirme la décision de l'autorité inférieure et qu'il devient ainsi définitivement impossible d'assurer le résultat requis, il y a violation de l'obligation internationale et naissance de la responsabilité internationale de l'Etat, puisque toutes les voies dont il pouvait se prévaloir n'ont pas abouti au résultat désiré. Cependant, au cas où les particuliers en question (personnes physiques ou morales) négligent eux-mêmes de mettre en mouvement le mécanisme nécessaire, on ne saurait évidemment reprocher à l'Etat d'avoir manqué de diligence. Il se peut en effet que des particuliers n'aient guère intérêt à faire redresser la situation ou qu'ils se laissent forclore par négligence. Dans ce cas, la condition supplémentaire prévoyant la collaboration des particuliers, autrement dit l'épuisement des recours internes, n'est pas remplie.

- 6. La règle de l'épuisement des recours internes a donné lieu à de nombreuses controverses, quant à son origine (est-elle d'origine coutumière ou conventionnelle?) et quant à sa nature (est-ce une règle de fond ou une règle de procédure?). Pour le Rapporteur spécial, il s'agit d'une règle très ancienne, qui est née en même temps que celles qui visent à assurer un certain traitement à des particuliers étrangers. La question de l'épuisement des recours internes a dû se poser le jour où, pour la première fois, un particulier installé dans un pays autre que le sien y a été victime d'un traitement autre que celui qui était prévu en sa faveur par une obligation internationale.
- Pour ce qui est de sa nature, la querelle découle essentiellement du fait que le problème a été mal posé. Ceux qui estiment qu'il s'agit d'une règle de procédure se sont fondés sur le fait qu'elle est prévue par des traités où elle comporte la conséquence qu'un Etat ne peut ni intervenir au titre de la protection diplomatique de ses ressortissants ni introduire en leur faveur une instance auprès d'un tribunal arbitral ou de la CIJ tant que les particuliers en cause n'ont pas épuisé les recours internes. Or, le bon sens oblige à admettre que cette règle, en tant que règle coutumière très ancienne, ne saurait être une règle de procédure ne concernant que l'exercice de la protection diplomatique ou, moins encore, l'introduction d'une instance devant un tribunal international, puisque les tribunaux internationaux sont tous d'origine conventionnelle — en effet, il n'existe pas de juridiction internationale établie par la coutume. Il est évident qu'on a confondu le principe lui-même qui exprime une condition de fond de l'existence d'une violation de l'obligation internationale, avec le corollaire de ce principe, qui concerne la possibilité de faire valoir la responsabilité découlant de cette violation.
- 8. En effet, le principe de l'épuisement des recours internes comporte une proposition principale et un corollaire. La proposition principale est qu'il n'y a pas violation d'une obligation internationale de la catégorie à laquelle on se réfère, ni par conséquent naissance dans ce même cadre de la responsabilité internationale, tant

qu'une condition spéciale n'est pas remplie, à savoir que les particuliers intéressés n'ont pas épuisé les moyens de recours offerts par l'ordre juridique interne. Le corollaire est qu'un Etat ne peut introduire une instance pour faire valoir une responsabilité pour violation de l'obligation en question tant que ladite condition spéciale de la naissance de la responsabilité n'est pas remplie, à savoir l'épuisement par les particuliers des voies de recours internes susceptibles de conduire au résultat requis par l'obligation internationale. Autrement dit, c'est seulement parce que la responsabilité ne naît que dès l'instant où il ressort que le résultat requis ne peut plus être atteint que la responsabilité internationale d'un Etat ne peut être mise en œuvre qu'une fois que les particuliers ont épuisé les recours internes.

- 9. La raison d'être du principe en question a son origine dans la logique propre de certaines obligations internationales. Violer une obligation internationale signifie léser un droit subjectif. L'existence à la charge d'un Etat d'une obligation internationale « de résultat » à l'égard d'un autre Etat correspond à l'existence chez ce dernier du droit subjectif d'exiger du premier Etat qu'il assure le résultat requis par l'obligation. A la violation par le premier Etat de son obligation correspond la lésion du droit subjectif du deuxième Etat. Par conséquent, si le droit subjectif en question a été lésé, il va de soi qu'un droit subjectif international nouveau est né chez cet Etat : le droit d'exiger la réparation de l'atteinte portée au droit qu'il possédait auparavant. Or, il n'existe pas de droit subjectif en suspens. Il n'est en effet pas concevable qu'un Etat, pour faire valoir un droit subjectif qu'il possède déjà, doive attendre qu'un particulier ait obtenu, sur le plan interne, la réponse d'un tribunal à un recours introduit par lui. Si l'Etat ne peut pas agir en vue de la mise en œuvre de son nouveau droit subjectif, c'est que ce dernier, pour le moment, n'existe pas encore — c'est que, tant qu'il existe encore la possibilité que, sur recours du particulier, le résultat prévu par son premier droit subjectif soit assuré, l'Etat ne possède pas encore (et c'est logique) de nouveau droit découlant d'une lésion du premier. Cette lésion n'a pas encore été consommée.
- 10. Une certaine confusion règne dans la doctrine. Borchard, qui a été l'un des premiers auteurs à examiner la question, a bien saisi les deux aspects du principe. Par la suite, certains auteurs ont épousé ses vues, tandis que d'autres ont penché pour l'idée que la condition de l'épuisement des recours internes soit prévue par une règle de pure procédure, et que d'autres encore ont reconnu au principe à la fois un aspect de fond et un aspect de procédure. Certains, qui avaient d'abord soutenu qu'il s'agissait d'une règle de procédure, se sont plus tard rendu compte qu'ils n'avaient pris en considération que la conséquence logique de l'aspect de fond de la règle. Le Rapporteur spécial précise qu'il n'a mentionné qu'un choix d'auteurs au paragraphe 54 de son sixième rapport (A/CN.4/302 et Add.1 à 3), et que quelques autres études récentes ont été depuis lors portées à sa connaissance. De toute façon, la Commission n'a pas à s'engager dans une querelle doctrinale, mais à rechercher, dans la pratique des Etats et la jurisprudence internationale, confirmation de l'existence du principe de l'épuisement des recours internes et de sa signification.

- 11. Avant de procéder à cette analyse, il serait bon de mettre encore en évidence un aspect essentiel. Affirmer que le principe dont il s'agit empêche de saisir un tribunal international tant que les recours internes ne sont pas épuisés ne veut nullement dire nier que ce principe soit avant tout un facteur déterminant de la violation de l'obligation internationale et, par là, de la naissance de la responsabilité internationale. Les tribunaux internationaux doivent souvent considérer la question de l'épuisement des recours internes dans le cadre des questions de recevabilité d'une instance. Il n'est pas rare, en effet, que l'Etat défendeur soulève une exception de recevabilité portant sur le principe de l'épuisement des recours internes. Mais, ce faisant, l'Etat se borne à faire valoir le corollaire du principe, le corollaire qui seul l'intéresse à ce moment, et le tribunal en fait nécessairement de même. Pour pouvoir nier que ce principe présente à la fois un aspect de fond et un aspect de procédure, il faudrait donc trouver, dans la jurisprudence, l'affirmation selon laquelle il porte uniquement sur la procédure, à l'exclusion de toute incidence sur l'existence de la responsabilité internationale.
- 12. Pour ce qui est de la pratique des Etats, il y a lieu de se référer d'abord, comme toujours, à la Conférence pour la codification du droit international (La Haye, 1930). Les réponses à la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de cette conférence ont souvent été peu claires au sujet de la question à l'examen, mais certaines d'entre elles ont clairement indiqué que la responsabilité internationale ne naissait qu'après l'épuisement infructueux des recours internes. Seule la Grande-Bretagne n'a parlé que des aspects de procédure du principe, mais il est à noter qu'elle a pris ultérieurement, à d'autres occasions, une position différente. A la Conférence même, plusieurs tendances se sont fait jour dans les opinions exprimées. Pour de nombreuses délégations — notamment la délégation roumaine, dont le Rapporteur spécial a reproduit la déclaration particulièrement claire et précise au paragraphe 55 de son rapport —, l'épuisement des recours internes était une condition de la naissance de la responsabilité. D'autres délégations, plus rares, comme celle de l'Italie, ont exprimé un avis contraire, mais beaucoup moins net. Enfin, les délégations des Etats-Unis d'Amérique et de la Norvège ont affirmé que l'épuisement des recours internes était tantôt une condition de la responsabilité et tantôt une condition de la possibilité de la faire valoir. Il ne se dégage donc aucune conclusion claire et définitive de cette conférence, mais on peut dire que la majorité des délégations ont estimé que la responsabilité internationale ne naissait qu'après épuisement des recours internes par les particuliers.
- 13. Il est intéressant de noter que les gouvernements des Etats-Unis et de la Norvège ont expressément affirmé que l'épuisement des recours internes donnait naissance à la responsabilité dans le cas où le fait internationalement illicite portait sur l'administration de la justice à l'égard des étrangers. Or, dans ce domaine, il est normal que plusieurs organes interviennent successivement, si bien que l'administration de la justice ne se réduit pas normalement à l'action du premier de ces organes. De plus, si on affirme qu'en matière d'administration de la justice il n'y a pas violation définitive d'une obligation internationale

- tant qu'une instance supérieure peut encore défaire ce qu'a fait une instance inférieure, on établit évidemment un principe général valable en dehors de ce domaine particulier. C'est pourquoi le Rapporteur spécial considère que les réponses des Etats-Unis et de la Norvège confirment que le principe de l'épuisement des recours internes a sans doute des conséquences sur le plan de la procédure, mais qu'il détermine avant tout l'existence de la violation de l'obligation et la naissance de la responsabilité.
- 14. En ce qui concerne la pratique diplomatique et judiciaire internationale, le Rapporteur spécial insiste d'abord sur la nécessité de tenir compte des circonstances propres à chaque cas. Il faut toujours rechercher si l'affirmation du principe n'est formulée par un Etat que lorsqu'il s'oppose à la recevabilité d'une instance dirigée contre lui, car il est alors évident qu'il ne fait valoir que l'aspect de procédure du principe, et non pas son aspect de fond. Il y a lieu de noter, d'autre part, que les tribunaux internationaux, lorsqu'ils examinent une exception préliminaire portant sur la recevabilité, doivent s'abstenir d'aborder le fond de l'affaire dont ils sont saisis. Il serait donc abusif de voir dans les considérations formulées à de telles occasions un rejet des aspects de fond du principe.
- 15. Le Rapporteur spécial se réfère ensuite aux passages de son rapport dans lesquels il a analysé quelques exemples de la pratique internationale pour tenter d'en dégager des conclusions. Dans sa décision n° 21 de février 1930, la Commission des réclamations Grande-Bretagne/Mexique a déclaré que « la responsabilité de l'Etat en droit international ne peut commencer que lorsque les intéressés ont utilisé tous les recours qui leur étaient offerts par les lois nationales de l'Etat en question »1. Dans l'Affaire relative à l'administration du prince von Pless, portée devant la CPJI², aussi bien le Gouvernement polonais que le Gouvernement allemand ont admis qu'il ne peut être question de la responsabilité internationale d'un Etat tant que les recours internes n'ont pas été épuisés. Dans l'Affaire des navires finlandais³, l'arbitre a réussi à garder une sorte de neutralité entre les deux façons de concevoir l'exigence de l'épuisement des recours internes auxquelles il s'est rapporté, mais il a mis en évidence un point essentiel : il faut que les intéressés aient effectivement épuisé les voies de recours internes, avec l'intention d'obtenir gain de cause. En effet, la condition de l'épuisement des recours internes n'est pas une simple formalité, et il ne suffit pas que des particuliers se pourvoient pour la forme, en réservant certains arguments de poids pour un futur procès international. Quant à l'Affaire des phosphates du Maroc⁴, qui a opposé l'Italie à la France devant la CPJI, elle n'est pas non plus très instructive aux fins de la question qui forme l'objet de l'article 22. En revanche, la Commission européenne des droits de l'homme a énoncé un principe d'application générale lorsqu'elle a déclaré que la responsabilité d'un Etat ne prenait naissance qu'à compter du moment où ont été épuisées les voies de recours internes 5.

¹ Voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 63.

² Ibid., par. 64.

³ *Ibid.*, par. 65.

^{&#}x27; Ibid., par. 66 à 69.

^{*} Ibid., par. 71.

- 16. Enfin, le Rapporteur spécial appelle l'attention sur les opinions individuelles ou dissidentes de quelques juges de la CIJ ou de la cour qui l'a précédée ⁶.
- 17. Il conclut de l'analyse qui précède que toutes les manifestations vraiment claires et positives de la pratique et de la jurisprudence ainsi que les opinions individuelles de juges éminents mènent au même résultat : il n'y a pas violation de l'obligation internationale ni naissance de la responsabilité tant que sont encore offerts aux intéressés, sur le plan juridique interne, des recours qui permettent à l'Etat d'obtenir le résultat internationalement requis.
- M. Sette Câmara, premier vice-président, prend la présidence.
- 18. Poursuivant son exposé, M. Ago dit qu'on peut se demander si le principe qui prescrit l'épuisement des recours internes comme condition supplémentaire de la violation d'une obligation de résultat lorsque le résultat visé consiste à assurer un certain traitement à des particuliers étrangers est ou non un principe de droit international général.
- 19. Quelques auteurs récents ont soutenu que le principe de l'épuisement des recours internes était un principe purement conventionnel, car, ayant une attitude défavorable à son égard, ils ont essayé d'en restreindre la portée en le réduisant à un principe de pure procédure établi par certaines conventions internationales. Mais il s'agit là d'une opinion isolée dans la doctrine, car la grande majorité des auteurs estiment que le principe de l'épuisement des recours internes est un principe général du droit international un principe qui n'est d'ailleurs que la conséquence logique du mode d'être de certaines obligations internationales.
- 20. La jurisprudence internationale rejoint sur ce point la doctrine. Les arrêts ou les décisions rendus dans des affaires comme l'Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine (1924), l'Affaire du chemin de fer Panevezys-Saldutiskis (1939), l'Affaire de l'Interhandel (1959), l'Affaire des biens britanniques au Maroc espagnol (1925), l'Affaire de la Mexican Union Railway (1930), l'Affaire Ambatielos (1956) et l'Affaire des dettes extérieures allemandes (1958) reconnaissent, sans exception, que le principe de l'épuisement des recours internes est une règle bien établie du droit international général.
- 21. Cette position est confirmée par la pratique des Etats, qui sont unanimes à admettre le caractère général du principe de l'épuisement des recours internes, comme le montrent les prises de position des gouvernements dans les différends portés devant la CIJ. Le Gouvernement polonais dans l'Affaire relative à l'administration du prince von Pless, le Gouvernement yougoslave et le Gouvernement suisse dans l'Affaire Losinger, le Gouvernement français et le Gouvernement italien dans l'Affaire des phosphates du Maroc, le Gouvernement lituanien et le Gouvernement estonien dans l'Affaire du chemin de fer Panevezys-Saldutiskis, le Gouvernement iranien et le Gouvernement britannique dans l'Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Company, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le Gouvernement suisse dans l'Affaire de

l'Interhandel, le Gouvernement bulgare et les Gouvernements américain et israélien dans l'Affaire relative à l'incident aérien du 27 juillet 1955 ° ont tous admis l'existence de ce principe en tant que règle du droit international général.

- 22. Les prises de position des gouvernements parties à des différends soumis à d'autres instances internationales sont tout aussi concluantes. Le Gouvernement bulgare et le Gouvernement hellénique dans l'Affaire des forêts du Rhodope central, le Gouvernement britannique et le Gouvernement iranien dans l'Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Company, le Gouvernement finlandais et le Gouvernement britannique dans l'Affaire des navires finlandais ont tous reconnu que le principe de l'épuisement des recours internes était un principe incontesté du droit international général.
- 23. Ce principe, on l'a dit, est né avec la formation de règles qui imposent à l'Etat des obligations en ce qui concerne le traitement des étrangers. Mais il s'agit de savoir si, en liant en général l'application de ce principe à la violation des obligations concernant le traitement des étrangers, on ne risque pas de pécher à la fois par excès et par défaut. Par excès, car on peut se demander si le droit international lui-même ne prévoit pas des exceptions à l'applicabilité de ce principe au traitement des personnes physiques ou morales étrangères. Par défaut, car on peut se demander également s'il ne faudrait pas étendre la règle de l'épuisement des voies de recours internes à d'autres sujets, notamment aux personnes physiques ou morales nationales.
- 24. Le Rapporteur spécial tient à souligner que la question se pose uniquement du point de vue du droit international général. En effet, les conventions internationales restreignent parfois le principe de l'épuisement des recours internes ou l'étendent à d'autres domaines, ou prévoient des procédures spéciales d'arbitrage destinées à remplacer, dans certains cas particuliers, l'intervention des instances judiciaires internes normales, et limitent par là le domaine d'application du principe. Mais ces limitations conventionnelles ne sont pas du ressort de la Commission, qui doit se préoccuper uniquement de l'application du principe de l'épuisement des recours internes tel qu'il est admis dans le droit international général.
- 25. Le principe de l'épuisement des recours internes est né dans l'hypothèse la plus commune celle où l'obligation qui incombe à l'Etat lui requiert d'assurer un certain traitement à des ressortissants étrangers pour une activité exercée sur son territoire. Mais on peut se demander si ce principe s'applique dans les cas où la violation de l'obligation s'est produite en dehors du territoire de l'Etat par exemple en haute mer. Cette hypothèse est, en fait, assez restreinte, car il n'est pas dit que, pour des cas de ce genre, il existe toujours des formes de recours interne. Toutefois, le Rapporteur spécial ne voit pas pourquoi, lorsque de tels recours existent, le principe concernant leur épuisement ne s'appliquerait pas dans ces cas-là.
- 26. On peut se demander également si le principe posant la condition de l'épuisement des recours internes s'applique

[•] Ibid., par. 73 à 75.

¹ Ibid., par. 84.

^{*} *Ibid.*, par. 87.

⁹ Ibid., par. 88.

aux étrangers qui ne sont pas résidents dans le territoire de l'Etat. Le Rapporteur spécial ne voit pas non plus de raison pour ne pas appliquer le principe dans ce cas, car le fait que l'étranger soit ou ne soit pas résident ne change rien à l'obligation qui incombe à l'Etat en ce qui concerne le traitement de cette personne. Il est par ailleurs évident que, si la personne lésée réside habituellement très loin du pays en question et ne peut pas respecter, de ce fait, les délais requis pour l'introduction des recours, la condition ne vaudra pas pour ce cas particulier, car les recours doivent être efficaces et effectifs. Mais l'effectivité des recours doit être jugée dans chaque cas d'espèce. Il est donc préférable de ne pas introduire dans l'énoncé général du principe, à l'article 22, des exceptions détaillées destinées à tenir compte de tous les cas particuliers qui peuvent se présenter, et de laisser à la jurisprudence internationale le soin de régler ces cas au fur et à mesure qu'ils se présenteront.

- 27. Dans le cas où le préjudice causé à un étranger résulte d'une animosité déclarée ou d'une intention discriminatoire de l'Etat à l'égard des ressortissants d'un pays déterminé, c'est encore le principe de l'efficacité et de l'effectivité des recours internes qui s'applique, car si l'épuisement des recours internes n'est pas exigé dans ce cas, c'est qu'il est évident que ces recours ne seront pas efficaces.
- Dans les cas où la personne lésée n'a aucun lien volontaire avec l'Etat dont les recours devraient être utilisés — par exemple dans l'affaire de l'avion d'El Al abattu par la DCA bulgare pour avoir pénétré par erreur dans l'espace aérien de la Bulgarie, et dans les cas de préjudice causé à un étranger amené contre sa volonté sur le territoire d'un Etat ou en transit aérien ou terrestre --, le problème qui se pose une fois de plus est celui de la disponibilité effective de recours internes efficaces. Il faudrait indiquer clairement dans le texte ou dans le commentaire qu'il faut entendre par là la possibilité réelle d'utiliser ces recours. Mais il faut éviter, dans le projet d'article, de dresser une liste des exceptions au principe général de l'épuisement des recours internes, et laisser au droit conventionnel le soin de préciser, lorsque les Etats le jugent nécessaire, les conditions dans lesquelles ce principe doit ou ne doit pas s'appliquer.
- 29. On peut se demander, par ailleurs, s'il ne faut pas étendre l'application du principe de l'épuisement des recours internes à d'autres domaines que celui du traitement de particuliers étrangers. Le Rapporteur spécial tient à souligner, à cet égard, qu'il ne saurait être question de l'étendre à des cas de préjudices subis par des étrangers agissant dans un pays en qualité d'organes de leur Etat d'appartenance. Il est vrai que, dans sa résolution de 195610, l'Institut de droit international a déclaré, un peu à la légère, qu'il fallait faire une exception à la règle de l'épuisement des recours internes pour les personnes étrangères qui jouissent dans le pays d'une protection internationale spéciale — c'est-à-dire, avant tout, pour les agents diplomatiques ou consulaires. Cependant, ces agents diplomatiques ou consulaires ne sont pas des particuliers : ce sont des organes de l'Etat qu'ils représentent. La règle

- de l'épuisement des recours internes ne saurait donc s'appliquer à eux lorsqu'ils ont subi un préjudice dans l'exercice de leurs fonctions. Elle ne saurait s'appliquer que s'ils ont subi un préjudice alors qu'ils agissaient en tant que simples particuliers. Si leur immunité de juridiction les empêche alors d'être défendeurs, elle ne les empêche pas d'être demandeurs.
- 30. Le Rapporteur spécial ne pense pas qu'il faille faire une exception à la règle de l'épuisement des recours internes dans le cas d'une société privée étrangère à participation de capital public, car ce qui compte, ce n'est pas le caractère plus ou moins public que la personne morale se voit attribuer dans son ordre juridique d'appartenance, mais la forme d'activité qu'elle exerce sur le territoire étranger. Même s'il s'agit d'une société étrangère à participation prépondérante de capital public, il n'y a aucune raison de ne pas lui appliquer la condition de l'épuisement des recours internes si elle agit sur le territoire de l'Etat en qualité de personne purement privée.
- 31. Le problème d'une extension éventuelle de la règle de l'épuisement des recours internes ne se pose donc, en fait, qu'en ce qui concerne une catégorie de particuliers dont le droit international se préoccupe de plus en plus et qui sont les ressortissants de l'Etat lui-même. Ce problème est limité, car, malgré l'importance de plus en plus grande qu'elles prennent à l'heure actuelle, les règles relatives au traitement des nationaux sont presque exclusivement des règles de droit conventionnel. Il s'agit donc de savoir si le principe de l'épuisement des recours internes, jusqu'ici limité aux étrangers, doit s'appliquer également aux nationaux lorsqu'il existe à la charge de l'Etat une obligation internationale relative à leur traitement. Si cette obligation est conventionnelle, la convention contiendra normalement la réponse à cette question. Faut-il néanmoins établir le principe, à l'intention notamment du cas où une éventuelle règle coutumière s'établirait en la matière? Faut-il donc prévoir que le principe de l'épuisement des recours internes s'appliquera à tous les particuliers — étrangers ou nationaux —, ou faut-il exclure les cas relatifs au traitement des nationaux, en considérant que ces cas sont entièrement couverts par le droit conventionnel? Si l'on adopte la seconde solution, un problème pourrait se poser dans le cas où une convention internationale relative à la protection des droits de l'homme négligerait de prévoir expressément la condition de l'épuisement préalable des recours internes. Cette condition s'appliquerait alors aux étrangers sans s'appliquer aux nationaux. Le Rapporteur spécial a donc jugé opportun d'inclure dans la règle énoncée à l'article 22 l'hypothèse de la violation par l'Etat d'une obligation internationale concernant le traitement de ses propres ressortissants, mais c'est à la Commission qu'il appartiendra de décider s'il faut la retenir.
- 32. La véritable raison d'être du principe de l'épuisement des recours internes est de permettre à l'Etat d'éviter la violation d'une obligation internationale en remédiant, par un comportement ultérieur adopté sur l'initiative des particuliers intéressés, aux conséquences d'un premier comportement contraire au résultat requis par l'obligation. Si la personne lésée a omis d'épuiser les recours dont elle disposait, il y a négligence de sa part et la violation ne se produit pas.

¹⁰ Voir *Annuaire... 1969*, vol. II, p. 146, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe IV.

- 33. Toutefois, le seul fait formel qu'il existe des recours ne comporte pas que les particuliers lésés soient tenus d'utiliser ces recours. Les formes de recours varient sensiblement d'un système juridique à l'autre, et leur utilisation ne doit pas être appréciée dans l'abstrait, mais dans chaque cas d'espèce, en fonction du critère d'efficacité.
- 34. On peut en conclure, d'une part, qu'en principe tous les recours disponibles et capables de remédier à la situation incriminée doivent être utilisés, et que tous les motifs de droit idoines en vue d'obtenir une décision favorable doivent être invoqués, et, d'autre part, qu'une voie de recours ne doit être utilisée que si elle offre des perspectives réelles de succès et que si le succès auquel elle peut amener n'est pas un succès purement formel, mais peut effectivement se traduire soit par la réalisation du résultat originairement requis par l'obligation internationale, soit, si cela n'est plus possible, par la réalisation d'un résultat de rechange réellement équivalent.
- 35. On peut se demander, enfin, s'il y a lieu de maintenir le principe de l'épuisement des recours internes dans le droit international général tel qu'il existe actuellement. Ce principe, qui découle logiquement du mode d'être et de l'objet propre de certaines obligations internationales, ne présente pas que des avantages. La pratique montre qu'il comporte aussi parfois des inconvénients, et notamment celui d'imposer des délais prolongés avant que l'on puisse agir sur le plan international. Certains Etats investisseurs sont préoccupés, à juste titre, par les préjudices graves que pourraient subir ceux de leurs ressortissants qui exercent une activité dans un Etat étranger et qui font bénéficier l'économie de cet Etat de leurs capitaux, de leurs compétences ou de leur travail. Mais il faut dire que ces Etats disposent de moyens préventifs pour éviter de tels préjudices, car le droit conventionnel prévoit des systèmes (compensation globale, arbitrage, etc.) qui sont précisément destinés à éviter les inconvénients les plus graves de l'application du principe de l'épuisement des recours internes.
- 36. Par ailleurs, on ne peut pas négliger les préoccupations des pays d'investissement, sur lesquels des pressions souvent exagérées ont été exercées dans le passé pour les amener à transférer immédiatement sur le plan international des questions qui auraient dû et pu être réglées sur le plan interne. Ces Etats ont intérêt à régler certaines questions sur le plan interne s'ils ne veulent pas être obligés de comparaître devant une instance internationale afin d'être jugés pour une violation qu'ils auraient pu éviter grâce à l'action de leurs tribunaux internes.
- 37. Il faut donc établir un équilibre entre des points qui, avant d'être des points de droit, sont surtout des points de justice. La justice veut, en effet, que l'on assure la protection des particuliers qui exercent une activité dans un Etat étranger, car cette activité est censée bénéficier à l'Etat sur le territoire duquel elle s'exerce. Mais elle veut également que l'on protège les Etats où ces particuliers étrangers exercent leurs activités surtout si ces particuliers sont des ressortissants d'Etats puissants contre les tentatives de transformer en affaires internationales des affaires qui sont, à l'origine, purement internes et devraient le rester.

38. Le Rapporteur spécial estime donc qu'il n'y a aucune raison de s'écarter du droit international actuel au nom d'un prétendu développement progressif qui serait inacceptable pour une grande partie des Etats et qui pourrait leur apparaître comme une régression dans le respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'égalité souveraine des Etats. La règle énoncée à l'article 22 doit définir le principe de l'épuisement des recours internes, tel qu'il existe dans l'état actuel du droit international, en le formulant de manière suffisamment souple pour pouvoir s'adapter aux diverses situations concrètes.

La séance est levée à 13 heures.

1464° SÉANCE

Mercredi 20 juillet 1977, à 10 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-neuvième session

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à examiner, paragraphe par paragraphe, le projet de rapport de la CDI sur les travaux de sa vingt-neuvième session, en commençant par le chapitre IV.

CHAPITRE IV. — Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (A/CN.4/L.261 et Corr.1 et Add.1 et 2)

A. — Introduction (A/CN.4/L.261)

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté.

Paragraphe 2

2. Le PRÉSIDENT propose que dans la première phrase les mots « au moins en partie », qui ont un sens légèrement péjoratif, soient remplacés par les mots « dans une grande mesure ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 3

3. En réponse à une question posée par M. ŠAHOVIĆ, M. REUTER (Rapporteur spécial) rappelle qu'il a été décidé de ne pas modifier la numérotation des articles en première lecture afin de maintenir un certain parallélisme avec ceux de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Le paragraphe 3 est adopté.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 est adopté.

Paragraphe 5

4. Le PRÉSIDENT propose de remplacer, à l'avantdernière phrase du texte anglais, les mots « at the cost of » par le mot « by ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 5, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 6 à 14

Les paragraphes 6 à 14 sont adoptés.

Paragraphe 15

5. Le PRÉSIDENT propose de remplacer, à la fin du paragraphe, les mots « faute de temps » par les mots « dans le temps imparti ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 15, ainsi modifié, est adopté.

La section A dans son ensemble, 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.261 et Corr.1 et Add.1 et 2)

Texte des articles 19, 19 bis, 19 ter, 20, 20 bis, 21 à 23, 23 bis, 24, 24 bis, 25, 25 bis, 26 à 34, et de l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2, et commentaires y relatifs, adoptés par la Commission à sa vingt-neuvième session (A/CN.4/L.261 et Cott.1 et Add.1 et 2)

Articles 19 à 26 (A/CN.4/L.261)

Commentaire de l'article 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales)

Le commentaire de l'article 19 est adopté.

Commentaire de l'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)

Paragraphes 1 à 3

Les paragraphes 1 à 3 sont adoptés.

Paragraphe 4

6. Le PRESIDENT propose que les titres des organisations mentionnées dans ce paragraphe soient indiqués en toutes lettres.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 5

7. M. REUTER (Rapporteur spécial) propose d'ajouter, dans la première note de bas de page, une référence aux paragraphes 32 à 45 de l'avis juridique préparé à l'intention du Secrétaire général adjoint aux affaires interorganisations et à la coordination sur la représentation des mouvements de libération nationale dans les organes de l'ONU, qui est cité dans l'Annuaire juridique, 1974, des Nations

Unies¹, car cet avis juridique va exactement dans le sens de la note.

Il en est ainsi décidé.

- 8. M. RIPHAGEN propose de mettre au singulier le mot « conventions » dans la dernière phrase de la même note de bas de page.
- 9. Le PRÉSIDENT propose, pour tenir compte de l'observation de M. Riphagen en même temps que du fait qu'il pourrait finalement y avoir plus d'une convention sur le droit de la mer, de remplacer les mots « des conventions » par les mots « de la future convention ou des futures conventions ».

Il en est ainsi décidé.

10. Le PRÉSIDENT propose de modifier le début de la première phrase du paragraphe 5 de façon qu'elle se lise : « On peut se demander dans quelle mesure le régime institué par l'article 19 bis, paragraphe 3, aura des effets pratiques si l'on considère... ». La Commission indiquerait ainsi clairement qu'elle a estimé que l'article 19 bis avait une valeur pratique.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 5, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 6

- 11. M. OUCHAKOV voudrait que l'on remplace le paragraphe 6 par un nouveau paragraphe dans lequel il expliquerait sa position ainsi que les raisons pour lesquelles la Commission ne l'a pas suivi. Il se propose de rédiger lui-même ce paragraphe et de le soumettre à l'approbation de la Commission.
- 12. Il souhaiterait également que le paragraphe 1 de l'article 19 qu'il a proposé soit reproduit dans la note de bas de page relative au paragraphe 6.
- 13. Le PRÉSIDENT demande au Rapporteur spécial s'il accepte la suggestion de M. Ouchakov.
- 14. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que c'est la Commission qui est seule compétente pour apprécier l'importance qu'il convient d'accorder à la position d'un de ses membres.
- 15. M. TSURUOKA propose de supprimer, dans la première phrase, les mots « qui ne l'a pas suivi », car l'expression « conceptions différentes » indique déjà que la Commission ne s'est pas ralliée au système en question.

Il en est ainsi décidé.

16. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de suspendre l'examen du paragraphe 6 et, par conséquent, de surseoir à l'adoption de l'ensemble du commentaire de l'article 19 bis, en attendant que M. Ouchakov ait soumis son texte.

Il en est ainsi décidé.

Commentaire de l'article 19 ter (Objection aux réserves) Le commentaire de l'article 19 ter est adopté.

¹ Nations Unies, *Annuaire juridique*, 1974 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.76.V.1), p. 168 à 170.

Commentaire de l'article 20 (Acceptation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales)

Le commentaire de l'article 20 est adopté.

Commentaire de l'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)

Paragraphe 1

17. Le PRÉSIDENT propose d'ajouter les mots « reason of » après le mot « by » au début du texte anglais du paragraphe.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 2 et 3

Les paragraphes 2 et 3 sont adoptés.

Le commentaire de l'article 20 bis, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 21 (Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves)

Le commentaire de l'article 21 est adopté.

Commentaire de l'article 22 (Retrait des réserves et des objections aux réserves)

Le commentaire de l'article 22 est adopté.

Commentaire de l'article 23 (Procédure relative aux réserves dans les traités entre plusieurs organisations internationales)

Le commentaire de l'article 23 est adopté.

Commentaire de l'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)

Le commentaire de l'article 23 bis est adopté.

Commentaire de l'article 24 (Entrée en vigueur des traités entre des organisations internationales)

Le commentaire de l'article 24 est adopté.

Commentaire de l'article 24 bis (Entrée en vigueur des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales)

Le commentaire de l'article 24 bis est adopté.

Commentaire de l'article 25 (Application à titre provisoire des traités entre des organisations internationales)

Le commentaire de l'article 25 est adopté.

Commentaire de l'article 25 bis (Application à titre provisoire des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales)

Le commentaire de l'article 25 bis est adopté.

Commentaire de l'article 26 (Pacta sunt servanda)

18. Le PRÉSIDENT dit qu'il vaudrait peut-être mieux supprimer le mot « secondaires », qui figure à la fin du paragraphe, étant donné que les différences auxquelles il

se rapporte pourraient à l'avenir être plus grandes que la Commission ne l'avait pensé.

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 26, ainsi modifié, est adopté.

Alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2 et article 27 (A/CN.4/L.261/Add.1)

Commentaire de l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2 (Expressions employées)

Paragraphes 1 et 2

Les paragraphes 1 et 2 sont adoptés.

Paragraphe 3

- 19. M. JAGOTA dit qu'il ressort des propositions qui ont été formulées à la sixième session de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer que les opérations de l'organisme international qui pourrait être créé pour gérer les fonds marins seront régies non seulement par la convention sur le droit de la mer, qui en serait l' « acte constitutif » proprement dit, mais aussi, comme dans le cas d'autres organisations internationales, par les annexes à cet instrument et les règlements applicables aux accords conclus entre l'organisme et ceux qui exploiteront les ressources minérales du fond des mers. Il lui semble donc qu'il ne suffit pas de se référer, comme le fait la disposition à l'étude, aux actes constitutifs de l'organisation, à ses décisions et résolutions et à sa pratique, et qu'il faudrait en modifier le libellé de façon qu'il se lise :
 - « L'expression « règles de l'organisation » s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation et de leurs annexes, des règlements, des décisions et résolutions pertinentes de l'organisation, et de sa pratique bien établie. »
- 20. Le PRESIDENT précise que c'est parce que la Commission était parfaitement consciente des conséquences que pourrait avoir une future convention sur le droit de la mer et autres questions analogues qu'elle a décidé de n'adopter que provisoirement la définition de l'expression « règles de l'organisation » telle qu'elle l'a proposée. Elle reviendra sur cette définition lorsqu'elle verra clairement tous les sens dans lesquels cette expression sera employée dans son propre projet d'articles.
- 21. M. OUCHAKOV a quelque difficulté à accepter la deuxième phrase du paragraphe 3, qui remet implicitement en cause une définition déjà adoptée dans la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel.
- 22. Il estime que, dans la troisième phrase, il ne faudrait pas se référer uniquement à l'article 27, mais à l'ensemble du projet d'articles, car l'observation mentionnée vaut aussi pour l'article 6.
- 23. M. REUTER (Rapporteur spécial) propose, pour donner satisfaction à M. Ouchakov, de remplacer la deuxième phrase par la phrase suivante : « Dès maintenant, la transposition de cette définition à l'ensemble du projet d'articles soulève certaines questions qui devront être élucidées ultérieurement. »

24. Dans la troisième phrase, il suffirait, à son avis, de se référer au commentaire de l'article 27. Cette phrase se lirait donc ainsi :

« Certains membres de la Commission ont notamment fait remarquer que, dans le cadre du présent projet d'articles, il n'était peut-être pas très correct de mettre sur le même plan les actes constitutifs et les autres règles de l'organisation, comme il ressort du paragraphe 5 du commentaire de l'article 27. »

- 25. M. RIPHAGEN est d'avis qu'il faudrait préciser le sens de la dernière phrase du paragraphe, soit en renvoyant au commentaire de l'article 27, soit en expliquant pourquoi quelques membres de la Commission ont jugé nécessaire de se référer à cet article.
- 26. M. CALLE Y CALLE pense, comme M. Ouchakov, que la Commission doit bien réfléchir avant de se référer à une définition adoptée par la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. En effet, la convention adoptée par cette conférence est un instrument de codification, et la Conférence a jugé nécessaire de définir l'expression « règles de l'organisation » parce qu'elle avait abordé des questions comme celle de la compétence d'une organisation pour conclure des traités et de la constitutionnalité des instruments ainsi conclus. La Commission devrait donc ajouter au commentaire ce que le Rapporteur spécial a dit au paragraphe 4 du commentaire qu'il a proposé pour l'article 27 dans son quatrième rapport² et indiquer à l'Assemblée générale, lorsqu'elle lui recommandera sa présente définition, dans quel contexte ce paragraphe a été rédigé.
- 27. Le PRÉSIDENT propose que la deuxième phrase du paragraphe soit modifiée comme l'a proposé M. Reuter et que la troisième phrase se lise comme suit :

« Certains membres de la Commission ont notamment fait remarquer que, dans le cadre du présent projet d'articles, il n'était peut-être pas très correct de mettre sur le même plan les actes constitutifs et les autres règles de l'organisation, comme il ressort du commentaire de l'article 27 ci-après. »

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 3, ainsi modifié, est adopté.

Le commentaire de l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 27 (Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités)

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté.

Paragraphe 2

- 28. M. SCHWEBEL propose d'ajouter à la fin du paragraphe une phrase qui se lirait comme suit :
 - « Un autre membre de la Commission a exprimé une opinion contraire à cette thèse; pour lui, les organisations internationales ne sont pas moins liées que les Etats par

- les traités auxquels elles sont parties, et elles ne peuvent donc ni amender leurs résolutions ni prendre d'autres mesures qui les exonéreraient de leurs obligations internationales sans engager leur responsabilité en droit international. »
- 29. M. AGO se demande si le fait d'amender une résolution constitue vraiment un manquement à une obligation internationale de l'organisation.
- 30. M. SCHWEBEL dit que l'idée qui l'a amené à faire sa proposition n'est pas que les organisations internationales ne devraient pas avoir le pouvoir d'amender leurs résolutions, mais qu'il serait inacceptable qu'elles aient le droit de dénoncer par ce moyen les traités auxquels elles sont parties.
- 31. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission approuve la modification proposée par M. Schwebel.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 3 et 4

Les paragraphes 3 et 4 sont adoptés.

Paragraphe 5

- 32. M. REUTER signale que le dernier mot de l'avantdernière phrase du paragraphe 5 doit se lire « potestative ».
- 33. Le PRÉSIDENT propose qu'il soit demandé au Secrétariat de trouver pour l'expression « clause potestative » une traduction meilleure que celle qui en a été donnée en anglais.
- 34. M. SCHWEBEL propose de remplacer, à la sixième phrase, l'expression « une certaine possibilité » par « la possibilité ».

Il en est ainsi décidé.

- 35. M. OUCHAKOV suggère de supprimer, dans la quatrième phrase du paragraphe 5, le mot « constitutionnelles », car les limites aux traités qu'une organisation internationale peut conclure ne sont pas forcément constitutionnelles.
- 36. Le PRÉSIDENT estime que, s'il n'y a pas d'objection, l'expression « des limites constitutionnelles » pourrait être remplacée par : « certaines limites ».

Il en est ainsi décidé.

- 37. M. OUCHAKOV propose de supprimer également la cinquième phrase, qui préjuge la décision que.la Commission pourra prendre sur la question de la nullité des traités, qu'elle n'a pas encore abordée.
- 38. M. AGO dit que, si une organisation internationale conclut un traité en dehors des limites qui lui sont fixées, le traité peut être nul. Mais on ne peut pas affirmer pour autant qu'un traité est nul chaque fois qu'une organisation internationale dépasse certaines limites, car les limites constitutionnelles qui lui sont fixées ne sont pas toujours très précises. On ne peut pas non plus affirmer qu'un traité est valable si ces limites sont respectées, car un traité peut être nul pour d'autres raisons. On pourrait donc supprimer le second membre de la cinquième phrase.

^a Annuaire... 1975, vol. II, p. 43, doc. A/CN.4/285.

- 39. M. REUTER reconnaît que le franchissement de certaines limites n'entraîne pas nécessairement la nullité d'un traité. Mais la question de la nullité du traité se pose. Il ne voit pas d'inconvénient à supprimer la seconde partie de la cinquième phrase, comme l'a suggéré M. Ago.
- 40. M. AGO propose de remplacer le premier membre de la cinquième phrase par le texte suivant : « Si ces limites sont franchies, la question de la validité des traités se pose », en ajoutant, dans une note de bas de page, que cette question sera examinée ultérieurement par la Commission.

Il en est ainsi décidé.

41. Le PRÉSIDENT propose d'ajouter un renvoi à une nouvelle note de bas de page à la fin de la cinquième phrase et de libeller cette note comme suit : « Cette question sera examinée ultérieurement par la Commission. »

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 5, tel qu'il a été modifié, est adopté.

La séance est levée à 13 heures.

1465° SÉANCE

Mercredi 20 juillet 1977, à 16 heures Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-neuvième session (suite)

- CHAPITRE IV. Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (A/CN.4/L.261 et Corr.1 et Add.1 et 2) [suite]
- B. Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales (A/CN.4/L.261 et Corr.1 et Add.1 et 2) [suite]
- Texte des articles 19, 19 bis, 19 ter, 20, 20 bis, 21 à 23, 23 bis, 24, 24 bis, 25, 25 bis, 26 à 34, et de l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2, et commentaires y relatifs, adoptés par la Commission à sa vingt-neuvième session (A/CN.4/L.261 et Coff.1 et Add.1 et 2) [suite]
- Alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2 et article 27 (A/CN.4/L.261/Add.1) [fin]

Commentaire de l'article 27 (Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités) [fin]

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 est adopté.

Paragraphe 7

1. M. OUCHAKOV tient à faire observer que, dans son ensemble, le commentaire de l'article 27 n'insiste pas assez sur un point essentiel : celui qui est soulevé au paragraphe 2 de l'article, notamment par l'expression « dans l'intention

des parties », c'est-à-dire la question de savoir si la conclusion d'un traité par une organisation internationale peut amener celle-ci à modifier ses règles, y compris son acte constitutif. Il est certain qu'un Etat doit modifier son droit interne s'il n'est pas conforme à ses obligations conventionnelles internationales, puisque le droit international l'emporte sur le droit interne. Mais tel n'est pas le cas pour une organisation internationale : le droit conventionnel ne prime pas les règles d'une organisation.

Le paragraphe 7 est adopté.

Le commentaire de l'article 27, tel qu'il a été modifié, est adopté.

ARTICLES 28 à 34 (A/CN.4/L.261/Add.2)

Commentaire de l'article 28 (Non-rétroactivité des traités)

Le commentaire de l'article 28 est adopté.

Commentaire de l'article 29 (Application territoriale des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales)

2. M. OUCHAKOV s'étonne que le commentaire de l'article 28 soit si bref et celui de l'article 29 si long alors que l'article 29 n'appelle guère d'explications puisqu'il énonce une règle applicable aux Etats qui figure déjà dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, et que l'article 28 contient une règle nouvelle, qui présente une grande importance pour les organisations internationales.

Le commentaire de l'article 29 est adopté.

Commentaire de l'article 30 (Application de traités successifs portant sur la même matière)

Le commentaire de l'article 30 est adopté.

Commentaire général de la section 3: Interprétation des traités (articles 31 à 33)

Le commentaire général de la section 3 est adopté.

Commentaire de l'article 34 (Règle générale concernant les Etats tiers ou les organisations internationales tierces)

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté.

Paragraphe 2

3. Le PRÉSIDENT suggère de modifier la fin de la première phrase de façon qu'elle se lise comme suit : « que la Commission a examinés en première lecture, mais qui n'ont pu être examinés par le Comité de rédaction dans le temps imparti ». En effet, il va de soi que si les articles 35 et suivants n'ont pas été examinés par le Comité de rédaction, ils n'ont pu être adoptés en seconde lecture.

Il en est ainsi décidé.

- 4. Le PRÉSIDENT dit qu'il serait préférable que le commentaire ne se termine pas par « etc. ».
- 5. M. NJENGA suggère d'ajouter dans le dernier membre de phrase les mots « par exemple » entre les mots « destinées » et « à » et de supprimer « etc. ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2, tel qu'il a été modifié, est adopté.

6. M. OUCHAKOV estime que le commentaire de l'article 34 ne reflète pas bien le fond du problème dont traite l'article. Si, conformément au paragraphe 2, un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne crée ni obligations ni droits pour une organisation tierce sans le consentement de celle-ci, c'est donc qu'elle est invitée à assumer une obligation qui ne découle pas de ses propres règles. Or, si elle l'accepte, elle doit modifier son acte constitutif ou toutes autres règles applicables. Il est donc permis de se demander s'il est vraiment possible de proposer à une organisation internationale d'assumer, même avec son consentement, une obligation qui ne découle pas de ses règles. M. Ouchakov n'est pas opposé au paragraphe 2 de l'article à l'examen, mais il souhaiterait que le commentaire explique qu'il vise le cas où un traité collatéral entraîne la modification des règles d'une organisation internationale.

Le commentaire de l'article 34 dans son ensemble, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Sous réserve du paragraphe 6 du commentaire de l'article 19 bis 1, le chapitre IV dans son ensemble, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Responsabilité des Etats (suite*) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 22 (Epuisement des recours internes)² [suite]

- 7. M. REUTER signale qu'il a soumis au Rapporteur spécial un texte qui est destiné à remplacer celui de l'article proposé, mais ne modifie en rien le fond de la disposition. Ce nouveau texte s'inspire des conceptions, des solutions et du vocabulaire du Rapporteur spécial. Il tient en une seule phrase, ce qui paraît indispensable. Il ne s'agit pas d'une proposition formelle, mais d'une simple suggestion de rédaction.
- 8. Aussi bien le texte de l'article 22 que les commentaires écrits et oraux du Rapporteur spécial laissent M. Reuter dans l'embarras. En effet, cette disposition soulève tout à coup un problème énorme. L'article 22 fait suite à deux articles concernant les effets de la nature de l'obligation internationale sur la détermination de la violation de l'obligation internationale. Si l'article 20 a été accepté sans trop de difficultés, le paragraphe 2 de l'article 21 a déjà laissé entrevoir des complications. Maintenant, le Rapporteur spécial propose un article 22 qui vise à intégrer dans la violation de l'obligation internationale l'hypothèse particulière d'une obligation impliquant, en définitive, la collaboration de particuliers. Ce faisant, il introduit dans le domaine de la responsabilité la redoutable question du traitement des particuliers.
- 9. Or, la question des dommages subis indirectement par un Etat mais directement par des particuliers ne constitue

peut-être, en dernière analyse, qu'une parenthèse historique, qui a occupé une place importante au xixe et au xxº siècle, jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale. Comme, de plus, le traitement des étrangers pose des problèmes particuliers, la Commission avait décidé de la laisser de côté tout au long de l'élaboration du projet d'articles sur la responsabilité des Etats. L'article 22 remet tout à coup cette matière au premier plan. Sans doute n'est-ce qu'un aspect seulement du problème qui est abordé à l'occasion de la détermination de la violation d'une obligation internationale, mais si telle est l'intention du Rapporteur spécial, il n'en demeure pas moins que les problèmes évoqués jusqu'à présent dépassent déjà le cadre restreint de la détermination de la violation de l'obligation internationale. M. Reuter retire notamment cette impression des développements que le Rapporteur spécial a consacrés à l'épuisement des recours internes dans le cas où des investissements sont faits à l'étranger.

- 10. Il lui semble donc que le dossier du traitement des étrangers a maintenant été ouvert. Il conviendrait alors de débattre la question à fond, compte tenu de toutes ses incidences. Fort de son expérience dans le domaine de l'arbitrage, M. Reuter hésiterait à conseiller à un Etat de renoncer conventionnellement à la règle de l'épuisement des recours internes. En effet, une telle renonciation peut, dans certains cas, accélérer la solution des litiges, mais elle risque aussi de soulever des difficultés immenses. Sans être hostile à l'article 22 proposé par le Rapporteur spécial, M. Reuter craint donc que la Commission n'ait pas le temps de lui consacrer le débat approfondi qu'il exige. Pour l'instant, il se bornera à signaler certains des problèmes que soulève l'article.
- 11. Comme le Rapporteur spécial l'a fait très justement observer, il ne s'agit pas de chercher à savoir si la règle de l'épuisement des recours internes est une règle de fond ou de procédure. Le fait même que tout ait été dit à ce sujet, et que quelques auteurs n'aient pas hésité à se contredire, montre bien que le problème ne peut être posé de cette manière-là. Ce qui paraît sûr, c'est que la responsabilité n'est engagée qu'à un certain moment. Il ne s'ensuit pas pour autant qu'il n'existe aucune ébauche de responsabilité avant l'épuisement des recours internes, ainsi qu'il ressort du paragraphe 5 de l'article 183 et d'autres dispositions. Sur ce point, le Rapporteur spécial semble manier l'alternative avec désinvolture lorsqu'il affirme que la violation d'une obligation internationale existe ou n'existe pas. On peut en effet concevoir, comme l'a fait le Gouvernement britannique à la Conférence pour la codification du droit international (La Haye, 1930), qu'une violation existe sans être cependant définitive. En matière de traités, la Convention de Vienne 4 a fait largement appel à la notion de suspension. Jusqu'alors, cette notion n'était appliquée qu'aux effets de la guerre sur les traités, mais on pourrait fort bien l'étendre à la responsabilité des Etats, et soutenir que la responsabilité d'un Etat existe à un certain moment, mais que les effets en sont suspendus.
- 12. L'article à l'examen soulève une autre question qui, pour être générale, n'en est pas moins fondamentale :

^{*} Reprise des débats de la 1463° séance.

¹ Voir 1464° séance, par. 16.

² Pour texte, voir 1463° séance, par. 1.

^a Voir 1454^e séance, note 2.

Voir 1456^e séance, note 6.

quel est le droit applicable aux étrangers en l'absence de dispositions conventionnelles? A la Conférence de codification de 1930, bien des Etats ont soutenu qu'en matière de traitement des étrangers la seule obligation existante, au titre du droit international général, était l'obligation de ne pas opposer un déni de justice aux étrangers. Si cette conception était retenue par la Commission, elle aboutirait à un article 22 encore plus strict que l'article proposé par le Rapporteur spécial. Le contenu de cette disposition découlera donc de la position qu'adoptera la Commission quant à la question générale du traitement des étrangers. Toutefois, M. Reuter se demande si les gouvernements accepteraient que la Commission aborde cette question de front à l'article 22.

- 13. Une autre question de fond, celle du tempus delicti comissi, dépendra aussi de la décision que prendra la Commission quant à l'intégration de la règle de l'épuisement des recours internes dans la détermination de la violation de l'obligation. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'un article serait consacré par la suite à cette question et que cet article devrait être rédigé compte tenu du paragraphe 5 de l'article 18. Pour M. Reuter, il serait fort gênant de se prononcer maintenant sur la question abstraite traitée à l'article 22 sans pouvoir en mesurer toutes les conséquences concrètes.
- 14. Le problème de l'existence d'un dommage risque aussi de compliquer la mise au point d'un article relatif à l'épuisement des recours internes. Selon le Rapporteur spécial, cette question est une question accessoire de celle de la responsabilité. Même dans ce cas, la question des dommages est intimement liée au contenu de l'article 22, et elle aurait dû être prise en considération dans un certain nombre d'hypothèses déjà évoquées au cours des débats. Ainsi, plusieurs membres de la Commission ont soutenu qu'il n'y avait aucun dommage possible lorsqu'une loi était votée mais pas appliquée. Or, dans les économies de marché tout au moins, la simple promulgation d'une loi peut faire immédiatement sentir ses effets sur la valeur des biens et causer ainsi un dommage. Peut-être le fait illicite n'est-il pas parfait dans ce cas-là, mais M. Reuter n'en est pas certain. En tout état de cause, aucune de ces questions ne peut être examinée isolément.
- 15. Par ailleurs, M. Reuter a le sentiment que les problèmes évoqués jusqu'à présent en matière d'investissements appartiennent à un monde révolu. Actuellement, les pays en développement sont maîtres de leur destin, et ils sont plus ou moins libres de régler le sort des anciens investissements. Pour ce qui est des nouveaux, ils peuvent les accepter ou les refuser et, dans le premier cas, négocier les conditions. En conséquence, M. Reuter considère que ce problème n'intéresse pas directement la Commission. En revanche, il conviendrait que la Commission examine le cas, fréquent, où des dommages sont causés directement à des particuliers et indirectement à un Etat et le cas où ils sont causés directement à l'Etat. Dans le premier cas, faut-il considérer que les dommages d'un type l'emportent sur ceux de l'autre type?
- 16. Se référant à l'affaire de l'Incident aérien du 27 juillet 1955, portée devant la CIJ et évoquée par le Rapporteur spécial au paragraphe 100 de son rapport (A/CN.4/302 et Add.1 à 3), M. Reuter imagine que l'avion israélien ait

- été abattu, non pas dans l'espace aérien bulgare, mais dans l'espace aérien de la Grèce ou de la Yougoslavie. Soutiendrait-on alors que les victimes devraient épuiser les recours locaux bulgares, ou que la Bulgarie a commis une action en dehors du cadre normal de sa « juridiction »? On pourrait prétendre aussi que le Gouvernement grec ou le Gouvernement yougoslave s'est rendu coupable d'une grave violation d'une obligation. Dans l'Affaire relative à certains emprunts norvégiens, le Gouvernement français a soutenu que le principe de l'épuisement des recours locaux était inapplicable en cas de préjudices causés à des étrangers non résidents. Or, pendant les événements qui ont précédé l'accession de l'Algérie à l'indépendance, il est arrivé que la France arraisonne des navires de commerce étrangers; ensuite, le Gouvernement français a sans doute exigé des propriétaires intéressés qu'ils épuisent d'abord les recours internes français. Manifestement, de tels incidents n'intéressent pas seulement les particuliers directement lésés; ils ont des incidences sur les assurances internationales et le cours du fret, si bien qu'un Etat autre que l'Etat dont les particuliers ont la nationalité pourrait fort bien jouir d'un droit d'action séparé.
- 17. En cas de pollution transfrontière portant atteinte à des particuliers, l'Etat incriminé va-t-il prétendre qu'une réclamation ne peut être présentée qu'après épuisement des recours locaux? Si la Commission admettait qu'en matière de pollution la règle de l'épuisement des recours locaux s'applique, les Etats seraient amenés à signer des conventions par lesquelles ils s'engageraient à accorder le traitement national aux étrangers en cas de pollution transfrontière. Dès lors, les étrangers lésés pourraient s'adresser aux tribunaux locaux, et il ne serait plus question de responsabilité internationale. Ce faisant, les Etats montreraient qu'ils se font assez confiance les uns aux autres pour écarter les problèmes de responsabilité internationale et appliquer des solutions de droit international privé. Néanmoins, M. Reuter n'est pas sûr qu'une telle solution serait satisfaisante, notamment en cas de pollution s'étendant sur de vastes zones, comme il y en a eu dans le Pacifique.
- 18. En conclusion, M. Reuter précise qu'il serait prêt à suivre le Rapporteur spécial dans ses développements à condition que la Commission réussisse à mettre au point un texte d'article qui, tout en restant dans la ligne des articles précédents, ne préjugerait aucune des importantes questions qu'implique la détermination de la violation d'une obligation internationale par rapport à la règle de l'épuisement des recours internes.
- 19. Le PRÉSIDENT dit qu'il devrait peut-être indiquer comment, en tant que Président, il voit la situation en ce qui concerne l'article 22. Cet article pose deux types de problèmes : des problèmes théoriques, qui font l'objet de controverse chez les auteurs, et des problèmes marginaux, où s'entremêlent plus ou moins les intérêts des Etats et ceux des particuliers. Le Président ne pense pas que la Commission puisse résoudre, à sa présente session, les problèmes de doctrine ni même tous les problèmes margi-

^a Voir C.I.J. Mémoires, Certains emprunts norvégiens, vol. I, p. 182 à 186.

- naux. Ce qu'elle peut faire, en revanche, c'est rédiger en ayant peut-être recours à des techniques semblables à celles qui ont été utilisées dans la Convention de Vienne pour le changement fondamental de circonstances un article qui présenterait les règles essentielles en laissant ouvertes pour l'avenir les possibilités de discussion des points de doctrine. Dans ce cas, il lui semble que l'essentiel du travail serait pour le Comité de rédaction à la session en cours. Si la Commission n'aborde pas l'article 22 dans cet esprit à la présente session, elle risque de se trouver en difficulté.
- 20. M. AGO (Rapporteur spécial) a l'impression que M. Reuter a peut-être exagéré l'importance des questions qu'il a évoquées. Il se réserve d'y répondre à la séance suivante. Pour l'instant, il pense, comme le Président, que la Commission doit se borner à rédiger une règle générale, sans chercher à trouver des solutions à tous les problèmes qui peuvent se présenter.
- 21. M. OUCHAKOV estime lui aussi qu'il faut établir si la règle de l'épuisement des recours internes est applicable en l'occurrence ou non, mais sans essayer de trancher des cas particuliers ni s'occuper de règles primaires.
- 22. M. FRANCIS demande si le Président veut dire que la discussion générale devrait être différée jusqu'à l'année suivante. Pour sa part, il a scrupule à entreprendre une discussion sur une question aussi importante sans avoir eu le temps de prendre entièrement connaissance du rapport du Rapporteur spécial.
- 23. Le PRÉSIDENT dit que ce qu'il propose, c'est que la Commission, après une brève discussion générale, renvoie les règles essentielles au Comité de rédaction pour que celui-ci les examine sans tarder. Ce n'est que de cette manière que la Commission pourra toucher à l'essence du problème dès la présente session.
- 24. M. JAGOTA pense, comme M. Ouchakov, que la Commission n'a pas à s'occuper, en l'occurrence, du droit positif relatif au traitement des étrangers et des biens étrangers, ni principalement de protection diplomatique, mais essentiellement de la question de la responsabilité, ainsi qu'il ressort clairement du libellé proposé par le Rapporteur spécial. Certes, l'inclusion dans le projet d'article 22 du membre de phrase « consistant à réserver un traitement donné à des particuliers, personnes physiques ou morales » indique que la question de l'épuisement des recours internes est considérée dans un contexte particulier, mais la Commission devra tenir compte à la fois des aspects actuels et futurs de la question du traitement des étrangers et des biens étrangers, et, sur ce point, procéder un peu plus lentement.
- 25. Compte tenu de l'importance cruciale de cet article et de la nécessité de présenter à la Sixième Commission de l'Assemblée générale un texte valable sur lequel elle puisse fonder ses délibérations, la question demande à être examinée attentivement avant d'être renvoyée au Comité de rédaction, et il faudrait laisser aux membres de la Commission le temps de lire le rapport assez long du Rapporteur spécial et d'y réfléchir.
- 26. Le point crucial, comme l'a dit M. Reuter, sur lequel aussi bien la doctrine que la pratique des Etats sont divisées est de savoir si la responsabilité naît avant ou après l'épuisement des recours internes. Si elle naît avant, l'épuisement

- des recours internes apparaît comme un moyen de procédure indispensable pour mettre la cause en état. Toutefois, M. Reuter semble être convaincu que la responsabilité naît, en fait, après l'épuisement des recours internes. Or, dans le projet d'article 22, il est question de « première action », ce qui implique la reconnaissance d'un début de responsabilité; la dichotomie entre la première action donnant lieu à une responsabilité et l'acte final, qui se produit après l'épuisement des recours internes, demande à être étudiée avec soin.
- 27. Un article sur l'épuisement des recours internes (art. 14) avait été prévu dans le « texte unique de négociation officieux », au chapitre « Règlement des différends », à propos de la juridiction du tribunal qui devait être créé en vertu de la convention sur le droit de la mer⁶; mais cet article a été supprimé dans le « texte de négociation composite officieux » actuellement à l'étude 7. Si M. Jagota y fait allusion, c'est pour montrer qu'il convient d'être prudent lorsqu'on suppose théoriquement, et en en faisant une règle de fond, qu'aucune question de responsabilité ne se posera, quels que soient les faits de l'espèce, tant que les recours internes n'auront pas été épuisés. Il est toujours dangereux d'adopter des solutions extrêmes. Par exemple, ainsi que M. Reuter se l'est demandé, est-ce que la règle de l'épuisement des recours internes vaudra aussi dans le cas de la responsabilité à l'égard d'une tierce partie dans un pays tiers? Des exemples récents de la pratique des Etats montrent que ce serait aller trop loin de dire qu'aucune responsabilité ne naîtra avant que tous les recours internes aient été épuisés. La meilleure solution serait donc peut-être que la Commission énonce le principe sans prendre définitivement position sur la question.
- 28. En conclusion, M. Jagota exprime l'opinion que la Commission devrait consacrer une ou deux séances à une discussion de fond de la question avant de renvoyer celle-ci au Comité de rédaction.
- 29. Le PRÉSIDENT fait remarquer que la Commission est très limitée par le temps. Si l'on prolonge la discussion générale de plus d'une journée, la Commission ne pourra matériellement pas achever ses travaux avant la clôture de la session, le 29 juillet 1977. Vu l'importance de cet article, il considère que deux séances seront nécessaires pour la discussion générale, et il suggère que ces deux séances aient lieu le jour suivant, de façon que la question puisse être renvoyée au Comité de rédaction avant la fin de la semaine.
- 30. M. ŠAHOVIĆ partage les préoccupations de M. Reuter, mais il estime que la Commission est arrivée à un point où elle doit se prononcer sur l'inclusion de la règle de l'épuisement des recours internes dans le projet d'articles. L'article 22 fait logiquement suite aux deux articles précédents. Un débat peut donc s'ouvrir sur l'épuisement des recours internes, sous réserve que la Commission formule une réserve générale dans le commentaire de l'article.
- 31. L'article à l'examen soulève d'abord la question de la nature de la règle de l'épuisement des recours internes.

[•] Documents officiels de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. V (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.76.V.8), p. 204, doc. A/CONF.62/WP.9/Rev.1.

^{&#}x27; Ibid., vol. VII (numéro de vente : F.77.V.10), doc. A/CONF.62/

A cet égard, la Commission se trouve sur un terrain solide. Il ne fait pas de doute, ainsi qu'il ressort clairement du rapport à l'étude, que cette règle est une règle de droit international coutumier. Quant à la question des limites de la règle, le Rapporteur spécial l'a traitée en tenant dûment compte de la doctrine, de la jurisprudence internationale et de la pratique des Etats. Le texte qu'il propose est en parfait accord avec son analyse, et les limites qu'il met à la règle de l'épuisement des recours internes reflètent exactement l'état actuel de développement du droit international.

- 32. Il est évident que l'article proposé par le Rapporteur spécial laisse sans réponse un certain nombre de questions, mais M. Šahović n'y voit aucun danger. Pour l'instant, il importe que la Commission mette au point un projet d'article et un commentaire qui donnent aux gouvernements l'occasion de faire connaître leurs vues sur la question. Si la Commission s'engageait dans un débat long et approfondi sur tous les problèmes que peut soulever l'article, elle risquerait de ne pas pouvoir se prononcer sur cette disposition à sa présente session et elle faillirait à son devoir.
- 33. En élaborant le projet d'article 22, le Rapporteur spécial s'est efforcé de concilier les intérêts souverains de l'Etat incriminé et les intérêts de l'Etat dont sont ressortissants les particuliers lésés. En outre, il a pris en considération les diverses solutions juridiques qui ont été conçues récemment, notamment dans le domaine des droits de l'homme, et qui pourraient appartenir un jour au droit international coutumier.
- 34. Dans son ensemble, l'article proposé est donc acceptable, compte tenu des problèmes de rédaction que soulève une disposition de ce genre et des difficultés théoriques que ne manquerait pas de rencontrer la Commission si elle cherchait à résoudre, au stade actuel, tous les problèmes liés à cet article.
- 35. M. SCHWEBEL dit qu'il ne veut pas exprimer d'opinion sur un article aussi important sans avoir eu le temps de prendre entièrement connaissance du rapport du Rapporteur spécial. Il pense donc qu'il serait souhaitable de laisser aux membres de la Commission le temps de le faire.
- 36. M. TABIBI est lui aussi d'avis qu'il faudrait laisser aux membres de la Commission le temps de lire le rapport du Rapporteur spécial et d'y réfléchir. La Commission devra néanmoins consacrer autant de séances qu'il le faudra à élaborer un article qui soit acceptable par la Sixième Commission de l'Assemblée générale.
- 37. M. OUCHAKOV, M. SETTE CÂMARA et M. QUENTIN-BAXTER appuient la procédure proposée par le Président.
- 38. Après un échange de vues, le PRÉSIDENT propose que la Commission consacre deux séances, le lendemain, à une discussion générale du projet d'article 22, et que la séance du matin soit retardée d'une heure de façon que les membres de la Commission aient un peu plus de temps pour achever leur lecture. Il propose en outre qu'à la fin de la discussion générale le projet d'article 22 soit immédiatement renvoyé au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 h 15.

1466° SÉANCE

Jeudi 21 juillet 1977, à 10 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-neuvième session (suite)

CHAPITRE IV. — Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (A/CN.4/L.261 et Corr.1 et Add.1 et 2) [fin]

B. — Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales (A/CN.4/L.261 et Corr.1 et Add.1 et 2) [fin]

Texte des articles 19, 19 bis, 19 ter, 20, 20 bis, 21 à 23, 23 bis, 24, 24 bis, 25, 25 bis, 26 à 34, et de l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2, et commentaires y relatifs, adoptés par la Commission à sa vingt-neuvième session (A/CN.4/L.261 et Cott.1 et Add.1 et 2) [fin]

ARTICLES 19 à 26 (A/CN.4/L.261) [fin*]

Commentaire de l'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) [fin*]

Paragraphe 6 (fin*)

1. Le PRÉSIDENT fait savoir que le paragraphe 6 du commentaire relatif à l'article 19 bis restera tel qu'il a été modifié à la 1464° séance¹.

Le commentaire de l'article 19 bis, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (suite)

ARTICLE 22 (Epuisement des recours internes)² [suite]

2. M. AGO (Rapporteur spécial) souligne que les articles 20, 21 et 22 forment un tout et que la règle énoncée à l'article 22 n'est que l'application à un cas particulier du principe fondamental énoncé au paragraphe 2 de l'article 21. On peut, en effet, distinguer deux catégories d'obligations internationales : celles qui demandent à l'Etat d'adopter un comportement — action ou omission — déterminé (par exemple l'obligation de ne pas pénétrer

^{*} Reprise des débats de la 1464° séance.

¹ Voir 1464^e séance, par. 15 et 16.

^a Pour texte, voir 1463° séance, par. 1.

avec des forces armées sur le territoire d'un autre Etat ou de ne pas pénétrer avec des forces de police dans les locaux d'une ambassade) et celles qui demandent à l'Etat d'assurer un certain résultat, en le laissant libre de choisir les moyens d'y parvenir.

- Les obligations concernant le traitement des étrangers appartiennent normalement à cette seconde catégorie d'obligations. Dans le cas d'un attentat commis contre une personnalité officielle étrangère, l'Etat a le devoir d'arrêter et de punir le coupable. Si la police locale n'arrête pas le coupable, mais que la police nationale intervient ensuite et réussit à l'arrêter, il n'y a pas violation de l'obligation, car le résultat requis est atteint. De même, si la juridiction du premier degré acquitte le coupable mais qu'ensuite, le ministère public ayant fait appel, la juridiction du second degré le condamne, l'obligation est remplie. Dans le cas également d'une obligation d'extradition, si la juridiction du premier degré n'accorde pas l'extradition mais que la juridiction du second degré l'accorde, le résultat est atteint, et il n'y a pas violation. Inversement, il ne suffit pas non plus, pour que l'obligation soit remplie, que le premier organe qui intervient dans l'affaire agisse conformément au résultat requis, car un deuxième organe peut annuler la décision prise par le premier. Ainsi, si la juridiction du premier degré inflige une peine au coupable et que sa décision est ensuite annulée par la juridiction du second degré, qui prononce l'acquittement, il y aura violation de l'obligation si le résultat requis était de punir, et c'est la décision prise par l'instance supérieure qui marquera le commencement du processus de violation. Dans ce cas, en effet, l'Etat agit par une pluralité d'organes, et c'est seulement quand la dernière instance utile se sera prononcée en la matière que l'on pourra dire définitivement si l'obligation a été remplie ou violée.
- En pareil cas, l'action de l'Etat appartient à la catégorie des faits complexes visés au paragraphe 5 de l'article 183, car elle se compose d'une série d'actions distinctes accomplies dans le même cas d'espèce par différents organes de l'Etat. Ce serait donc une erreur, dans une situation de ce genre, que de ramener le fait de l'Etat à sa première action ou à sa dernière. Il serait faux de croire, en effet, que tout se réduit à l'action du premier ou du dernier organe qui est intervenu dans l'affaire. C'est l'ensemble des actes de l'Etat qui constitue l'exécution ou la violation de l'obligation. Il est donc évident que si l'on conclut, dans un cas concret, qu'il y a eu violation de l'obligation parce que le résultat n'a été atteint par aucun des moyens dont l'Etat disposait pour l'atteindre, on se trouve en présence d'un fait illicite qui dure dans le temps et qui comprend aussi bien la première que la dernière action de l'Etat en la matière, avec toutes les conséquences qui peuvent en découler.
- 5. Le Rapporteur spécial fera de nouveau appel à cette notion de fait complexe lorsqu'il abordera la question de la durée du délit. Le contenu de l'article qu'il consacrera à cette question découlera nécessairement de ce qui est dit au paragraphe 5 de l'article 18 et à l'article 22. Il est évident, en effet, que le tempus commissi delicti pour un fait

illicite complexe est toute la durée de la violation, du premier acte jusqu'au dernier.

- 6. Le paragraphe 2 de l'article 21 prévoit cette hypothèse et montre que, lorsqu'une obligation internationale requiert de l'Etat l'obtention d'un certain résultat, il est impossible d'affirmer qu'une violation de l'obligation a été consommée tant qu'un organe de l'Etat peut encore agir de manière à atteindre le résultat requis. C'est seulement quand aucun organe de l'Etat ne pourra plus intervenir pour assurer l'exécution de l'obligation qu'on pourra affirmer que la violation existe définitivement et que la responsabilité est née.
- 7. Ce qui caractérise l'hypothèse visée au paragraphe 2 de l'article 21, c'est que l'initiative de faire intervenir un nouvel organe pour corriger le résultat obtenu par le comportement d'un premier organe appartient à l'Etat. Il est évident, en effet, que si un premier tribunal a acquitté le meurtrier d'une personnalité étrangère en visite officielle dans le pays, c'est l'Etat lui-même qui doit intervenir pour faire réformer ce premier jugement par un tribunal supérieur. Dans cette hypothèse, c'est à l'Etat qu'il appartient de choisir les moyens d'obtenir le résultat requis, et c'est également à lui qu'il appartient de corriger l'action d'un organe inférieur par celle d'un organe supérieur.
- 8. L'obligation visée à l'article 22 constitue un cas particulier de l'obligation de résultat visée à l'article 21. Elle impose en effet à l'Etat d'assurer un certain traitement à des particuliers. Elle peut, par exemple, exiger que des étrangers soient admis à exercer une certaine profession ou une certaine activité sur le territoire de l'Etat, qu'ils soient admis à faire valoir leurs droits devant la justice nationale dans les mêmes conditions que les nationaux, que leurs biens soient respectés et que, s'ils doivent faire l'objet de mesures d'expropriation pour cause d'utilité publique, ils obtiennent une indemnisation adéquate.
- 9. Or, le principe requérant l'épuisement des recours internes tient précisément compte du fait que des obligations de ce genre sont établies dans l'intérêt de certaines personnes, et qu'il est normal que celles-ci collaborent pour que le résultat requis par l'obligation internationale soit atteint. Ainsi, si un étranger veut exercer une profession ou exploiter une concession minière dans un Etat, il devra commencer par en demander l'autorisation à l'autorité compétente. Si cette autorisation lui est refusée, il devra s'adresser à une autorité supérieure pour obtenir qu'elle modifie la décision prise par la première. Il faut donc que les bénéficiaires de l'obligation collaborent à l'action de l'Etat en vue d'assurer son exécution. Le principe de l'épuisement des recours internes est destiné, par conséquent, à assurer l'intervention de tous les organes de l'Etat qui ont réellement la possibilité de garantir le résultat requis par l'obligation. Mais ce principe ne fait que découler logiquement du principe qui est à la base de la distinction entre les obligations de comportement et les obligations de résultat.
- 10. Si l'on admet que le principe de l'épuisement des recours internes concerne avant tout l'exécution de l'obligation, il est évident qu'on ne peut pas dire qu'il y a violation d'une obligation tant que le résultat requis par cette obligation peut encore être atteint. On ne peut donc

^a Voir 1454^e séance, note 2.

pas dire qu'il y a responsabilité internationale et invoquer cette responsabilité devant une instance internationale ou la faire valoir par la voie de la protection diplomatique. C'est pourquoi, lorsqu'il fait objection à des réclamations diplomatiques, l'Etat défendeur s'appuie généralement sur le principe de l'épuisement des recours internes pour faire valoir que l'obligation n'a pas été violée puisque tous les recours disponibles n'ont pas été épuisés.

- 11. Le Rapporteur spécial appelle l'attention de la Commission sur le fait qu'il n'existe, dans la pratique comme dans la jurisprudence, aucun cas qui permette d'affirmer que la règle de l'épuisement des recours internes n'est pas liée avant tout à l'exécution des obligations internationales de résultat concernant le traitement de particuliers et, par conséquent, à l'exigence que la violation soit réellement consommée. Dans certains cas, la pratique et la jurisprudence ont mis en évidence les incidences de cette règle sur la naissance de la responsabilité, tandis que dans d'autres — comme il était naturel s'agissant de tribunaux internationaux — ce sont ses incidences sur la recevabilité d'une réclamation qu'elles ont fait ressortir. Mais dans aucun cas elles n'ont contesté le lien qui existe entre l'épuisement des recours internes et la violation de l'obligation.
- 12. Tous les problèmes pratiques qui se posent ont donc trait à la limitation de la portée du principe. On pourrait être tenté de limiter la valeur de la condition de l'épuisement des recours internes à la violation d'obligations à l'égard de particuliers étrangers résidant sur le territoire de l'Etat et lésés par des actes commis sur ce territoire. Cependant, on exclurait ainsi tous les autres cas d'application du principe, ce qui reviendrait à imposer à l'Etat une responsabilité excessive et à transformer en fait toute une série d'obligations de résultat en obligations de comportement.
- 13. Il faut, bien entendu, exclure les cas où l'Etat a causé un préjudice à des étrangers parce qu'ils étaient étrangers ou parce qu'ils étaient ressortissants d'un pays donné. Par exemple, si un Etat décide d'expulser du jour au lendemain de son territoire tous les ressortissants d'un pays, il est bien évident que l'exigence de l'épuisement des recours internes ne jouera pas, car les recours internes n'auraient aucune efficacité. Dans ce cas, par conséquent, la violation de l'obligation existe, et la responsabilité de l'Etat est née dès que la mesure est prise et appliquée.
- 14. Le vrai problème se pose en ce qui concerne les étrangers qui n'ont aucun lien volontaire avec l'Etat ou qui sont victimes d'un fait qui s'est produit hors du territoire de l'Etat. Cependant, le Rapporteur spécial fait observer qu'il y aura toujours, dans toutes les hypothèses, des cas marginaux dans lesquels l'application du critère adopté ne donnera pas de résultats satisfaisants c'est d'ailleurs la raison d'être de tant de recours à des tribunaux internationaux et à un règlement arbitral. Il lui paraît impossible d'adopter un critère qui élimine tous ces cas marginaux. A son avis, limiter la portée du principe de l'épuisement des recours internes à des faits commis sur le territoire de l'Etat ne se justifie pas d'un point de vue logique. D'ailleurs, aussi bien dans l'Affaire des navires

- finlandais que dans l'Affaire Ambatielos⁴, ni les arbitres ni les parties elles-mêmes n'ont invoqué le fait que l'acte litigieux s'était produit en dehors du territoire de l'Etat pour s'opposer à l'application de la règle de l'épuisement des recours internes.
- 15. Par contre, dans le cas des navires arraisonnés par la France pendant la guerre d'Algérie, que M. Reuter a cité, le problème de l'applicabilité de la condition de l'épuisement des recours internes se posait, car pour les autorités françaises il ne s'agissait pas d'un cas de guerre légitime entre deux sujets de droit international; on pouvait, par conséquent, douter de l'efficacité du recours aux tribunaux français. De même, quand un étranger est victime d'un attentat sur le territoire d'un Etat avec lequel il n'a aucun lien ou quand un étranger est amené de force sur le territoire d'un Etat, il est bien évident qu'on ne peut pas exiger l'épuisement des recours internes, car on est certain d'avance que ces recours ne seront pas efficaces. Dans tous ces cas, cependant, le critère à appliquer est celui de l'efficacité réelle des recours internes, qui ne doivent pas être purement formels, mais doivent permettre effectivement d'aboutir au résultat requis.
- Dans l'hypothèse particulière, citée par M. Reuter, où il y a à la fois atteinte aux droits d'un Etat et atteinte aux droits de particuliers étrangers, le Rapporteur spécial estime que c'est généralement l'atteinte aux droits de l'Etat qui prime sur l'autre, et c'est la raison pour laquelle il n'a pas mentionné cette hypothèse dans son rapport. Par exemple, si un navire de guerre étranger sur lequel se trouvent des particuliers est coulé dans la mer territoriale d'un Etat, l'atteinte aux droits de l'Etat l'emportera sur l'atteinte aux droits des particuliers, et il est probable que, dans ce cas, les parties régleront globalement toute l'affaire, y compris la question de l'indemnisation éventuelle des particuliers. Cependant, il n'est pas exclu que l'arrangement qui interviendra dans un cas de ce genre dissocie les deux aspects de l'affaire et prévoie que le principe de l'épuisement des recours internes s'applique en ce qui concerne les particuliers.
- 17. Le Rapporteur spécial estime toutefois qu'il ne serait pas sage de prévoir des cas de ce genre dans le cadre du problème général de la détermination des conditions de la violation des obligations internationales et de prétendre les régler à l'article 22. Il vaut mieux, à son avis, énoncer une règle fondamentale sans essayer de tenir compte de toutes les hypothèses particulières. L'essentiel est de souligner que le principe de l'épuisement des recours internes, condition fondamentale de la collaboration des particuliers à l'obtention du résultat requis par l'obligation internationale, ne s'applique que si ces recours sont efficaces. Si les recours internes ne sont pas efficaces — c'est-à-dire s'il est en fait impossible d'obtenir par ces recours le résultat requis —, le principe ne s'applique pas, car il est évident que le résultat ne peut pas être atteint. Dans ce cas, l'inexécution de l'obligation a acquis un caractère définitif et la responsabilité internationale est née.

⁴ Pour références, voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, notes 148 et 195, respectivement.

⁴ 1465° séance, par. 16.

- 18. M. FRANCIS se félicite des nouveaux éclaircissements apportés par le Rapporteur spécial.
- 19. Après avoir pris connaissance des très nombreux exemples que celui-ci cite dans son sixième rapport à propos de l'article 22, on ne peut que conclure avec lui que la règle de l'épuisement des recours internes est solidement établie et universellement reconnue. M. Francis se félicite de ce que le Rapporteur spécial ait admis que cette règle comporte des aspects relevant de la procédure, car à son avis ces aspects sont manifestes : par exemple, il se peut que l'Etat dont des ressortissants se prétendent victimes d'une violation d'une obligation internationale désire savoir quelle voie de recours ceux-ci ont utilisée, que l'Etat accusé de la violation réponde que des recours internes appropriés existaient mais qu'ils n'ont pas été épuisés jusqu'au dernier, et que le tribunal international qui est en fin de compte saisi de la question veuille savoir si tous les recours internes ont effectivement été exercés. Le Rapporteur spécial a parfaitement raison d'affirmer qu'il s'agit aussi d'une règle de fond et que la responsabilité internationale est engagée à partir du moment où il apparaît que l'exercice du dernier recours interne disponible n'a pas réussi à produire le résultat requis. Compte tenu des nouveaux éléments qui sont apparus, sous forme de pratique et de jurisprudence, depuis la Conférence de 1930 pour la codification du droit international, la Commission manquerait à son devoir si elle s'en tenait à la position qui a été alors adoptée à ce sujet et n'acceptait pas la manière de voir du Rapporteur spécial.
- 20. Le Rapporteur spécial a mis l'accent, dans son rapport, sur l'importance de la coopération du particulier dont les intérêts ont été lésés à la mise en marche du mécanisme destiné à remédier à la situation. En ce qui concerne le fonctionnement de ce mécanisme, l'article 22 doit être envisagé en corrélation avec l'article 21, et en particulier avec le paragraphe 2 de cet article, qui donne à l'Etat dont le comportement initial a été fautif le temps d'opter pour un nouveau moyen de s'acquitter de ses obligations et — ce qui est particulièrement important pour ce qui concerne l'article 22 — de juger de l'efficacité probable de ce moyen. Le lien entre cette considération qui est à la base de l'article 22 et la règle de l'épuisement des recours internes rend donc inéluctable la conclusion du Rapporteur spécial selon laquelle cette règle est une règle de fond, qui conditionne l'existence d'une responsabilité de l'Etat sur le plan international.
- 21. Malgré les observations que le Rapporteur spécial a faites à la séance en cours en réponse aux préoccupations exprimées au sujet de l'article 22 par M. Jagota (1465° séance), M. Francis conserve le sentiment qu'il est peut-être dangereux d'adopter la dernière phrase de cet article sans restrictions. A ce propos, il n'oublie pas, d'une part, le fait — reconnu par le Rapporteur spécial lors de l'examen de l'article 21 — que les Etats peuvent faire délibérément obstacle à l'exécution d'une obligation internationale qui leur incombe et, d'autre part, la conclusion formulée par le Rapporteur spécial dans son rapport selon laquelle une voie de recours ne doit être utilisée que si elle offre des perspectives réelles d'aboutir, soit au résultat originairement requis par une obligation, soit à un résultat équivalent (A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 109). Compte tenu de ces considérations, il semble incontes-

- table qu'une exception soit nécessaire à la règle énoncée dans la dernière phrase de l'article 22, qui, sinon, risque d'ouvrir la voie à des litiges internationaux du fait qu'elle laisse à un Etat la faculté de faire valoir que sa responsabilité ne prend pas naissance tant que les voies de recours internes dont il empêche peut-être lui-même l'usage ou le succès n'ont pas été épuisées.
- 22. Le Rapporteur spécial a cité plusieurs cas dans lesquels la règle de l'épuisement des recours internes a été appliquée à propos d'événements qui s'étaient produits hors de la juridiction de l'Etat tenu par une obligation internationale, mais il y a lieu de se demander si, dans ces cas-là, la raison d'agir ne reposait pas sur une base conventionnelle ou sur une quelconque disposition expresse du droit interne. Le fait est, au demeurant, que dans de nombreux pays la mise en marche d'une action devant un tribunal dépend de la base juridictionnelle de la cause. La juridiction étant une question délicate, mieux vaudrait peut-être s'enquérir des opinions des gouvernements avant de tenter de formuler une règle progressive et positive en la matière.
- 23. De même, il serait prudent, semble-t-il, de voir dans quelle mesure des instruments multilatéraux tels que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont été ratifiés et sont appliqués avant de prendre la décision d'étendre, dans un instrument de codification, la règle de l'épuisement des recours internes aux ressortissants d'un Etat auquel il y a peut-être lieu d'imputer une responsabilité pour la violation d'une obligation.
- 24. M. Francis ne voit pas d'objection à ce que l'article 22 soit renvoyé au Comité de rédaction.
- 25. M. RIPHAGEN doute que, malgré l'excellent rapport et les remarquables exposés du Rapporteur spécial, la Commission puisse, dans le temps qui lui reste, traiter de façon satisfaisante la question de l'épuisement des recours internes. Il lui semble que si la Commission décide d'adopter un article tel que l'article 22, elle doit envisager, tout au moins dans le commentaire, les limites de l'application de la règle dont il s'agit : peut-être même la question que pose cette règle est-elle suffisamment importante pour justifier plusieurs articles.
- 26. M. Riphagen croit comprendre que l'article 22 se fonde à la fois sur la notion selon laquelle les obligations internationales requérant d'un Etat qu'il réserve un traitement donné à des particuliers sont toujours des obligations de résultat et sur la notion selon laquelle il est du devoir des victimes d'un traitement abusif de coopérer à la réalisation du résultat requis par l'obligation en question en épuisant les recours internes. Il lui semble que cette deuxième idée va beaucoup plus loin que la notion de droit civil de la faute concurrente de la victime. Ce ne sont d'ailleurs pas là les seules questions que soulève le double fondement conceptuel de l'article 22.
- 27. Ainsi, le Rapporteur spécial a donné l'impression qu'à son sens la règle de l'épuisement des recours internes n'est pas applicable aux cas relevant de l'article 20. Personnellement, M. Riphagen est cependant d'avis que l'on peut concevoir des obligations qui, tout en relevant de cet article, ont, dans une certaine mesure au moins, un

rapport avec le traitement de particuliers. Peut-être ce point pourrait-il être examiné dans le commentaire. Une autre question qui découle nécessairement du double fondement conceptuel de l'article 22, et qu'il serait peut-être bon d'éclaircir également dans le commentaire, est celle du rapport existant entre cet article et le sujet de l'article 19: les crimes et délits internationaux. Non seulement M. Reuter a mentionné la question à la séance précédente à propos des dommages causés à l'environnement, mais des débats ont déjà eu lieu ailleurs sur la question de savoir si l'égalité d'accès des intérêts étrangers aux procédures nationales et aux règles de fond relatives à la prévention et à la réparation des dommages causés à l'environnement impliquera l'obligation d'épuiser les recours internes dans des cas de pollution s'étendant au-delà des frontières.

- En ce qui concerne le devoir de la victime de coopérer pour assurer un résultat requis par une obligation internationale, M. Riphagen ne voit pas pourquoi un tel devoir existerait lorsqu'un Etat a outrepassé les limites de sa compétence en vertu du droit international. Bien que ces limites ne soient pas parfaitement claires, on reconnaît généralement qu'elles existent. M. Riphagen estime donc que, si un Etat a outrepassé les limites de sa compétence, on ne peut pas raisonnablement demander à la victime de coopérer en épuisant tous les recours internes pour permettre à l'Etat de s'acquitter de son obligation. Il y a, en fait, une analogie très nette entre les cas où un Etat agit en dépassement des limites de sa compétence et les cas où l'action d'un Etat lèse les intérêts d'un autre Etat — qui n'est pas, en raison de l'immunité étatique, tenu d'épuiser les recours internes, même si de tels recours existent.
- M. Riphagen a été frappé par un autre aspect du devoir de la victime de coopérer, en lisant la dernière phrase du paragraphe 108 du rapport du Rapporteur spécial, qui souligne que « si le particulier omet de faire valoir au cours du procès interne un argument susceptible de lui assurer le succès et que cette omission apparaît plus tard par l'utilisation de l'argument devant un juge international, ce dernier pourra juger que la condition de l'épuisement des recours internes n'a pas été dûment remplie ». A son avis, le Rapporteur spécial va un peu trop loin, car, dans un cas de ce genre, on peut dire que le particulier a effectivement coopéré en utilisant les recours internes. En outre, les arguments avancés devant un tribunal international seraient certainement des arguments avancés par l'Etat en cause. Enfin, un tribunal international ferait œuvre de pure spéculation en disant que si les arguments en question avaient été avancés au cours du procès interne le procès aurait été gagné. En fait, si les meilleurs arguments n'ont pas été avancés au cours du procès interne, c'est la faute des avocats plus que celle de la victime. Ainsi, si le devoir de la victime allait aussi loin que le Rapporteur spécial le dit dans ce passage de son rapport, il dépasserait les limites de ce qu'on peut raisonnablement demander à la victime d'une action de l'Etat.
- 30. M. Riphagen a un autre sujet d'inquiétude : lorsqu'un particulier a le devoir de coopérer à l'obtention d'un résultat internationalement requis, on ne peut pas être certain que le résultat à atteindre par l'épuisement des recours internes sera le même que le résultat initialement requis par l'obligation internationale. Ainsi, il faut tenir

compte du fait que, dans la plupart des cas, le résultat obtenu par un règlement sur le plan international ne sera que l'équivalent économique du résultat initialement requis. Il faut aussi tenir compte d'une considération purement pratique, à savoir que les recours internes risquent d'être inutiles dans les cas où les tribunaux locaux ne sont pas compétents pour appliquer les règles du droit international, surtout si ces règles sont contraires au droit interne. Dans des cas de ce genre, on ne peut guère s'attendre que l'épuisement des recours internes produise exactement le même résultat que celui que requiert une obligation internationale. M. Riphagen n'est donc pas partisan d'élargir l'application de la règle de l'épuisement des recours internes.

- 31. M. EL-ERIAN n'a aucune peine à admettre, avec le Rapporteur spécial, que la règle de l'épuisement des recours internes est une règle du droit international coutumier et conventionnel. Toutefois, en ce qui concerne la question de savoir si cette règle doit être considérée comme une règle de fond ou comme une règle de procédure, il a d'abord éprouvé quelques doutes en lisant le paragraphe 51 du rapport, car l'école à laquelle il appartient estime qu'une des règles de procédure de la mise en œuvre d'une responsabilité internationale est qu'il faut d'abord que le particulier ait demandé réparation aux tribunaux de l'Etat dont la responsabilité est en cause pour que son propre Etat puisse endosser sa réclamation sur le plan international.
- 32. A la réflexion, toutefois, M. El-Erian a décidé que ses premiers doutes n'étaient pas fondés. Il est donc prêt à accepter la position du Rapporteur spécial à l'égard des situations particulières visées par l'article 22 et à reconnaître avec lui que la règle de l'épuisement des recours internes est une règle de fond du droit international, qui s'applique dans les cas où un Etat est tenu d'assurer un certain résultat dans le traitement de particuliers (qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales) et où une action ou une omission créant une situation incompatible avec le résultat requis engage la responsabilité internationale de l'Etat si préalablement le particulier a épuisé sans succès les recours internes.
- M. El-Erian appuiera l'article 22, sous sa forme actuelle et à la place qu'il occupe actuellement dans le projet d'articles, à condition toutefois que la Commission ait l'occasion de reconsidérer le rapport qui existe entre l'article 22 et les autres articles du projet. Il note, à cet égard, que la question de l'existence de la responsabilité internationale est étroitement liée à la question de l'épuisement des recours internes, comme le Rapporteur spécial l'a montré au paragraphe 56 de son rapport, en analysant la formule adoptée par la Conférence de codification de La Haye de 1930 quant à la question de savoir si la responsabilité internationale naît avant ou après l'épuisement des recours internes. Le Rapporteur spécial a aussi analysé le rapport qui existe entre ces deux questions au paragraphe 71 de son rapport, où il retrace les origines de la décision dans laquelle la Commission européenne des droits de l'homme a affirmé que « la responsabilité d'un Etat sur la base de la Convention des droits de l'homme ne prend naissance, aux termes de l'article 26, qu'à compter du moment où ont été épuisées toutes les voies de recours internes ».

- 34. De même, la Commission devrait examiner le rapport qui existe entre l'article 1er, selon lequel « tout fait internationalement illicite d'un Etat engage sa responsabilité internationale », et la règle de l'épuisement des recours internes, car, en cas de violation des règles du droit international régissant le traitement des particuliers, on peut concevoir que la responsabilité internationale existe avant même que les recours internes aient été épuisés. En fait, dans des cas de ce genre, l'Etat qui a commis la violation peut décider d'indemniser le particulier dont les droits ont été violés avant même que celui-ci ait recouru aux tribunaux locaux. Il y a donc trois possibilités : l'acte illicite peut être réparé soit par l'Etat, grâce au versement immédiat d'une indemnité, soit par les tribunaux locaux, grâce à l'épuisement des recours internes, soit, si ces deux derniers moyens ont échoué, par une action internationale.
- 35. M. SCHWEBEL est entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial sur le fait que la règle de l'épuisement des recours internes est et doit continuer d'être une règle du droit international coutumier et conventionnel, même si elle offre à la fois des avantages et des inconvénients, comme le Rapporteur spécial l'a noté au paragraphe 111 de son rapport. Il est possible, toutefois, de pallier ces inconvénients par des accords spéciaux qui excluent expressément ou tacitement l'application de la règle de l'épuisement des recours internes. A cet égard, le Rapporteur spécial a cité comme exemple l'insertion, dans les contrats entre Etats et compagnies privées étrangères, de clauses arbitrales devant remplacer les recours à des tribunaux internes. Toutefois, de manière générale, la sensibilité des Etats en ce qui concerne l'utilisation de leurs voies de recours internes et l'intérêt qu'il y a à régler les différends sans les porter sur le plan international sont des arguments puissants qui militent en faveur du maintien de la règle de l'épuisement des recours internes. De plus, il est certain, comme le Rapporteur spécial l'a si bien montré dans son rapport, que la règle s'appuie sur une pratique très riche, et que de nombreuses considérations de principe militent en faveur de son maintien.
- 36. Il est généralement admis que, lorsqu'il existe des recours internes efficaces, un étranger doit d'abord les épuiser pour que l'Etat dont il est ressortissant puisse endosser sa réclamation. Le Rapporteur spécial a d'ailleurs souligné l'importance de l'efficacité des recours locaux en notant que, dans un système juridique où les décrets promulgués par l'Etat ne sont pas susceptibles d'invalidation, il n'existera aucun recours local efficace que l'étranger puisse être tenu d'épuiser au cas où, par exemple, l'Etat aurait promulgué un décret qui violerait les droits garantis aux étrangers par le droit coutumier ou conventionnel. Dans ce cas, la responsabilité internationale de l'Etat qui a promulgué le décret sera engagée, et l'Etat dont l'étranger est ressortissant pourra, s'il le désire, endosser la réclamation de ce dernier. M. Schwebel note, à cet égard, que le sens de cette notion a été clairement expliqué dans l'arrêt de la CPJI dans l'Affaire des concessions Mavrommatis en Palestine 6.

37. M. Schwebel estime toutefois — et il espère que le Rapporteur spécial sera de son avis — que, en cas de violation des droits dont un étranger jouit en droit international, le gouvernement dont relève cet étranger est fondé à évoquer préalablement l'affaire avant que les conditions de l'endossement soient remplies et que la responsabilité internationale soit engagée. On peut trouver un exemple de situation de ce genre dans l'affaire Asakura v. City of Seattle⁷, qui a son origine dans un traité d'amitié, de commerce et de navigation entre les Etats-Unis d'Amérique et le Japon, prévoyant que les ressortissants de ces deux pays pourraient exercer certaines activités professionnelles sur le territoire des deux Etats. Dans cette affaire. la ville de Seattle avait promulgué une ordonnance qui avait eu pour effet d'empêcher M. Asakura d'exercer une activité professionnelle garantie par le traité en question. Sans être une disposition ad hominem, l'ordonnance était d'inspiration nettement xénophobe, sinon raciste. Néanmoins, M. Asakura avait eu amplement la possibilité d'utiliser les recours locaux, qu'il avait épuisés avec succès. et l'ordonnance avait été annulée. Cela étant, M. Schwebel ne pense pas qu'au moment où la ville de Seattle a promulgué son ordonnance il eût été impossible au Gouvernement japonais de rappeler au Gouvernement des Etats-Unis les dispositions pertinentes du traité, que l'action de la ville de Seattle avait violées de manière flagrante. En se déclarant préoccupé par la situation et en exprimant son espoir de voir les autorités des Etats-Unis prendre les mesures appropriées pour y remédier, le Japon n'aurait pas accompli un acte équivalent à un endossement de la réclamation de M. Asakura.

La séance est levée à 13 heures.

1467° SÉANCE

Jeudi 21 juillet 1977, à 15 h 10 Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Yankov.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

Article 22 (Equisement des recours internes)¹ [suite]

1. M. SCHWEBEL, poursuivant sa déclaration, dit qu'on trouve un autre exemple d'une telle situation dans l'affaire du refus de l'administration du port de New York d'ac-

[•] Pour référence, voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, note 189.

^{&#}x27; Annual Digest of Public International Law Cases, 1923-1924, Londres, vol. 2, 1933, affaire n° 182, p. 314.

¹ Pour texte, voir 1463° séance, par. 1.

corder le droit d'atterrissage au Concorde. Dans cette affaire, les plus hautes autorités gouvernementales du Royaume-Uni et de la France, sans pour autant endosser la réclamation de leurs ressortissants contre les Etats-Unis d'Amérique pour violation d'une obligation engageant la responsabilité internationale de ces derniers, se sont déclarées très préoccupées de ce qu'elles ont considéré comme une atteinte à un droit dont leurs ressortissants pouvaient se prévaloir en vertu d'un traité. M. Schwebel pense que le Rapporteur spécial admettra que ces manifestations de préoccupation sont légalement acceptables. La question est de savoir si l'on doit considérer qu'il y a eu dans l'affaire Asakura v. City of Seattle, ou qu'il y a dans l'affaire du Concorde, une violation du droit international du fait de la violation d'un traité. A supposer qu'il y ait une telle violation, faut-il en conclure qu'il y a violation du droit international avant même qu'il y ait eu épuisement des recours internes et naissance d'une responsabilité internationale — et du droit d'intervention qui en résulte? Le Rapporteur spécial semble considérer que, même en cas de violation apparente ou réelle d'un traité, il n'y a pas violation du droit international tant qu'il n'y a pas eu épuisement des recours internes, car, jusqu'à ce moment-là, l'Etat peut encore corriger son comportement. Le Rapporteur spécial fait valoir que l'Etat ne doit pas être tenu responsable tant qu'il n'a pas été définitivement établi qu'il ne reviendra pas sur sa transgression.

- 2. M. Schwebel ne conteste pas ce raisonnement. La question qu'il se pose est celle de savoir s'il n'y a pas violation du droit international dès l'instant où un traité a été enfreint, même si la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée. Le Rapporteur spécial estime que, dans ce cas, il n'y a pas violation, et il avance à l'appui de cette thèse des raisons recevables. Néanmoins, au stade actuel du débat sur la question, M. Schwebel n'en est pas encore convaincu.
- Dans l'affaire du Concorde, par exemple, il est clair que les recours internes n'ont pas été épuisés, que les ressortissants du Royaume-Uni et de la France ont, à New York, certains droits d'atterrissage qui leur sont garantis par traité, que les Gouvernements britannique et français sont d'avis que ces droits conventionnels s'étendent au Concorde, et qu'Air France et la British Airways maintiennent qu'il y a actuellement violation de ces droits. Cela ne montre-t-il pas que, du point de vue du particulier qui entreprend d'épuiser les recours internes, l'analyse du Rapporteur spécial n'est pas totalement satisfaisante? Le Rapporteur spécial fait valoir que l'étranger qui entreprend d'épuiser les recours internes agit simplement sur le plan interne. Est-ce à dire qu'il ne peut y avoir violation d'une obligation internationale si la responsabilité internationale n'est pas engagée? Et cela ne veut-il pas dire aussi que, si la British Airways et Air France sont déboutés par les tribunaux des Etats-Unis et que le Royaume-Uni et la France intentent une action en dommages-intérêts ainsi qu'une action en exécution, les dommages-intérêts seront dus à compter de la date du refus initial, et non pas à compter de la date de la décision de la Cour suprême?
- 4. Le particulier qui entreprend d'épuiser les recours internes agit bien évidemment sur le plan interne, mais cela revient-il à dire qu'il ne cherche qu'à faire appliquer le

droit interne? Lorsqu'un traité entre deux Etats confère des droits à un particulier, ces droits ne sont-ils pas des droits qui lui sont propres en même temps qu'ils sont les droits de l'Etat dans certaines circonstances? Dans l'affaire Asakura v. City of Seattle, M. Asakura a pu prouver que le traité d'amitié, de commerce et de navigation entre le Japon et les Etats-Unis lui conférait des droits qu'il pouvait revendiquer. Ces droits étaient devenus partie intégrante du droit interne des Etats-Unis puisque aux Etats-Unis le droit international est partie du droit applicable sur le territoire national. Ainsi, comme M. Asakura l'a démontré, le droit conventionnel l'emporte sur les décisions de droit interne. M. Asakura a fait valoir aussi que le droit interne aussi bien que le droit international étaient transgressés. Toutes personnes qui, n'importe où dans le monde, se trouveraient dans une situation semblable à celle de M. Asakura pourraient certainement elles aussi faire valoir que certains droits leur sont conférés par des traités. Est-ce à dire que leurs prétentions seraient prématurées? Est-il prématuré d'affirmer que la violation d'un traité est une violation du droit international même s'il est ultérieurement remédié à la violation par des mesures internes prises à l'issue de l'épuisement des recours internes? Le Rapporteur spécial est d'avis que c'est en effet prématuré parce qu'il est impossible de concevoir qu'un acte illicite n'engendre pas une responsabilité. M. Schwebel se demande, cependant, si l'on ne pourrait pas concevoir qu'un acte soit illicite au regard du droit international mais n'engendre pas de responsabilité jusqu'à épuisement des recours internes. Les recours internes peuvent certainement être mis en œuvre et donner satisfaction à des actions internationales.

- 5. De même, M. Schwebel n'est pas d'accord avec le Rapporteur spécial lorsqu'il écrit, dans la note 100 de son rapport (A/CN.4/302 et Add.1 à 3), que le droit international ne saurait prévoir la naissance d'une responsabilité qui existerait sans qu'un autre Etat ait la faculté de la faire valoir dès son apparition. On trouve en droit international et dans les relations internationales maints exemples de droits dont les Etats peuvent se prévaloir en vertu du droit international et qu'ils ne sont pas à même de faire valoir. Le Rapporteur spécial soutient que la violation d'une obligation internationale et la naissance de la responsabilité internationale doivent être concomitantes et simultanées. Pour les raisons qu'il a indiquées, M. Schwebel n'en est pas convaincu. Ne peut-on pas considérer que, dès le moment où il y a violation d'un droit conventionnel, il y a aussi violation d'une obligation internationale, mais que la responsabilité internationale n'est pas engendrée tant qu'il n'y a pas eu épuisement des recours internes? M. Schwebel reconnaît que l'article 21 a une incidence sur l'article 22. Il reconnaît aussi le poids des arguments du Rapporteur spécial sur ce point.
- 6. Peut-être les préoccupations qu'il a exprimées pourraient-elles être reflétées dans le texte de l'article 22 proposé par le Rapporteur spécial si le mot « définitive » était ajouté après le mot « violation » au tout début, le mot « encore », à la fin de la première phrase, remplacé par les mots « et continue de leur être », et les mots « en violation du droit international » insérés après le mot « omission », dans la seconde phrase.

- 7. Il se demande également si l'on ne devrait pas prévoir dans le texte certaines limitations au champ d'application du principe de l'épuisement des recours internes. A cet égard, il appuie les observations formulées par M. Riphagen à la 1466° séance.
- 8. M. TABIBI dit que l'article 22 est le plus important de ceux que la Commission a eu à examiner à sa présente session. La différence entre cet article et les articles 20 et 21 est expliquée aux paragraphes 47 et 48 du rapport du Rapporteur spécial. La règle proposée couvre à la fois la violation et l'exécution d'une obligation « de résultat ». Le Rapporteur spécial considère, semble-t-il, que le principe de l'épuisement des recours internes s'est établi en relation étroite avec le développement des obligations internationales relatives au traitement à accorder par les Etats aux personnes physiques ou morales étrangères ainsi qu'à leurs biens, et que la violation d'une obligation internationale ne peut être établie que si les particuliers qui se considèrent lésés parce qu'ils ont été placés dans une situation incompatible avec le résultat que l'Etat était tenu d'obtenir en vertu du droit international ne sont pas parvenus, même après épuisement des recours internes, à faire redresser la situation. M. Tabibi appuie cette façon de voir. Il appuie aussi le projet d'article proposé par le Rapporteur spécial, car la reconnaissance du principe de l'épuisement des recours internes permet d'accorder une protection à la fois aux particuliers lésés et à l'Etat sur le territoire duquel a eu lieu le dommage, et empêche que ne se répète ce qui s'est produit lorsque, sous prétexte de défendre les droits de leurs ressortissants à l'étranger, les puissances coloniales ont commis de graves crimes en Asie, en Afrique et en Amérique latine.
- 9. M. Tabibi se rend bien compte, toutefois, que dans certains cas le principe pourra être difficile à appliquer. Par exemple, quels seront les recours internes que devra épuiser un particulier qui aura subi un dommage en haute mer? Il peut arriver aussi que le processus d'épuisement des recours internes soit délibérément retardé, pour des raisons politiques, soit par l'Etat intéressé soit par l'Etat d'origine de la personne lésée. Il faudra voir aussi si le principe peut être appliqué aux agents diplomatiques ou consulaires dans les cas où leurs activités sont mi-officielles, mi-privées. Enfin, il peut y avoir le cas où un Etat promulgue une loi constituant une violation des droits garantis à un étranger par le droit coutumier ou par le droit conventionnel; en pareil cas, il n'existe évidemment pas de recours internes à épuiser.
- 10. A propos du paragraphe 111 du rapport, M. Tabibi fait observer qu'actuellement ce ne sont pas seulement les ressortissants des pays riches et puissants qui ont besoin d'une protection. Des particuliers de certains pays du tiers monde les pays de l'OPEP, par exemple investissent des sommes considérables à l'étranger, et il est essentiel que leurs droits et leurs biens soient protégés.
- 11. En conclusion, M. Tabibi propose que, pour le moment, la Commission cherche seulement à énoncer un principe clair et simple. Plus tard, quand elle connaîtra les vues des gouvernements, elle pourra le compléter pour tenir compte du droit international contemporain. Il y a lieu de noter, à cet égard, que les affaires mentionnées par le Rapporteur spécial remontent pour la plupart aux

- années 30 et 40. Comme l'a dit M. Riphagen, ce qu'il faut, c'est une série d'articles qui protègent les intérêts de toutes les parties intéressées et qui répondent aux exigences du droit international moderne. M. Tabibi pense lui aussi que le texte établi par le Rapporteur spécial devrait être renvoyé au Comité de rédaction pour que celui-ci formule une règle sur l'épuisement des recours internes. Il espère cependant que cette règle pourra être complétée par la suite.
- 12. M. SETTE CÂMARA dit que l'argumentation développée par le Rapporteur spécial dans son rapport prouve à l'évidence qu'il doit y avoir eu épuisement des recours internes pour que la responsabilité des Etats puisse être établie, et que la règle de l'épuisement des recours internes doit donc figurer dans les projets d'articles de la Commission.
- 13. Le principe de l'épuisement des recours internes apparaît souvent comme une exception à l'application du droit international — un peu comme l'exception de compétence nationale. Toutefois, alors que l'exception de compétence nationale exclut complètement la compétence internationale, l'exception d'épuisement des recours internes en proclame le caractère subsidiaire, en affirmant ainsi l'existence. Il est intéressant de noter que dans de nombreuses affaires (notamment l'Affaire relative à certains emprunts norvégiens2, l'Affaire de l'incident aérien du 27 juillet 1955 3 et l'Affaire de l'Interhandel 4) les parties ont invoqué à la fois l'exception de compétence nationale et l'exception d'épuisement des recours internes. La démarche est contradictoire, puisque invoquer le principe de l'épuisement des recours internes revient à reconnaître implicitement l'existence de la compétence internationale; c'est pourtant celle qu'ont adoptée les Etats. Tant l'exception d'épuisement des recours internes que l'exception de compétence nationale sont nées à l'origine du souci de sauvegarder la souveraineté des Etats. Du point de vue du droit international, il est préférable d'accepter la solution de l'épuisement des recours internes plutôt que celle de l'exception de compétence nationale, qui écarte purement et simplement la compétence internationale.
- En ce qui concerne le projet du Rapporteur spécial, M. Sette Câmara dit qu'il est lui aussi d'avis qu'une disposition sur l'épuisement des recours internes doit figurer dans le projet d'articles. Il appartiendra au Comité de rédaction d'en étudier avec soin le libellé et d'en donner une formulation claire. Reste à savoir si la Commission devrait s'écarter de la pratique établie, comme le préconise le Rapporteur spécial, et considérer que le principe de l'épuisement des recours internes est applicable non seulement au traitement des étrangers mais aussi au traitement des nationaux. Il ne faut pas oublier à cet égard qu'il se pose une question de codification, et que ce que préconise le Rapporteur spécial est tout à fait contraire à l'origine historique de cette clause, qui est née du souci de protéger la souveraineté nationale. M. Sette Câmara doute que l'idée que les ressortissants d'un Etat puissent relever, dans certains cas, de la juridiction internationale trouve une très large audience. Personnellement, il recomman-

² C.I.J. Mémoires, Certains emprunts norvégiens, vol. I et II.

Ibid., Incident aérien du 27 juillet 1955.

Ibid., Interhandel.

derait de s'en tenir au point de vue traditionnel, qui veut que le principe ne soit applicable qu'au traitement des étrangers.

- 15. Si la Commission est aussi de cet avis, il se posera la question de l'endroit auquel il convient d'insérer l'article dans le projet. L'article 22 tel qu'il est proposé par le Rapporteur spécial fait très naturellement suite aux articles 20 et 21, mais si l'application du principe qu'il énonce est limitée au traitement des étrangers, il faudra, soit lui consacrer un chapitre spécial, soit en faire un alinéa du paragraphe 1 de l'article 21. C'est là une question qui devra être tranchée par le Comité de rédaction.
- 16. M. OUCHAKOV dit qu'en dépit des éclaircissements donnés oralement par le Rapporteur spécial il reste un certain nombre de questions délicates à régler du point de vue tant juridique que politique. L'article à l'examen concerne une catégorie particulière d'obligations de résultat. Lorsque la responsabilité internationale d'un Etat est engagée, elle l'est généralement à l'égard d'un autre Etat, qui est lésé par la violation d'une obligation internationale. Toutefois, en cas de violation d'un principe fondamental du droit international, un Etat peut être tenu responsable envers la communauté internationale tout entière. C'est ainsi qu'un acte d'agression ne lèse pas seulement l'Etat contre lequel il est dirigé, mais l'ensemble de la communauté internationale. L'article 22 vise un cas particulier de responsabilité d'un Etat envers un autre Etat : la violation d'une obligation de résultat relevant du domaine du traitement des étrangers. Dans ce domaine, il existe en effet un certain nombre d'obligations dérivant de règles qui présentent un caractère primaire et que la Commission n'a donc pas à examiner pour le moment.
- 17. L'institution de la protection diplomatique a son origine dans le lien unissant un Etat et ses ressortissants, même lorsque ceux-ci se trouvent sur le territoire ou sous la juridiction d'un autre Etat. Pour sa part, cet autre Etat est tenu, par des obligations internationales coutumières ou conventionnelles, d'accorder un certain traitement aux étrangers, personnes physiques ou morales. S'il lèse des étrangers, on considère que l'Etat dont ils ont la nationalité est à son tour lésé et qu'il possède un droit subjectif à présenter une réclamation. Toutefois, ce n'est qu'à partir d'un certain moment qu'un Etat peut intervenir pour protéger ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international.
- 18. Considérée du point de vue de l'Etat sur le territoire duquel se trouvent les étrangers, la situation est la suivante : ces étrangers sont protégés par certaines règles de droit international et par les obligations internationales assumées en matière de traitement des étrangers par ledit Etat. Néanmoins, comme les événements susceptibles de léser ces étrangers se produisent sur le territoire et sous la juridiction de cet Etat, un autre principe entre en ligne de compte : celui de la non-intervention dans les affaires intérieures des Etats. C'est ainsi que s'explique, aussi bien politiquement qu'historiquement, l'existence de la règle de l'épuisement des recours internes.
- 19. Cette règle est due au fait que les pays petits ou faibles ont éprouvé le besoin de se prémunir contre les pays grands ou puissants, qui essayaient de protéger leurs ressortissants par des moyens auxquels il est actuellement interdit de

- recourir. Il s'ensuit qu'un Etat ne peut pas prendre fait et cause pour ses ressortissants dès l'instant où ceux-ci ont été lésés parce qu'une autorité d'un Etat a eu à leur égard un comportement incompatible avec une obligation internationale à la charge de cet Etat en matière de traitement des étrangers. La personne physique ou morale lésée doit d'abord s'adresser à une instance administrative ou judiciaire supérieure. A ce stade, le lien entre l'Etat dont la personne lésée a la nationalité et cette personne ellemême ne compte pas.
- 20. Il ne faut pas se leurrer sur le cas spécial des obligations internationales relatives aux droits de l'homme. Conformément à ces obligations, les Etats s'engagent à prendre des mesures d'ordre interne afin d'assurer un certain traitement à leurs propres ressortissants. Lorsque ceux-ci portent plainte en justice, ils mettent en jeu une obligation internationale de l'Etat dont ils ont la nationalité, et c'est alors la règle de l'article 20 qui est applicable : c'est à cet Etat qu'il incombe d'adopter le comportement requis par celui des instruments relatifs aux droits de l'homme dont découle l'obligation internationale en question, ou de corriger la situation créée par un premier comportement, s'il s'agit d'une obligation de résultat. Il se peut que la responsabilité internationale de cet Etat soit engagée, mais jamais un autre Etat ne sera en droit de s'immiscer dans ses affaires intérieures; il existe des mécanismes de contrôle qui ont été spécialement mis en place pour assurer l'exécution des obligations internationales relatives aux droits de l'homme.
- 21. Ainsi présentée, la règle de l'épuisement des recours internes est facile à comprendre; il est sans doute plus difficile de l'énoncer dans un article, et plus encore de la faire appliquer. Manifestement, il ne peut y avoir de recours interne que lorsqu'il existe, dans le droit interne de l'Etat incriminé, une règle relative au traitement des étrangers et que cette règle a été violée par un organe de cet Etat. Aucun recours n'est possible en l'absence d'une telle règle. Ensuite, ce n'est que lorsque la dernière instance de l'Etat en cause a refusé de donner satisfaction à la personne lésée que la responsabilité internationale de cet Etat est engagée et que l'Etat dont l'intéressé a la nationalité peut intervenir sur le plan international. S'il intervenait avant, il se rendrait coupable d'une ingérence flagrante dans les affaires intérieures d'un Etat.
- 22. Se référant au libellé de l'article 22, M. Ouchakov se propose de présenter au Comité de rédaction un texte qui se lirait comme suit :
 - « Il n'y a violation par un Etat d'une obligation internationale requérant de lui d'assurer un traitement déterminé à des particuliers étrangers, personnes physiques ou morales, que si, après un comportement de cet Etat non conforme à cette obligation internationale, lesdits particuliers ont épuisé sans obtenir le résultat voulu les recours qui leur étaient ouverts par le droit interne de cet Etat pour obtenir le traitement requis ou un dédommagement approprié. »
- 23. Comme il ressort de ce texte, l'obligation internationale doit être considérée comme étant violée lorsque aucun recours n'est ouvert aux intéressés par le droit interne de l'Etat en cause. Il importe de bien préciser que, dans l'hypothèse visée à l'article 22, une règle de droit interne

- a été violée, mais qu'il est encore possible de corriger la situation ainsi créée en s'adressant à une autre instance.
- 24. Enfin, M. Ouchakov signale que le « résultat voulu » dont il est question dans le texte qu'il propose peut être partiel. En fin de compte, c'est en fonction des circonstances propres à chaque cas qu'il conviendra de déterminer si des recours étaient ouverts et si le résultat voulu a été atteint mais pour l'instant la Commission doit se garder de trancher des cas concrets.
- 25. M. JAGOTA rappelle avoir souligné, dans les observations qu'il a formulées à la 1465° séance, qu'au projet d'article 22 il est demandé à la Commission d'examiner l'application de la responsabilité des Etats à un aspect déterminé des obligations des Etats. Elle n'a pas à examiner les règles de fond relatives au traitement des particuliers étrangers et de leurs biens, à la mise en œuvre de la responsabilité par la voie diplomatique ou par voie de règlement judiciaire, et à la protection des droits de l'homme. C'est pourquoi M. Jagota a voulu être sûr que les travaux de la Commission sur la responsabilité ne portaient pas atteinte au droit dont le développement est en cours dans d'autres instances et dans des contextes différents en ce qui concerne ces matières, et ne préjugeaient pas de ce droit. Il y a aussi la question de la juridiction. Dans le cas des droits de l'homme, par exemple, l'épuisement des recours internes est une question qui relève encore de la compétence nationale, et il est un peu trop tôt, semble-t-il, pour demander aux pays d'accepter la juridiction internationale obligatoire. C'est pourquoi l'expression « particuliers, personnes physiques ou morales » qui figure à l'article 22 (et qui, selon la définition du Rapporteur spécial, doit s'entendre non seulement des étrangers mais aussi des ressortissants du pays) devrait être modifiée de manière à s'appliquer uniquement aux étrangers.
- 26. Le Rapporteur spécial a entièrement raison de penser que la règle de l'épuisement des recours internes fait partie du droit international général coutumier ou conventionnel et aussi que l'application de cette règle peut être restreinte, ou même remplacée, par des clauses arbitrales ou par des accords de compensation, comme il le dit au paragraphe 111 de son rapport.
- 27. En ce qui concerne la nature de cette règle, le Rapporteur spécial a indiqué, au paragraphe 92 de son rapport, qu'elle comporte à la fois une proposition principale et un corollaire. D'après le corollaire, aucune intervention ne peut avoir lieu, ni sur le plan diplomatique ni par la voie d'un règlement judiciaire, à moins que les recours internes n'aient été épuisés sans succès, et alors seulement. Cet aspect de la règle ainsi que la raison qui le justifie la souveraineté de l'Etat sont acceptables. Les bénéficiaires de la règle sont tenus de respecter le système qu'ils accusent d'avoir violé le droit international et de chercher un recours dans le cadre de ce système, en donnant par là même à l'Etat une chance de remédier, par un dédommagement ou quelque autre moyen, à la situation créée par l'acte illicite qu'il aurait commis.
- 28. Cependant, M. Jagota ne saurait entièrement accepter, sans toutefois la rejeter complètement, la proposition principale qui concerne l'établissement de la responsabilité. L'essentiel du projet d'article 22 se trouve dans sa dernière phrase : tout en approuvant l'expres-

- sion « possibilité de la faire valoir », M. Jagota estime que le membre de phrase stipulant que la responsabilité internationale à la charge de l'auteur de la première action ou omission « ne s'[établit] qu'à la suite d'un tel épuisement infructueux » demande à être examiné de plus près. Il peut arriver que la première action ne soit pas conforme aux prescriptions du droit international, auquel cas il y aura, prima facie, une violation de l'obligation internationale, entraînant une responsabilité. Si l'on fait alors intervenir la règle de l'épuisement des recours internes, elle peut avoir pour effet de neutraliser ou d'atténuer la responsabilité.
- 29. La Commission devrait parer à une telle éventualité en prévoyant une exception nettement formulée — qui dissiperait une bonne partie des préoccupations de M. Jagota. Cependant, le Rapporteur spécial soutient qu'une telle exception est inutile en raison des deux conditions inhérentes à la règle, qui veulent que les recours soient effectifs et efficaces : si la première action est discriminatoire, ou si le traitement réservé aux étrangers leur est préjudiciable, ou si aucune voie de recours ou aucune instance ne leur est ouverte, il est clair que la règle ne s'appliquera pas. Peut-être en est-il ainsi, mais la règle peut être interprétée différemment pour ce qui est de la nature du recours utilisable, et ceci peut à son tour donner lieu à un litige. A supposer que, dans un pays qui n'applique pas le droit international, un tribunal local, agissant en vertu d'une législation à laquelle il ne peut se soustraire, exproprie des entreprises étrangères sans les indemniser, il est bien évident que l'application de la règle de l'épuisement des recours internes sera purement illusoire; par conséquent, aucun recours efficace ne sera ouvert et, en vertu de ses propres termes, la règle ne s'appliquera pas. Cependant, pour éviter toute controverse, il serait bien préférable de prévoir expressément une exception. C'est pourquoi M. Jagota serait en faveur d'une formulation garantissant que l'application de la règle n'atténue pas la responsabilité pour un acte manifestement illicite, responsabilité qui est la pierre angulaire de la coopération en ce qui concerne le traitement des particuliers et fait l'objet du droit positif en la matière.
- 30. Quant à la question du moment à partir duquel la responsabilité prend naissance avant ou après l'épuisement des recours internes —, elle devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi. Toutefois, si la Commission en décide autrement, M. Jagota ne soulèvera pas d'objection.
- 31. S'il ne suit pas le Rapporteur spécial sur la question des ressortissants, M. Jagota partage, en revanche, son point de vue en ce qui concerne le champ d'application de l'article et la question de la territorialité. On pourrait toutefois se préoccuper davantage de la question des personnes privilégiées, qui revêt de plus en plus d'importance en raison de la participation accrue d'organes publics et de fonds publics au développement économique et de l'apparition d'accords de coopération. De même, les problèmes de procédure liés aux questions relatives à l'immunité restreinte doivent être examinés de plus près : dans les cas de ce genre, la règle de l'épuisement des recours internes doit évidemment s'appliquer aux affaires auxquelles ne s'étend pas l'immunité de juridiction.

- 32. Enfin, M. Jagota souscrit pleinement aux observations formulées par le Rapporteur spécial au paragraphe 100 de son rapport au sujet de la nécessité de vérifier si une personne est entrée dans un pays accidentellement ou contre sa volonté. Cependant, en raison des questions de juridiction qui sont en jeu, il faudrait nuancer ces observations en mentionnant la nécessité d'un lien fondé, par exemple, sur la résidence, l'emplacement de biens ou un contrat.
- 33. Le PRÉSIDENT dit que, s'il voit juste, le projet d'article devrait énoncer la règle générale exprimant le principe de l'épuisement des recours internes et stipulant que ces recours doivent être effectifs et efficaces, ce qui est probablement l'essentiel de la question. Quant aux restrictions à l'application de la règle, elles pourraient être soit énoncées dans le projet d'article soit exposées dans le commentaire.
- 34. M. NJENGA dit qu'il a étudié avec beaucoup d'intérêt l'excellent rapport du Rapporteur spécial et qu'il l'approuve en grande partie.
- 35. La règle selon laquelle l'Etat ne peut intervenir qu'après l'épuisement des recours internes est bien une règle de fond et non de procédure. Elle se fonde sur des principes judicieux et solides, destinés à prévenir toute ingérence inutile dans les affaires intérieures des Etats, et elle est confirmée par la pratique des Etats et la jurisprudence. Cette règle fait entrer en jeu deux types de droits : ceux du particulier et ceux de l'Etat. Une atteinte aux droits de ce dernier ne peut toutefois résulter que d'un préjudice subi par le particulier; avant cela, et en l'absence d'autres recours, on ne saurait faire valoir que l'Etat doit intervenir pour protéger le particulier. Toute autre attitude se traduirait par une intervention continuelle des Etats pour le compte de leurs ressortissants — qui, le plus souvent, décident de leur plein gré et dans leur propre intérêt de vivre sous telle ou telle juridiction. Ce faisant, ils se placent sous la souveraineté de l'Etat dont il s'agit, et ne peuvent donc faire appel à leur propre Etat au lieu d'utiliser les voies de recours internes chaque fois qu'ils subissent un préjudice.
- 36. Ce qui gêne M. Njenga et qui pourrait peut-être être examiné en seconde lecture, ou éventuellement par le Comité de rédaction à la présente session —, ce sont les termes catégoriques dans lesquels la règle est formulée. A son avis, toutes les fois que l'absence de recours efficaces est manifeste, une exception devrait être prévue pour faire face à la situation. Il ne sert à rien d'énoncer une règle et de la subordonner à l'existence de recours efficaces, car, pour le cas où l'absence de tels recours serait constatée, il faut bien prévoir un mécanisme quelconque pour le règlement des différends.
- 37. Par exemple, lorsqu'un acte préjudiciable est accompli hors du territoire de l'Etat, il sera difficile d'appliquer la règle, puisque la juridiction de l'Etat est limitée en l'espèce. La Commission devrait donc examiner la possibilité de prévoir une exception ou tout au moins une exception assortie de réserves, qui viserait les cas ne relevant d'aucune juridiction.
- 38. La situation est plus grave dans les cas où les organes subsidiaires d'un Etat ne sont pas en mesure d'assurer des recours internes. Si, par exemple, des étrangers

- et leurs biens sont victimes d'une discrimination imposée par la politique de l'Etat, il serait illusoire de vouloir épuiser les recours internes. Cette situation devrait donc également faire l'objet d'une exception.
- 39. Un autre cas appelant une exception est celui où, l'ordre juridique d'un pays s'étant effondré, les ressortissants étrangers sont lésés dans leurs droits et subissent de ce fait des dommages importants. Si ces ressortissants doivent retourner dans le pays en question afin d'épuiser les recours internes, ils risquent fort de s'exposer à des dangers. Les ressortissants kényens qui se sont trouvés dans cette situation n'ont pas été tenus d'épuiser les recours internes, parce que le Gouvernement kényen a estimé que les Etats en cause avaient violé leurs obligations, encourant de ce fait une responsabilité internationale, et a jugé qu'il était de son devoir de protéger les droits de ses ressortissants.
- 40. Un autre cas encore qui ne devrait pas, selon le Rapporteur spécial, faire l'objet d'une exception particulière est celui des étrangers non résidents. M. Njenga a cependant connaissance de cas de marins engagés dans des ports étrangers pour servir à bord de navires battant pavillon étranger ou pavillon de complaisance qui ont été victimes d'une violation de leurs droits entraînant une responsabilité internationale. Il serait évidemment tout à fait impossible de demander à ces marins de se rendre dans le pays où le navire est immatriculé pour y épuiser les recours internes afin que l'Etat puisse ensuite se charger de leur affaire. Dans une telle situation, les recours internes étant inefficaces, une exception à la règle devrait être prévue.
- 41. Peut être le Rapporteur spécial pourrait-il indiquer les raisons pour lesquelles il rejette toute exception avec une telle insistance, alors qu'en fait la règle serait renforcée si elle prévoyait des exceptions ou des restrictions au lieu de s'appuyer sur l' « efficacité nécessaire » des recours internes.
- 42. Enfin, M. Njenga reconnaît qu'il serait prématuré d'étendre la règle aux nationaux, et qu'il faudrait par conséquent en limiter l'application au traitement des étrangers.
- 43. M. QUENTIN-BAXTER dit que la lecture du rapport très complet du Rapporteur spécial lui a été extrêmement utile et que, s'il a quelques réticences, elles tiennent plutôt à des questions de forme et de rédaction qu'à des questions de principe.
- 44. Il a été frappé par l'ampleur du sujet et, à son sens, ce qui se dégage nettement des passages consacrés par le Rapporteur spécial aux opinions qui font autorité en la matière, c'est que celle-ci n'est pas mûre pour l'analyse détaillée. Par ailleurs, la Commission a reconnu que la règle de l'épuisement des recours internes est une règle partielle; par conséquent, le problème est de concilier un point de vue particulier et un point de vue général. Ce qui ressort en tout premier lieu, semble-t-il, de l'expérience acquise, c'est que dans le cas d'articles de caractère aussi général, la Commission adopte, dans une certaine mesure, une tactique négative et veille avant tout à ce que les décisions positives qu'elle prend n'aient pas d'incidences imprévues sur d'autres aspects du droit. Le but primordial de l'étude du Rapporteur spécial n'est pas de permettre

- à la Commission de codifier les principes et les questions qui s'en dégagent, mais plutôt de faire en sorte que ce qu'elle codifie n'aille pas à l'encontre de principes qui ont essentiellement leur place dans une étude plus détaillée et plus spécialisée de la règle.
- 45. Pour M. Quentin-Baxter comme pour la plupart des membres de la Commission, il ne fait aucun doute que la règle en question est une règle de fond, que les Etats mettent assez largement en pratique dans leur manière de concevoir leurs rapports avec les autres Etats. Toutefois, en dernière analyse, les obligations se mesurent toujours non pas en termes de fond et de procédure, mais plutôt de règles primaires et secondaires. Nombreux sont ceux qui voient dans la règle de l'épuisement des recours internes un élément primaire de fond, et toute référence à l'épuisement des recours internes en tant que source de responsabilité implique que l'obligation est violée par une action complexe qui ne devient complète qu'à partir du moment où la règle, ayant été appliquée, n'a pas réussi à produire le résultat voulu. Ce point de vue est parfaitement valable, car, dans certains cas, la conception tout entière de la règle de l'épuisement des recours internes est, en un sens, une contrepartie de la conception de la souveraineté de l'Etat et de la responsabilité de l'Etat concrétisée par les actions de chacun des organes de son gouvernement; autrement dit, le respect de la souveraineté de l'Etat dans des questions liées à l'ordre interne de cet Etat lui permet d'être jugé non pas d'après ce qui a été fait en premier lieu ou par l'un quelconque de ces organes, mais uniquement selon que tous les moyens dont il dispose en vertu de son ordre interne ont été ou non appliqués.
- 46. Il existe un autre corollaire qui a de l'importance pour comprendre la place que la règle occupe dans le projet. Dans l'idée du Rapporteur spécial — si M. Quentin-Baxter l'a bien comprise —, la règle n'a pas pour objet de limiter les obligations de l'Etat qui prennent naissance de quelque autre manière. Par exemple, la violation d'une obligation conventionnelle peut donner immédiatement naissance à une responsabilité internationale à l'égard de l'autre Etat intéressé, et cela que les ressortissants de cet autre Etat aient ou non souffert de cette violation et - s'ils ont utilisé leurs voies de recours interne, en admettant qu'il y en eût — que le premier Etat soit ou non responsable à cet égard aussi. Cela semble tout à fait clair aussi bien du point de vue théorique que d'après la présentation du rapport, mais dans la formulation même de la règle il faudrait veiller à ne pas donner l'impression que, dans ce cas, une certaine responsabilité, dont l'existence est indépendante de la règle, retombe sur un autre Etat.
- 47. Pour M. Quentin-Baxter, le rapport entre cette règle et l'article 20 ne soulève pas vraiment de difficulté. Une fois qu'il a été convenu, en vertu d'une autre sorte d'obligation (qui peut fort bien être une obligation de comportement), de se conformer aux conditions particulières d'une prescription conventionnelle, cette obligation peut exister tout à fait indépendamment de l'obligation d'assurer un résultat donné en ce qui concerne les particuliers intéressés.
- 48. Toutefois, M. Quentin-Baxter est quelque peu préoccupé au sujet du rapport entre la règle considérée et

- l'article 21. Il constate, à ce propos, que le Rapporteur spécial a parlé de cette règle comme d'un des aspects, en un certain sens, de l'article 21 ce qu'elle est, à vrai dire. Par ailleurs, il est satisfait de voir que la règle fait l'objet d'une disposition distincte, car il ne croit pas qu'il conviendrait de la placer à la suite des dispositions de l'article 21. La Commission est obligée de laisser ouverte la question du moment où prend naissance la responsabilité internationale, ce qui doit se traduire par une différence sensible dans la rédaction des deux articles.
- En ce qui concerne l'Etat lui-même, le Rapporteur spécial a mentionné, au paragraphe 103 de son rapport, la tendance qu'ont aujourd'hui les Etats à participer plus directement aux entreprises commerciales. Les débats de la Commission sur la succession aux biens et aux dettes d'Etat donnent à penser qu'elle devrait même aller plus loin, puisque tous les membres se sont apparemment montrés disposés à tenir compte du fait qu'un sujet du droit international — Etat souverain ou organisation internationale — peut, s'il le veut, accepter sur le plan national des obligations en vertu du droit interne d'un autre Etat et que, dans ce cas, les procédures applicables à ses recours par la voie juridique sont les mêmes pour lui que pour les particuliers. M. Quentin-Baxter ne voit pas pourquoi, en principe, la règle de l'épuisement des recours internes ne s'appliquerait pas à un gouvernement qui déciderait, par exemple, d'acheter des obligations émises par un autre gouvernement dans les conditions prévues par son propre droit interne. Une telle extension de l'application de la règle paraît parfaitement logique. 50. Effectivement, au stade actuel, la règle ne concerne
- 50. Effectivement, au stade actuel, la règle ne concerne guère les ressortissants du pays, encore que le Rapporteur spécial ait à juste titre attiré l'attention sur les dispositions conventionnelles relatives à cette règle.
- 51. Un autre sujet qui préoccupe un peu M. Quentin-Baxter est le passage du commentaire où il est dit que les obligations à l'égard des ressortissants du pays sont, sur le plan pratique, de nature exclusivement conventionnelle. Il ne faut pas perdre de vue l'imprécision de la séparation entre ce qui fait partie de la convention même et ce qui fait partie du patrimoine juridique commun et relève de la Charte des Nations Unies. Par ailleurs, il faut reconnaître que la Commission élabore en ce moment des règles secondaires et que, sans faire le moindre pas en avant dans le domaine des obligations, quelles qu'elles soient, de l'Etat à l'égard de ses propres ressortissants, elle n'a en vue que de fournir un étalon pour mesurer les obligations existantes.
- 52. Enfin, il ne faudrait pas trop insister, dans le projet, sur la distinction entre étrangers et ressortissants du pays, car cela ne servirait qu'à ramener la Commission face à quelques-unes des difficultés auxquelles s'est heurté jadis le projet de M. García Amador. Il serait plus sage de s'en tenir au principe général selon lequel les travaux de la Commission sur le présent projet n'ont rien à voir avec la formulation de règles primaires, leur seul but étant d'élaborer un système de règles secondaires qui ne gênera ni ne préjugera en aucune façon l'évolution dans le domaine primaire.

La séance est levée à 18 h 15.

1468° SÉANCE

Vendredi 22 juillet 1977, à 10 h 5 Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Yankov.

Responsabilité des Etats (suite) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

Projet d'articles présenté par le Rapporteur spécial (fin)

ARTICLE 22 (Epuisement des recours internes)¹ [fin]

- 1. M. TSURUOKA ne doute pas que la règle de l'épuisement des recours internes est une règle bien établie du droit international coutumier, reconnue non seulement par la jurisprudence internationale et la doctrine, mais aussi par la pratique des Etats. S'il peut admettre sans réserve les explications du Rapporteur spécial sur ce point, il lui est cependant plus difficile de partager son avis quant à la raison d'être et au champ d'application de ce principe.
- Le Rapporteur spécial ne voit dans la règle de l'épuisement des recours internes qu'une règle de fond permettant d'établir l'existence de la violation d'une obligation internationale, mais il lui nie tout caractère procédural. Pour M. Tsuruoka, il convient de nuancer cette opinion. A première vue, la question peut sembler trop théorique pour être examinée par la Commission, mais elle présente une certaine importance pratique, notamment pour déterminer à quel moment se produit le fait illicite. Selon le Rapporteur spécial, il faut se référer, en particulier, à la collaboration des personnes lésées pour déterminer s'il y a eu violation par l'Etat d'une obligation internationale lui imposant d'accorder un certain traitement à des étrangers. Si l'intéressé a obtenu le traitement requis ou un traitement équivalent après épuisement des recours internes, il n'y a pas violation de l'obligation internationale. Il ajoute qu'il n'y a pas non plus violation de l'obligation si la personne lésée n'utilise pas les recours internes.
- 3. C'est sur ces conclusions que M. Tsuruoka n'arrive pas à suivre tout à fait le Rapporteur spécial. Se référant aux exemples donnés par le Rapporteur spécial au paragraphe 40 de son rapport (A/CN.4/302 et Add.1 à 3), M. Tsuruoka rappelle que, dans certains cas, l'Etat manque irrémédiablement à son devoir et que toute possibilité de recourir à un moyen ultérieur pour rétablir une situation ab initio conforme au résultat internationalement requis est dès lors exclue. Tel est le cas lorsqu'un Etat viole manifestement l'obligation internationale coutumière qui l'oblige à constituer à titre préventif un système minimal de protection des étrangers contre des attaques

dues, par exemple, à une explosion de xénophobie. Il en est ainsi dans l'hypothèse visée au paragraphe 1 de l'article 21, à savoir lorsque la violation de l'obligation internationale est définitive. Peu importe que la victime ait obtenu une compensation financière ou qu'un résultat équivalent ait été réalisé. Une action ultérieure de ce genre ne saurait effacer la violation de l'obligation internationale. D'ailleurs, quand des particuliers forment des recours internes, ce n'est pas pour effacer la violation d'une obligation, mais pour obtenir une compensation ou une réparation. Or, le principe de l'épuisement des recours internes semble empêcher, même dans les cas de ce genre, l'Etat dont les ressortissants ont été lésés de présenter une réclamation à l'Etat incriminé aussi longtemps que les personnes lésées n'ont pas épuisé tous les recours internes. 4. S'il en est ainsi, M. Tsuruoka est enclin à penser

que le principe de l'épuisement des recours internes ne se présente pas, dans de tels cas, comme une règle de fond déterminant l'existence de la violation, mais comme une règle de procédure. A l'appui de cette opinion, il cite G. Schwarzenberger, pour qui

La règle ne signifie pas que, tant qu'on ne s'y est pas conformé, aucun acte illicite international n'a été commis. Il est manifeste qu'à ce stade une obligation internationale a été violée. Toutefois, [...] tant que l'étranger n'a pas fait tout ce qui était en son pouvoir pour obtenir réparation « par les voies ordinaires », son Etat d'origine n'a pas l'intérêt juridique requis pour endosser la réclamation sur le plan international. [...] Le but [...] de la règle des recours internes est de déterminer si l'on en est arrivé au point où l'Etat d'origine peut intervenir activement et porter la question sur le plan international.

- 5. C'est pourquoi M. Tsuruoka estime que le Rapporteur spécial ne devrait pas refuser tout caractère procédural à la règle de l'épuisement des recours internes. Certes, c'est parfois cette règle qui permet de déterminer l'existence de la violation d'une obligation internationale surtout quand le litige est porté devant des autorités judiciaires. Toutefois, la violation n'est vraiment établie que lorsque la dernière instance rend sa décision. S'il est juste de parler du principe de l'épuisement des recours internes comme d'un principe de fond dans l'article à l'examen, il faudra néanmoins le considérer comme un principe de procédure dans la partie du projet qui sera consacrée à la mise en œuvre de la responsabilité internationale des Etats.
- 6. L'existence d'un lien entre la personne lésée et l'Etat auteur de la lésion semble indispensable pour que puisse s'appliquer le principe de l'épuisement des recours internes. En effet, on ne saurait exiger, par exemple, qu'un particulier blessé par un soldat d'un Etat occupant soit tenu d'épuiser les recours internes de cet Etat. De même, un bateau de pêche arraisonné en haute mer par un navire d'Etat d'un pays autre que celui dont il bat le pavillon ne devrait pas être obligé d'épuiser les recours internes de ce pays. Il convient en effet de maintenir un juste équilibre dans la protection des intérêts des deux parties. Certes, le principe en question repose sur le respect de la juridiction souveraine de l'Etat, lequel doit avoir l'occasion de remédier lui-même à la situation, dans le cadre de son droit

¹ Pour texte, voir 1463° séance, par. 1.

¹ G. Schwarzenberger, *International Law*, 3° éd., Londres, Stevens, 1957, vol. I, p. 603 et 604.

- interne, ainsi que la CIJ l'a reconnu dans l'Affaire de l'Interhandel³. En conséquence, M. Tsuruoka estime qu'il faut limiter la portée du principe de l'épuisement des recours internes aux cas où l'individu en cause se trouve de lui-même sous la juridiction de l'Etat lésant. L'applicabilité de ce principe ne doit pas dépendre uniquement de l'existence ou de l'absence de recours internes.
- 7. Il semble que la plus grande prudence s'impose avant d'affirmer que le principe en question est applicable aux ressortissants de l'Etat lésant. L'application de ce principe aux propres ressortissants d'un Etat est un phénomène très récent. Elle a presque toujours son origine dans des règles conventionnelles, et se rencontre essentiellement en matière de droits de l'homme.
- 8. Pour ce qui est de la rédaction, M. Tsuruoka suggère de supprimer la deuxième phrase de l'article 22, étant donné que cet article concerne essentiellement la violation de l'obligation, et non la naissance de la responsabilité.
- 9. M. DADZIE reconnaît que la grande diversité des sources auxquelles le Rapporteur spécial a fait appel pour étayer sa conception de la règle de l'épuisement des recours internes, et qu'il a empruntées au droit conventionnel et coutumier ainsi qu'à la jurisprudence et à la pratique des Etats, illustre abondamment à la fois la complexité du sujet et le fait qu'il n'est peut-être pas mûr pour la codification. Cependant, M. Dadzie pense qu'il est du devoir de la Commission de commencer, tout au moins, l'étude de ce sujet et d'examiner d'une façon aussi complète que possible toute la documentation fournie par le Rapporteur spécial.
- 10. M. Dadzie partage entièrement l'avis du Rapporteur spécial selon lequel la règle de l'épuisement des recours internes est une règle de droit international général. Il estime néanmoins que l'importance de cette règle est apparue jusqu'ici principalement dans des cas où il s'agissait de protéger les intérêts économiques d'Etats plus faibles. C'est donc une règle à fortes résonances politiques.
- 11. D'une manière générale, M. Dadzie approuve la façon dont le Rapporteur spécial a traité le sujet à l'examen. Il est toutefois d'avis que le Rapporteur spécial n'a pas tenu suffisamment compte du fait que la règle de l'épuisement des recours internes peut être un préalable à l'existence d'une responsabilité internationale. En conséquence, un tribunal international cherchant à rendre justice doit déterminer si tous les recours internes dont dispose la personne lésée ont effectivement été épuisés avant de déclarer qu'une responsabilité est engagée sur le plan international.
- 12. M. Dadzie ne peut pas souscrire à l'opinion du Rapporteur spécial selon laquelle la règle de l'épuisement des recours internes devrait s'appliquer aux obligations internationales des Etats concernant le traitement à réserver à leurs propres sujets. Il pense même qu'une extension du champ d'application de cette règle au-delà de celui des dispositions qui, dans les conventions internationales existantes relatives aux droits de l'homme, concernent l'obligation des Etats de garantir les droits de l'homme de leurs ressortissants risquerait de constituer une ingérence dans les affaires intérieures des Etats.
 - ^a C.I.J. Recueil 1959, p. 27.

- 13. M. Dadzie est aussi préoccupé par le fait que l'article 22 ne prévoit ni le cas où les recours internes sont inefficaces ou inutilisables, ni le cas où l'Etat est si manifestement fautif qu'il est disposé à prendre immédiatement des mesures pour dédommager le particulier dont les droits ou les intérêts ont été compromis. Il exprime donc l'espoir que le Comité de rédaction tiendra compte de ces cas lorsqu'il examinera l'article 22.
- 14. M. OUCHAKOV fait observer qu'il existe deux catégories de dédommagement : le dédommagement en tant que conséquence de la responsabilité internationale et le dédommagement en tant que conséquence d'une règle primaire. Dans l'exemple cité par M. Tsuruoka, le dédommagement est une des formes que prend la responsabilité internationale.
- 15. En effet, si un Etat a violé une obligation internationale en ce qui concerne le traitement des étrangers et qu'un tribunal international a établi sa responsabilité en la matière, il devra dédommager les victimes de la violation parce que sa responsabilité est engagée, et le montant du dédommagement sera fixé par le tribunal. Le dédommagement fait partie, dans ce cas, de la procédure d'application de la responsabilité. Par contre, si un accord prévoit que les étrangers résidant dans un Etat seront dédommagés en cas de nationalisation de leurs biens, le dédommagement n'est que l'application d'une règle primaire. Cette distinction est très importante car dans le premier cas le dédommagement est procédural, alors qu'il ne l'est pas dans le second.
- 16. M. AGO (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission sont unanimes à reconnaître que le principe exigeant l'épuisement des recours internes de la part des particuliers bénéficiaires de certaines obligations internationales n'a pas une origine purement conventionnelle, mais qu'il s'agit d'une vieille règle qui est née dans le droit international général en même temps que certaines règles concernant le traitement des étrangers. M. Francis a bien vu le rapport qui existe, à cet égard, entre la règle formulée à l'article 22 et les règles formulées dans les articles 20 et 21.
- 17. Contrairement à ce que M. Tsuruoka a cru comprendre, le Rapporteur spécial n'a jamais nié que le principe de l'épuisement des recours internes présente aussi des aspects qui relèvent de la procédure. Il a dit en effet, au paragraphe 51 de son rapport, que personne ne saurait contester « que le principe ait [...] une incidence évidente sur la possibilité d'utiliser les procédures de mise en œuvre de la responsabilité » et que « l'incidence indéniable du principe sur ces différentes procédures est un corollaire [...] logique du principe en question ». Il a ajouté toutefois que « cela ne permet pas de conclure que le principe lui-même ne serait qu'une règle pratique ou une règle de procédure, comme certains le soutiennent ».
- 18. L'origine du principe de l'épuisement des recours internes n'est pas, en effet, conventionnelle, même si plusieurs conventions l'ont repris, alors que la procédure internationale est toujours basée sur des conventions. Comment serait-il donc possible qu'une règle qui est née dans la coutume internationale en même temps que les règles primaires concernant le traitement des étrangers sur le territoire national soit seulement une règle de pro-

cédure? Il est bien évident que ce principe est en premier lieu lié à l'exécution et à la violation éventuelle des obligations concernant le traitement des étrangers, même s'il a nécessairement des incidences sur les procédures de mise en œuvre de la responsabilité. C'est pour cette raison que la définition du principe en question trouve sa place à l'article 22. Les articles 20, 21 et 22, qui forment un tout organique, visent à mettre en évidence comment se caractérisent l'exécution et la violation des différentes obligations internationales d'après leur différent mode d'être. Il est certain, comme on l'a vu, qu'il y a des obligations internationales qui demandent à l'Etat d'adopter un certain comportement spécifiquement déterminé, lequel peut être une action, une omission, ou une série d'actions ou d'omissions. Dans ce cas, si l'action ou l'omission requise n'a pas lieu, il y a violation immédiate de l'obligation — et cela quel que soit le domaine du droit international auquel l'obligation a trait.

- 19. Cependant, à côté de ces obligations « de moyens », il existe aussi des obligations qui ne demandent à l'Etat que d'assurer un certain résultat. Ce résultat peut concerner uniquement les relations entre Etats, comme dans l'hypothèse visée à l'article 21, ou les relations entre un Etat et des particuliers, comme dans l'hypothèse visée à l'article 22. Dans cette dernière hypothèse, si une obligation internationale veut, par exemple, qu'un étranger puisse participer à une certaine activité commerciale sur le même plan que les ressortissants de l'Etat, le seul fait que la première autorité locale à laquelle l'étranger s'est adressé lui ait refusé l'autorisation qu'il demandait ne permet pas de conclure que le résultat requis par l'obligation ne sera pas atteint, si l'ordre juridique interne de l'Etat prévoit que toute personne qui s'estime lésée par la décision d'une autorité locale peut avoir recours à une autorité supérieure. La collaboration du particulier est inhérente, dans ce cas, à l'exécution de l'obligation.
- 20. Même dans le domaine spécifique du traitement des étrangers, le principe de l'épuisement des recours internes ne s'applique pas toujours. Il y a des cas où la violation de l'obligation est immédiate, et ces cas sont de deux types. D'abord, évidemment, quand l'obligation n'est pas une obligation de résultat, mais une obligation de comportement ou de moyens. Par exemple, si un Etat s'est engagé, par un accord bilatéral, à adopter une loi accordant un certain traitement aux ressortissants d'un autre Etat, la violation est immédiate du simple fait que l'Etat n'a pas adopté la loi prévue par l'accord, et la question de l'épuisement des recours internes ne se pose pas. La règle énoncée à l'article 20 peut donc s'appliquer, dans certains cas, au traitement des étrangers, comme l'a fait observer M. Riphagen à la 1466° séance.
- 21. La violation de l'obligation peut également être immédiate s'il est évident, dès la première action ou omission de l'Etat, que le résultat requis n'est pas atteint et ne le sera jamais. Il peut arriver en effet que, en raison des caractéristiques de l'ordre juridique interne de l'Etat ou de circonstances politiques ou autres, la situation soit telle qu'il serait absurde de parler d'épuisement des recours internes, car ces recours sont inexistants ou inaccessibles. Dans ce cas, la violation est immédiate, car la première action ou omission de l'Etat a mis en évidence l'impossibilité totale et définitive d'atteindre le résultat requis.

- 22. Par exemple, dans les Etats où le droit interne prime le droit international et où la législation en vigueur est contraire au résultat requis par une obligation internationale, il est bien évident que si un particulier se voit refuser, par une première autorité administrative ou judiciaire, un droit qui devrait lui revenir d'après le droit international, il sera inutile pour lui de recourir à d'autres instances nationales, car ces instances appliqueront toujours la loi interne, qui est elle-même contraire à ce qu'exige l'obligation internationale. De même, dans le cas où l'action menée contre un particulier fait partie d'une politique délibérée d'hostilité dirigée contre tous les ressortissants d'un certain pays, il n'est pas non plus question d'appliquer la condition de l'épuisement des recours internes. Dans tous ces cas, la violation est immédiate, car les recours internes sont inexistants ou inefficaces.
- 23. Au lieu de dire, comme l'ont fait M. Tsuruoka et M. Dadzie, que la règle de l'épuisement des recours internes est tantôt une règle de fond tantôt une règle de procédure, le Rapporteur spécial préférerait dire que c'est à la fois une règle de fond et une règle de procédure. C'est une règle de fond, car sa proposition principale est liée à l'exécution et à la violation éventuelle d'une obligation internationale; c'est une règle de procédure en tant qu'elle comporte sûrement des conséquences sur la procédure des réclamations. Mais il serait absurde de dire, comme l'ont fait certains auteurs, que l'épuisement des recours internes doit être considéré comme une règle de procédure quand la première action de l'Etat est une action d'un organe administratif, et comme une règle de fond quand la première action est une action d'un organe judiciaire. En effet, si l'on admet que, lorsqu'un tribunal de première instance déboute un étranger, la violation n'existe pas tant que la cour suprême de l'Etat ne s'est pas prononcée, il n'y a aucune raison de considérer que la violation est immédiate lorsque la première action est celle d'un organe administratif qui refuse à un étranger l'autorisation d'exercer une certaine activité. Il est indéniable que la règle de l'épuisement des recours internes comporte des aspects de procédure, mais ces aspects de procédure sont toujours liés au fond de la règle, qui pose une condition pour que la violation puisse être considérée comme définitivement consommée.
- 24. Le Rapporteur spécial sait gré à M. Ouchakov d'avoir appelé l'attention sur une confusion que l'on est souvent tenté de faire lorsqu'on parle de dédommagement, de compensation ou de réparation. Il est facile en effet de confondre, lorsque l'obligation a un contenu économique, l'exécution de l'obligation et les conséquences de la responsabilité pour la non-exécution de l'obligation.
- 25. Lorsqu'une obligation internationale impose à l'Etat de n'exproprier des étrangers que pour des raisons d'utilité publique et de leur verser, dans ce cas, une indemnité adéquate, il est bien évident que si l'Etat exproprie un étranger pour des raisons d'utilité publique par exemple pour faire passer une route à travers sa propriété et lui verse une indemnité adéquate, cette indemnité représente elle-même l'exécution de l'obligation première, et non pas une indemnité pour fait international illicite; l'Etat n'aura violé aucune obligation en expropriant un étranger pour des raisons d'utilité publique, à condition de lui avoir versé une indemnité satisfaisante.

- 26. Cependant, si l'Etat expropriateur n'accorde pas à l'étranger l'indemnité requise, il y aura violation d'une obligation internationale. Dans ce cas, l'Etat dont l'étranger est ressortissant interviendra sur le plan de la protection diplomatique pour demander réparation à l'Etat expropriateur, mais il s'agira, cette fois-ci, d'une réparation pour un fait internationalement illicite. Si les deux réparations coïncident sur le plan pratique, elles n'en sont pas moins faites à des titres entièrement différents. Cette distinction est très importante, car l'épuisement des recours internes ne concerne pas la réparation de la violation, mais l'exécution de l'obligation. Elle porte sur une phase antérieure au fait illicite.
- 27. Comme l'a fait observer M. Schwebel (1466^e et 1467e séances), il n'est pas dit qu'en matière de procédure il faille toujours attendre qu'il y ait une responsabilité à mettre en cause pour intervenir sur le plan diplomatique — et même, parfois, sur le plan judiciaire. En effet, les interventions sur le plan diplomatique ou même judiciaire — par exemple quand l'Etat demandeur s'adresse à un tribunal d'arbitrage pour obtenir un arrêt purement déclaratoire — n'ont pas toujours pour objet de dénoncer un fait illicite qui s'est produit, mais sont parfois des interventions purement préventives, destinées à attirer l'attention d'un Etat sur les dommages économiques ou autres qui pourraient résulter de son comportement. Il ne faut donc pas croire qu'il y a toujours un lien direct entre l'existence d'une violation — et, par conséquent, d'une responsabilité — et la possibilité d'intervenir sur le plan diplomatique ou judiciaire.
- 28. En concluant sur cet aspect du problème, le Rapporteur spécial demande donc à M. Tsuruoka de ne pas insister pour reléguer la règle de l'épuisement des recours internes dans la troisième partie du projet, car il est précisément important de souligner dans la partie à l'examen l'aspect de cette règle qui concerne l'exécution ou la violation d'une obligation internationale.
- 29. Cependant, le véritable problème, sur lequel ont insisté MM. Jagota et Njenga (1467° séance) et M. Dadzie, est celui des limites du principe de l'épuisement des recours internes. Dans l'ensemble, les membres de la Commission ne semblent pas favorables à l'idée d'étendre automatiquement ce principe aux nationaux. Pourtant, les principales conventions relatives aux droits de l'homme prévoient l'application du principe de l'épuisement des recours internes aux nationaux — et cela pour protéger l'Etat en limitant les interventions internationales en matière de violation des droits de l'homme. La plupart des membres de la Commission semblent estimer toutefois que les droits de l'homme sont régis par des règles purement conventionnelles et qu'il vaut mieux laisser aux conventions le soin de développer en la matière le principe de l'épuisement des recours internes. Il faudra donc dire, dans le commentaire, que la Commission a examiné la question, mais que, considérant que l'application du principe de l'épuisement des recours internes au traitement des nationaux semblait plutôt relever des normes conventionnelles, elle n'a pas jugé opportun de considérer cette application comme prévue aussi par le droit international général, et a décidé de tenir compte uniquement de l'aspect du principe qui concerne le traitement des étrangers.

- 30. Le problème le plus délicat sur lequel M. Tsuruoka est revenu — concerne l'aspect territorial de la question: faut-il limiter l'application de la condition de l'épuisement des recours internes aux faits qui se sont produits sur le territoire de l'Etat et aux particuliers résidant sur ce territoire? Les conséquences d'une telle limitation pourraient être très graves, car cela équivaudrait à faire considérer tout fait commis par n'importe quel organe en dehors des limites du territoire ou au préjudice d'un non-résident comme rendant définitivement inaccessible le résultat requis par l'obligation internationale — et, en définitive, à transformer, par rapport à de telles hypothèses, presque toutes les obligations de résultat en obligations de comportement. Le Rapporteur spécial estime qu'il serait peut-être préférable d'indiquer dans le commentaire qu'en ce qui concerne ces hypothèses la Commission a décidé d'attendre les observations des gouvernements pour prendre définitivement position en la matière.
- 31. L'hypothèse selon laquelle le dommage est infligé à la fois à un Etat et à des particuliers ne devrait pas, de l'avis du Rapporteur spécial, retenir davantage l'attention de la Commission, car il est normal, dans cette hypothèse, que le dommage causé directement à l'Etat absorbe le dommage causé à des particuliers et entraîne une responsabilité immédiate. Ici encore, comme l'a souligné M. Ouchakov, on confond souvent l'épuisement des recours internes comme condition de la naissance de la responsabilité internationale et le fait de s'adresser aux tribunaux nationaux pour obtenir réparation.
- 32. Le Rapporteur spécial estime que le problème essentiel consiste à éviter que la reconnaissance du principe de l'épuisement des recours internes ne serve de prétexte à l'Etat coupable pour justifier son inaction. Il vaudrait mieux, à son avis, ne pas se lancer dans une énumération d'exceptions à la règle, et se contenter de dire que les recours doivent être effectifs (c'est-à-dire exister réellement sur le plan interne), efficaces (c'est-à-dire susceptibles d'aboutir au résultat requis par l'obligation internationale), et accessibles aux particuliers (car si des recours existent en droit interne, mais que les particuliers ne peuvent pas les utiliser dans des cas concrets, cela revient à dire qu'ils sont inexistants).
- 33. M. FRANCIS, se référant aux observations du Rapporteur spécial concernant les exceptions à la règle de l'épuisement des recours internes, dit que la deuxième phrase de l'article 22, si elle est maintenue, risque de fournir une échappatoire aux Etats en leur permettant de faire valoir que leur responsabilité internationale ne s'établit qu'à la suite de l'épuisement infructueux des recours internes. Si, pour des raisons techniques, le Comité de rédaction ne peut pas inclure dans l'article 22 une énumération des exceptions essentielles à la règle, peut-être devrait-il au moins ajouter à cet article une clause de sauvegarde générale pour bien montrer que la règle de l'épuisement des recours internes est sans préjudice de la responsabilité des Etats lorsque des exceptions à cette règle existent effectivement.
- 34. M. RIPHAGEN, se référant à la question des exceptions à la règle de l'épuisement des recours internes dans le cas où les Etats agissent en dehors de leur compétence, reconnaît avec le Rapporteur spécial qu'il est difficile de

savoir quelles sont exactement les limites de la compétence nationale. Toutefois, à son avis, ces limites existent. Il exprime donc l'espoir qu'en examinant l'article 22 le Comité de rédaction tiendra compte du fait que la règle de l'épuisement des recours internes ne doit pas s'appliquer dans les cas où les Etats outrepassent leur compétence.

- 35. Le PRÉSIDENT dit que le Comité de rédaction tiendra compte des observations de M. Francis et de M. Riphagen.
- 36. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 22 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé 4.

La séance est levée à 11 h 50.

'Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1469° séance, par. 11 et suiv.

1469° SÉANCE

Mardi 26 juillet 1977, à 10 h 5 Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Responsabilité des Etats (fin) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3, A/CN.4/L.263/Add.1]

[Point 2 de l'ordre du jour]

Projets d'articles présentés par le Comité de rédaction (fin*)

1. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter le texte révisé de l'article 20 ainsi que les textes des articles 21 et 22 proposés par le Comité (A/CN.4/L.263/Add.1), qui s'énoncent comme suit :

Article 20. — Violation d'une obligation internationale requérant d'adopter un comportement spécifiquement déterminé

Il y a violation par un Etat d'une obligation internationale le requérant d'adopter un comportement spécifiquement déterminé lorsque le comportement de cet Etat n'est pas conforme à celui requis de lui par cette obligation.

Article 21. — Violation d'une obligation internationale requérant d'assurer un résultat déterminé

- 1. Il y a violation par un Etat d'une obligation internationale le requérant d'assurer, par un moyen de son choix, un résultat déterminé si, par le comportement adopté, l'Etat n'assure pas le résultat requis de lui par cette obligation.
- 2. Lorsqu'un comportement de l'Etat a créé une situation non conforme au résultat requis de lui par une obligation internationale,

mais qu'il ressort de l'obligation que ce résultat ou un résultat équivalent peut néanmoins être acquis par un comportement ultérieur de l'Etat, il n'y a violation de l'obligation que si l'Etat manque aussi par son comportement ultérieur à assurer le résultat requis de lui par cette obligation.

Article 22. — Epuisement des recours internes 1

Lorsqu'un comportement d'un Etat a créé une situation non conforme au résultat requis de lui par une obligation internationale concernant le traitement à réserver à des particuliers étrangers, personnes physiques ou morales, mais qu'il ressort de l'obligation que ce résultat ou un résultat équivalent peut néanmoins être acquis par un comportement ultérieur de l'Etat, il n'y a violation de l'obligation que si les particuliers intéressés ont épuisé les recours internes efficaces leur étant disponibles sans obtenir le traitement prévu par l'obligation ou, au cas où cela n'était pas possible, un dédommagement adéquat.

- 2. M. TSURUOKA (Président du Comité de rédaction) indique que le Comité de rédaction a jugé nécessaire, compte tenu des articles qui lui ont été envoyés ultérieurement sur la question de la violation d'une obligation internationale, et en particulier de l'article 21, de réviser le texte de l'article 20 précédemment soumis à la Commission et qui, après quelques amendements oraux, avait été approuvé par la Commission à sa 1462° séance. Ce faisant, le Comité de rédaction a eu présentes à l'esprit les conditions dans lesquelles les articles 20 et 21 lui avaient été renvoyés par la Commission ainsi que la pratique établie de la Commission de lui conférer un mandat assez étendu. Compte tenu de l'article 21, qui se réfère au « comportement » de l'Etat, et également du paragraphe 4 de l'article 18², qui prévoit le cas où le fait de l'Etat est composé d'une « série d'actions ou omissions », le Comité a remplacé dans le titre et le texte du nouvel article 20 qu'il propose les mots « une action ou une omission » par « un comportement », qui étaient les termes initialement proposés par le Rapporteur spécial dans la version de l'article 20 figurant dans son sixième rapport (A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 13).
- 3. Le texte de l'article 21 correspond à celui qui était proposé par le Rapporteur spécial au paragraphe 46 de son rapport et qui a été renvoyé au Comité par la Commission à sa 1461° séance. Les modifications apportées sont purement rédactionnelles et visent à préciser le sens de cette disposition, tout en maintenant le degré de correspondance nécessaire avec le libellé des autres dispositions du projet ayant un rapport avec l'article 21. Le paragraphe 2, notamment, a été rédigé de manière à bien mettre en évidence le fait qu'il vise un cas particulier d'application de la règle générale énoncée au paragraphe 1 : le cas où le résultat requis par une obligation internationale ou un résultat équivalent peut être acquis par un comportement ultérieur de l'Etat.
- 4. L'article 22 (Epuisement des recours internes) reprend en substance le texte proposé par le Rapporteur spécial au paragraphe 113 de son rapport, qui a été renvoyé au Comité de rédaction à la 1468° séance de la Commission. Certaines modifications rédactionnelles y ont été apportées

^{*} Reprise des débats de la 1462° séance.

¹ Définition de « recours internes » à insérer dans le commentaire de l'article 22 :

[«] L'expression « recours internes » s'entend des recours qui sont ouverts aux personnes physiques ou morales par le droit interne d'un Etat. »

¹ Voir 1454^e séance, note 2.

en tenant compte des observations formulées par les membres de la Commission et des propositions concrètes soumises à l'attention du Comité par certains d'entre eux. Le texte proposé par le Comité a été rédigé de manière à bien mettre en évidence que le cas visé par cet article se rattache au cas envisagé au paragraphe 2 de l'article 21. L'addition du mot « étrangers » vise à circonscrire le champ d'application de l'article. Enfin, le Comité de rédaction a décidé, pour ne pas alourdir le texte, que la définition de l'expression « recours internes » figurerait dans le commentaire de l'article. Pour le moment, la définition que le Comité a choisie figure en note relative au titre de l'article. Elle se réfère aux « personnes physiques ou morales » en général, sans préciser s'il s'agit d'étrangers ou de ressortissants. La mention de l'efficacité des recours et du fait qu'ils doivent être disponibles a été conservée dans le nouveau texte, car plusieurs membres de la Commission y attachent de l'importance. La dernière phrase du texte initial a été supprimée, le Comité ayant jugé qu'elle n'était pas nécessaire et qu'elle pourrait donner lieu à des problèmes d'interprétation.

ARTICLE 20³ (Violation d'une obligation internationale requérant d'adopter un comportement spécifiquement déterminé)

- 5. Le PRÉSIDENT fait remarquer que l'utilisation dans la version anglaise de l'article de l'expression « course of conduct », qui implique la continuité, pourrait être interprétée comme excluant du champ d'application de l'article un comportement qui consisterait en un acte unique. Etant donné qu'il ressort clairement des versions rédigées dans les autres langues que telle n'est pas l'intention du Comité de rédaction, la Commission devrait mentionner ce fait dans son commentaire et étudier la possibilité de modifier le texte anglais lors de la seconde lecture du projet d'articles.
- 6. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide d'adopter, avec cette réserve, le titre et le texte de l'article 20 proposés par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

- ARTICLE 214 (Violation d'une obligation internationale requérant d'assurer un résultat déterminé)
- 7. M. JAGOTA dit qu'en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article la nuance d'insistance introduite par l'emploi des mots « ne [...] que » est inutile. Ces mots, et par conséquent le mot « aussi », devraient être supprimés.
- 8. M. OUCHAKOV estime que le mot « only » (« ne [...] que ») est indispensable pour indiquer que le premier comportement de l'Etat ne suffit pas pour qu'il y ait violation de l'obligation.
- 9. M. AGO (Rapporteur spécial) dit que les mots « ne [...] que » ne figuraient pas dans le projet initial, mais qu'après avoir entendu la remarque de M. Ouchakov il est favorable à leur maintien afin d'écarter toute ambiguïté possible quant à la signification de la règle énoncée

au paragraphe 2 de l'article 21. Il considère que le mot « aussi » est absolument essentiel, car il établit le lien entre le comportement initial de l'Etat et son comportement ultérieur sur la base duquel on pourra définitivement conclure s'il y a eu ou non violation de l'obligation. Il ne faut pas oublier qu'il n'y a violation que si aussi bien le comportement initial que le comportement ultérieur ont manqué de produire le résultat requis.

10. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'adopter le titre et le texte de l'article 21 proposés par le Comité de rédaction, sous réserve d'un plus ample examen des points soulevés à la présente séance lors de la seconde lecture du projet d'articles.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 22⁵ (Epuisement des recours internes)

- 11. M. RIPHAGEN dit que l'article 22 a été rédigé de façon à montrer qu'il vise une sous-catégorie particulière d'obligations dont il est question au paragraphe 2 de l'article 21. Cependant, le libellé utilisé pour décrire cette sous-catégorie ne lui semble pas très heureux, car dans certains systèmes juridiques l'expression « personnes physiques ou morales » est interprétée si largement qu'elle inclut les Etats et les organes subsidiaires d'Etats dotés d'une personnalité juridique. Il lui paraît donc nécessaire de préciser dans le commentaire que, dans l'article 22 et dans la définition du terme « recours internes » qui accompagne cet article, l'expression est prise dans un sens plus restrictif.
- 12. Il ne semble pas logique, l'article 22 traitant du cas où un comportement ultérieur de l'Etat peut permettre d'obtenir le traitement requis par une obligation internationale ou un « résultat équivalent », de dire que l'objectif de l'épuisement des recours internes est d'obtenir le traitement prévu ou « un dédommagement adéquat ». Si l'on peut considérer pour certaines obligations internationales particulières qu'un « dédommagement adéquat » correspond en fait à un « résultat équivalent », la Commission ne peut décider à priori comme elle semble le faire que tel est toujours le cas. Les mots « ou, au cas où cela n'était pas possible, un dédommagement adéquat » devraient donc être supprimés ou remplacés par « ou un résultat équivalent ».
- 13. L'article fait ressortir clairement que les étrangers intéressés doivent contribuer à l'obtention du résultat requis par l'obligation internationale, mais il ne mentionne pas un autre point essentiel, qui est celui des limites de la juridiction de l'Etat. On pourrait remédier à cette lacune en ajoutant, après l'expression « personnes physiques ou morales », les mots « conformément à son droit interne » ou « dans le cadre de sa juridiction ».
- 14. M. AGO (Rapporteur spécial), répondant aux remarques de M. Riphagen, dit qu'à son avis le mot « aliens » est suffisamment clair, d'autant plus qu'il constitue une traduction directe de l'expression française « particuliers étrangers », qui est, elle, sans ambiguïté.

^a Voir 1462° séance, par. 18 et suiv.

^a Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1456^e séance, par. 37 et suiv., 1457^e, 1460^e et 1461^e séances.

Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1463° séance, 1465° séance, par. 7 et suiv., 1466° séance, par. 2 et suiv., 1467° et 1468° séances.

- 15. Le Rapporteur spécial ne serait pas opposé à ce que l'on introduise dans l'article une référence à la juridiction de l'Etat, mais il pense que, si la Commission devait suivre une telle suggestion, il faudrait insérer les mots « dans le cadre de sa juridiction » ou « conformément à son droit interne » après le mot « réserver ».
- 16. En ce qui concerne la modification que M. Riphagen propose d'apporter à la fin de l'article, le Rapporteur spécial indique que le texte actuel distingue entre ce que l'Etat est tenu de faire en vertu de l'obligation, à savoir assurer un « résultat », et ce que l'étranger peut espérer obtenir de l'Etat ou d'un de ses organes judiciaires, à savoir le « traitement » prévu ou un traitement de remplacement. A ce sujet, il est à noter, ainsi que l'a fait remarquer M. Riphagen, que certaines obligations laissent ouvertement une alternative aux Etats quant au résultat à assurer; d'autres pas. Par exemple, une obligation peut imposer à un Etat soit de s'abstenir de confisquer les biens d'un étranger soit, dans l'éventualité où il les confisquerait, de lui verser un dédommagement approprié. Le paiement de ce dédommagement peut être considéré comme représentant un résultat équivalent au premier résultat prévu, mais l'un et l'autre constituent l'alternative envisagée par l'obligation première. Toutefois, dans le cas d'une obligation imposant à un Etat de ne pas arrêter une nouvelle fois un étranger, il est évident que l'obligation première n'indique qu'un seul résultat à atteindre, et non pas deux résultats placés sur le même plan de normalité. Ceci n'empêche que le dédommagement adéquat que l'Etat offrirait à l'étranger qui aurait été arrêté soit exceptionnellement considéré comme un traitement équivalent de celui que requiert l'obligation première si ce dernier est devenu irréalisable.
- 17. M. OUCHAKOV estime qu'il est clair, d'après le texte, que le traitement à réserver à des particuliers étrangers se situe dans les limites de la juridiction de l'Etat. Il est inutile, à son avis, de l'indiquer expressément dans le projet d'article, car il n'y a aucune autre interprétation possible.
- 18. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'à la suite de la discussion sur la possibilité que la locution « aliens, whether natural or legal persons » comprenne les Etats étrangers il s'est rendu compte de la précision de l'expression française correspondante. Au cours de l'examen du texte initial de l'article 22 par la Commission, il avait fait observer qu'il arrive, dans certains cas, que des Etats se soumettent eux-mêmes au droit interne d'un autre Etat 6. Il n'est donc pas souhaitable, et il pourrait même être dangereux, de formuler la règle de l'article de manière à exclure toute possibilité d'application aux Etats étrangers. Toutefois, il semble qu'en soulevant la question M. Riphagen ait eu un autre souci : celui d'éviter que l'article 22 ne semble imposer aux Etats étrangers des exigences supplémentaires dans les cas beaucoup plus fréquents où il n'y a pas obligation d'épuiser les recours internes. M. Quentin-Baxter pense que, dans l'un et l'autre cas, l'addition à l'article d'un membre de phrase du type de celui qui a été suggéré serait opportune.

- 19. M. Quentin-Baxter partage dans une certaine mesure la position de M. Ouchakov concernant l'utilisation de l'expression « dans le cadre de sa juridiction », car, comme tous les membres de la Commission le savent, il est très difficile dans l'état actuel du droit de donner une description concrète des limites de la juridiction d'un Etat. Il ne verrait pas d'objection, en revanche, à ce que l'on insère, après les mots « personnes physiques ou morales », une formule du genre « relevant de son droit interne ».
- 20. M.AGO(Rapporteur spécial) rappelle qu'il a indiqué, dans son commentaire de l'article 22, les divergences de vues qui se sont manifestées, dans la doctrine comme dans la pratique, sur la question de savoir si la règle de l'épuisement des recours internes doit s'appliquer au cas où un Etat agit en tant que particulier?. Il en a conclu que la Commission n'était pas appelée à se prononcer sur cette question, et qu'elle devait laisser à la pratique le soin de la régler.
- 21. M. YANKOV dit qu'en introduisant dans l'article 22 une référence au « droit interne » ou à la « juridiction » de l'Etat on ne fera que compliquer la situation, et que cette précision est en réalité superflue, car l'article ne peut en aucun cas être interprété comme requérant d'un Etat qu'il accorde un traitement qu'il n'est pas en son pouvoir d'accorder. En conséquence, il faut laisser l'article inchangé ou simplement, à la rigueur, insérer les mots « par lui » après le mot « réserver ».
- 22. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que le problème à l'examen semble avoir déjà été résolu, puisque l'article mentionne les « recours internes », et que cette expression est définie comme signifiant les recours « qui sont ouverts aux personnes physiques ou morales par le droit interne d'un Etat ».
- 23. M. RIPHAGEN dit qu'il n'insiste pas pour que soit adoptée la modification qu'il a proposée, bien qu'il demeure convaincu que le texte de l'article devrait être plus explicite.
- 24. M. OUCHAKOV s'oppose à la suggestion de M. Riphagen, car il estime que, s'il peut y avoir un deuxième résultat équivalant au résultat initialement requis, il ne peut y avoir qu'un seul traitement. Ainsi, si un Etat décide d'exproprier un étranger pour faire passer une route sur un terrain lui appartenant, deux résultats sont possibles: ou bien ne pas exproprier l'étranger, ou bien, si l'expropriation se justifie pour des raisons d'utilité publique, verser à l'étranger une indemnité équitable. Mais il n'y a, dans ce cas, qu'un seul traitement possible: si le premier résultat n'est pas atteint autrement dit si l'Etat a exproprié l'étranger en question —, il ne lui reste qu'une possibilité: dédommager l'étranger de manière équitable.
- 25. M. JAGOTA est satisfait que le champ d'application de l'article 22 ait été limité aux étrangers, comme plusieurs membres de la Commission l'avaient demandé. Il préférerait que l'on indique clairement en ajoutant les mots « relevant de sa juridiction » après les mots « personnes physiques ou morales », que les étrangers en question ne sont pas seulement ceux qui sont venus se

^{• 1467°} séance, par. 49.

⁷ Voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, notamment par. 103 et 104.

placer sous la juridiction territoriale de l'Etat, mais aussi ceux qui, soit par leurs relations d'affaires soit du fait de leur résidence, etc., ont des liens avec cet Etat. Toutefois, pour le moment, il accepte le texte sous sa forme actuelle.

- 26. Le membre de phrase « mais qu'il ressort de l'obligation que ce résultat ou un résultat équivalent peut néanmoins être acquis par un comportement ultérieur de l'Etat » s'inspire du texte du paragraphe 2 de l'article 21, pour bien montrer que les obligations dont il est question à l'article 22 sont des sous-catégories de celles dont traite l'article 21, comme l'a indiqué M. Riphagen. Logiquement, l'article 22 aurait dû être divisé en deux paragraphes, tout comme l'article 21, le deuxième paragraphe montrant clairement que, lorsqu'une obligation permet à l'Etat de s'acquitter de son engagement par un comportement ultérieur, il n'y a violation de l'obligation que si ce comportement ultérieur, après épuisement des recours internes, ne produit pas le résultat requis.
- 27. Les mots « ne [...] que » ajoutent une nuance d'insistance qui peut être interprétée comme signifiant que la responsabilité de l'Etat ne naît pas à moins que, ou jusqu'à ce que, quelque chose intervienne, question dont la Commission n'a pas à juger au stade actuel. Sur le plan juridique, on ne perdrait rien à supprimer ces mots. Dans la version anglaise du texte, l'utilisation du mot « adequate » donnera inévitablement lieu à des controverses, notamment si l'on considère que les cas où le dédommagement en question sera dû seront essentiellement des cas d'expropriation de biens étrangers. La Commission devrait plutôt utiliser le mot « appropriate », qui figurait dans la première version de l'article et qui est aussi celui que l'on trouve dans la Charte des droits et devoirs économiques des Etats ⁸.
- 28. M. AGO (Rapporteur spécial) rappelle que M. Jagota avait émis des objections concernant le texte initial de l'article 22, en faisant observer (1467° séance) qu'il pouvait y avoir des obligations requérant spécifiquement d'un Etat qu'il réserve un certain traitement à des particuliers par son comportement initial déjà. C'est en tenant compte de cette objection que le Comité de rédaction a modifié l'article en indiquant clairement qu'il ne visait que les cas dans lesquels l'obligation permettait à l'Etat d'assurer le résultat requis soit par son comportement initial soit par un comportement ultérieur. M. Ago répète qu'il préférerait que l'on conserve les mots « ne [...] que ». En revanche, il ne verrait aucune objection à ce que l'on remplace le mot « adequate » par le mot « appropriate » dans la version anglaise, ce qui ne modifierait pas le sens. M. SUCHARITKUL dit que, les questions du traite-
- ment des étrangers et de l'épuisement des recours internes étant très délicates, la Commission devrait essayer de ménager à l'article 22 un équilibre entre les intérêts de tous les Etats souverains, car chaque Etat a à la fois le devoir d'accorder un certain traitement aux étrangers et celui de protéger les intérêts de ses propres ressortissants à l'étranger. La Commission devrait toutefois tenir compte du fait que, en matière de protection des intérêts de leurs ressortissants à l'étranger, les Etats ne se trouvent pas vraiment sur un pied d'égalité, ni en droit ni en pratique. Le droit

- devrait donc être conçu de manière à faciliter la tâche aux petits Etats, qui sont moins bien placés que les Etats plus grands pour protéger les intérêts de leurs ressortissants à l'étranger.
- 30. La Commission doit aussi être consciente du fait que, si la question du traitement des étrangers est à nouveau une question d'actualité, elle ne se pose plus de la même façon qu'autrefois, lorsque les étrangers recevaient un traitement bien meilleur que les ressortissants des Etats d'accueil. En fait, bien souvent, les étrangers n'étaient pas soumis à la juridiction locale et bénéficiaient dans une large mesure de privilèges d'extraterritorialité. Compte tenu de ces considérations, M. Sucharitkul accepte bien volontiers la suggestion d'inclure dans le texte de l'article 22 les mots « dans le cadre de sa juridiction », qui correspondent bien à la condition actuelle des étrangers.
- 31. La question du dédommagement est aussi une question très délicate, que la Commission ferait peut-être mieux de laisser de côté pour le moment pour ne pas entraver les efforts des nombreux pays du tiers monde qui s'en préoccupent en essayant d'obtenir une évolution du droit international qui soit plus conforme à leurs propres besoins de développement. A cet égard, M. Sucharitkul craint que les mots « dédommagement adéquat », à la fin de l'article 22, ne donnent lieu à des difficultés considérables. Si la Commission ne trouve pas une meilleure formule, elle devrait ou bien supprimer ces mots ou bien les remplacer par « dédommagement en vertu du droit international ».
- 32. M. ŠAHOVIĆ regrette que, dans sa nouvelle formulation, l'article à l'examen soit limité aux étrangers. C'est avec raison que le Rapporteur spécial avait étendu la portée de cette disposition aux ressortissants, mais la majorité des membres de la Commission s'est montrée favorable à une disposition plus restrictive. Or, la Commission doit toujours prévoir le développement du droit international, et il y a lieu de penser que, de plus en plus, la règle énoncée à l'article 22 sera également applicable aux ressortissants. M. Šahović demande que son point de vue soit consigné dans le rapport de la Commission.
- 33. M. SCHWEBEL dit que, tout en doutant que la Commission puisse améliorer le libellé de l'article 22 proposé par le Comité de rédaction, il serait favorable à l'addition des mots « dans le cadre de sa juridiction ». Par contre, il ne peut appuyer la suggestion de M. Jagota de remplacer les mots « adequate compensation » par « appropriate compensation » dans la version anglaise du texte. Si l'on voulait modifier la fin de l'article 22, c'est la suggestion de M. Sucharitkul que l'on devrait retenir, mais le mieux serait d'adopter l'article 22 sous sa forme actuelle, étant entendu que les suggestions faites et les vues exprimées au cours de la discussion seraient fidèlement reflétées dans le commentaire de l'article 22 et le compte rendu analytique de la séance.
- 34. M. EL-ERIAN dit qu'il peut accepter l'article 22 sans difficulté quant au fond et à la forme, mais qu'à son avis la Commission devrait étudier plus attentivement la question de la place de cet article dans le projet.
- 35. Il appuie la suggestion de M. Jagota de remplacer les mots « adequate compensation » par « appropriate compensation » dans la version anglaise, parce que ce sont

^a Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

les mots qui sont utilisés au paragraphe 2, alinéa c, de l'article 2 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats.

- 36. M. NJENGA dit qu'il est lui aussi favorable à la suggestion de M. Jagota d'aligner le libellé de la fin de l'article 22 sur celui de l'alinéa c du paragraphe 2 de l'article 2 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats.
- 37. Il pense que la définition des « recours internes » destinée à être insérée dans le commentaire de l'article 22 serait plus claire si l'on ajoutait à la fin de cette définition les mots : « et qui leur offrent une possibilité véritable d'obtenir réparation du préjudice qu'elles auraient subi ».
- 38. M. AGO (Rapporteur spécial) dit que le point de vue de M. Njenga, à savoir que les recours internes à utiliser doivent être des recours qui offrent au demandeur une possibilité réelle d'obtenir le traitement requis par l'obligation internationale, est déjà reflété dans le texte de l'article 22, par les mots « recours internes efficaces ». Ce point de vue sera également reflété dans le commentaire de l'article 22.
- M. SETTE CÂMARA dit qu'il appuie pleinement le texte de l'article 22 approuvé par le Comité de rédaction, car ce texte tient compte des points de vue de tous les membres de la Commission. Par ailleurs, il se félicite que la Commission ait décidé de ne faire figurer la définition des « recours internes » que dans le commentaire de l'article 22, car, à son avis, il y a un certain désaccord entre cette définition et le texte de l'article. En particulier, la définition se réfère aux « personnes physiques ou morales » tandis que l'article 22 ne concerne, à juste titre, que les « particuliers étrangers, personnes physiques ou morales ». M. Sette Câmara suggère donc d'aligner le texte de la définition sur celui de l'article, en ajoutant les mots « particuliers étrangers » avant les mots « personnes physiques ou morales » dans la définition. Il pense par exemple aux cas, aujourd'hui très fréquents, où des étrangers n'ont pas le droit de posséder des biens immobiliers dans certains pays.
- 40. M. OUCHAKOV tient à faire la distinction entre les règles de la responsabilité internationale et les règles primaires qui déterminent si, par exemple, les biens des étrangers peuvent être nationalisés avec ou sans compensation. Selon M. Ouchakov, la compensation n'est pas obligatoire en droit international général. Dans le cas à l'examen, il ne s'agit pas de dédommager des étrangers en appliquant une règle primaire, comme une disposition conventionnelle par laquelle un Etat s'engagerait à verser une compensation aux étrangers dont il nationaliserait les biens. Il s'agit du cas où il n'est plus possible d'obtenir le traitement prévu. Il en est ainsi lorsqu'une personne a été injustement arrêtée puis relâchée, ou lorsqu'un Etat a manqué à son obligation de prévenir un attentat qui a coûté la vie à une personne. C'est pourquoi il importe de distinguer la règle primaire de la règle de droit international applicable en matière de responsabilité.
- 41. M. SCHWEBEL dit qu'il pense, comme M. Ouchakov, que la Commission ne devrait pas aborder la question de l'étendue du dédommagement dû en cas de nationalisation. Il estime aussi que le paragraphe 2, alinéa c, de l'article 2 de la Charte des droits et devoirs

- économiques des Etats, instrument qui n'a pas force obligatoire et contre lequel de nombreux Etats ont voté, ne saurait être considéré comme une référence ou une indication utile pour libeller la fin de l'article 22. Etant donné que cet article ne traite que de la question de l'épuisement des recours internes, la Commission ferait mieux de s'en tenir au texte proposé par le Comité de rédaction.
- 42. M. VEROSTA estime que le projet d'article mis au point par le Comité de rédaction est tout à fait acceptable au stade de la première lecture. Pour éviter tout malentendu quant à la portée de cette disposition, et étant donné qu'elle vise un cas particulier de violation d'une obligation internationale de résultat, la Commission pourrait même en faire ultérieurement le paragraphe 3 de l'article 21.
- 43. M. EL-ERIAN dit que tout en reconnaissant, comme M. Ouchakov et M. Schwebel, que, techniquement parlant, la question du dédommagement n'a pas sa place dans le débat actuel, il pense que la Commission devrait tenir compte des facteurs psychologiques et politiques très importants qui interviennent dans les questions du traitement des étrangers et de l'épuisement des recours internes. Par ailleurs, s'il pense aussi, comme M. Schwebel, que la Charte des droits et devoirs économiques des Etats n'est pas un instrument qui lie les Etats sur le plan international, il n'en demeure pas moins que cette charte a été adoptée par une grande majorité des membres de la communauté internationale.
- 44. M. SUCHARITKUL se félicite que MM. Ouchakov et Schwebel s'accordent à reconnaître qu'au stade actuel la Commission n'a pas à examiner le problème du dédommagement en cas de nationalisation. Pour sa part, il pense, comme M. Riphagen, qu'il n'est pas du tout nécessaire d'aborder la question du dédommagement dans l'article 22.
- 45. M. OUCHAKOV dit qu'il n'a pas d'objection à l'emploi des mots « appropriate compensation » dans la version anglaise du texte, mais il pense que le problème soulevé lors de la discussion sur l'emploi de l'expression « adequate compensation » est un problème de fond, et non pas un problème de vocabulaire.
- 46. M. SCHWEBEL dit qu'à la lumière du débat de la Commission, au cours duquel plusieurs membres se sont référés à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, il désapprouve la suggestion de remplacer les mots « adequate compensation » par les mots « appropriate compensation » dans la version anglaise de l'article. Il propose pour sa part, ou bien que l'on supprime toute mention du dédommagement, ou bien que l'on remplace les mots « dédommagement adéquat » par les mots « traitement équivalent ».
- 47. M. RIPHAGEN dit qu'une solution logique au problème serait de suivre la suggestion de M. Schwebel et de remplacer les mots « dédommagement adéquat » par les mots « traitement équivalent », qui feront clairement ressortir que l'article 22 n'a pas et ne peut avoir pour objet de définir ce qu'une obligation internationale autorise ou ce que l'on entend par résultat équivalent.
- 48. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit qu'il pense que l'inclusion

des mots « dédommagement adéquat » dans l'article 22 risque de donner lieu à des difficultés considérables, car il n'est pas certain que, dans tous les cas où il n'aura pas été possible d'épuiser les recours internes efficaces disponibles, la réparation prendra la forme d'un dédommagement. De plus, il existe beaucoup d'autres modes de réparation que la Commission n'a pas envisagés au cours de sa discussion. Il serait donc peu judicieux de limiter le champ d'application de l'article 22 en ne parlant que de dédommagement. De toute manière, si la Commission étudie la question du dédommagement plus en détail à un stade ultérieur, il lui faudra aussi discuter de la règle primaire et qualifier d'une manière ou d'une autre le dédommagement. A cet égard, sir Francis Vallat se demande comment un dédommagement pourrait être « approprié » s'il n'est pas « adéquat ». Il appuie en conséquence la suggestion de M. Schwebel selon laquelle, pour éviter le problème auguel la discussion de la question du dédommagement a donné lieu, la Commission remplacerait les mots « dédommagement adéquat » par les mots « traitement équivalent ».

- 49. M. AGO (Rapporteur spécial) est aussi pour la suppression du mot « dédommagement », puisque chacun l'interprète à sa façon. A ce sujet, il tient à faire observer qu'il n'est aucunement question de prendre en considération les règles primaires relatives au traitement des étrangers. D'autre part, il souligne qu'un dédommagement n'a pas nécessairement une valeur économique. Plutôt qu'une compensation financière, la famille d'une personne tuée à la suite d'une omission d'un Etat peut demander une décoration ou un autre témoignage d'honneur à titre posthume. C'est pourquoi il vaudrait mieux éviter le terme « dédommagement » et recourir à la notion de « traitement ». Le dernier membre de phrase de l'article 22 pourrait être rédigé comme suit : « sans obtenir un traitement compatible avec celui que prévoit l'obligation ».
- 50. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de modifier comme suit la fin de l'article 22 : « sans obtenir le traitement prévu par l'obligation ou, au cas où cela n'était pas possible, un traitement équivalent ».

Il en est ainsi décidé.

51. Le PRÉSIDENT suggère que, conformément à l'usage anglais habituel, les mots « natural or legal persons », dans le texte anglais de l'article 22 et de la définition des recours internes, soient remplacés par les mots « natural or juridical persons ». S'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'accepter cette suggestion.

Il en est ainsi décidé.

52. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'adopter le titre et le texte de l'article 22 et le texte de la définition des « recours internes », tels qu'ils ont été modifiés, étant entendu que la définition sera insérée dans le commentaire de l'article 22.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 45.

1470° SÉANCE

Mercredi 27 juillet 1977, à 10 h 10 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Coopération avec d'autres organismes (fin*)

[Point 10 de l'ordre du jour]

- 1. M. EL-ERIAN indique que, conformément aux décisions prises par la Commission à sa vingt-huitième session, il a assisté à la vingt-sixième session du Comité européen de coopération juridique, qui s'est tenue à Strasbourg (France) en décembre 1976, et à la dix-huitième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, qui s'est tenue à Bagdad (Irak) en février 1977.
- 2. Les questions inscrites à l'ordre du jour du Comité européen de coopération juridique peuvent se répartir en trois groupes : a) questions relatives à la coopération dans des domaines juridiques tels que le droit de la famille, la représentation légale et la garde des mineurs, ainsi que les obstacles aux poursuites civiles; b) questions relatives à la coopération sur le plan des études théoriques, notamment en ce qui concerne les bourses d'études et de recherches juridiques européennes et les travaux sur des concepts juridiques de base; c) questions relatives au droit international et aux activités d'organisations internationales, notamment l'acquisition de la nationalité, les aspects juridiques de la protection de l'environnement, les problèmes juridiques concernant les nomades apatrides, ainsi que les travaux d'organisations internationales et d'organismes internationaux tels que les Communautés européennes et l'ONU (en particulier la CDI, et plus spécialement son projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités).
- 3. Dans un exposé qu'il a fait devant le Comité européen, M. El-Erian a passé en revue les travaux accomplis par la CDI à sa vingt-huitième session. Au cours de l'échange de vues qui a suivi, il a eu le plaisir de constater que de nombreux membres du Comité manifestaient un grand intérêt pour les trois principales questions inscrites à l'ordre du jour de la Commission, à savoir la clause de la nation la plus favorisée, la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, et la responsabilité des Etats. En ce qui concerne ce dernier sujet, les membres de la CDI seront heureux d'apprendre que, en réponse à l'espoir exprimé par la Commission dans son commentaire de l'article 19¹, le Comité européen de coopération juridique a consacré une attention particulière à cet article, qui concerne les crimes et les délits internationaux.

^{*} Reprise des débats de la 1437° séance.

¹ Voir Annuaire... 1976, vol. II (2^e partie), p. 113, doc. A/31/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 2, art. 19, par. 73 du commentaire.

- 4. Il est bien naturel que le Comité, en tant qu'organe juridique du Conseil de l'Europe, continue à s'intéresser aux travaux de la CDI. A ce sujet, M. El-Erian signale que M. Golsong, directeur des affaires juridiques au Conseil de l'Europe, a rédigé un certain nombre de rapports sur les travaux de la Commission, qui ont été d'une grande utilité aux membres du Comité.
- 5. Le premier point de l'ordre du jour de la dix-huitième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique avait trait aux questions soulevées par les travaux de la CDI et, en particulier, au projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. Au cours de l'échange de vues que le Comité a consacré à ce sujet, M. El-Erian a pu donner des explications sur certains de ces articles.
- 6. L'ordre du jour du Comité portait aussi sur des sujets de droit international tels que le droit de la mer, y compris les questions relatives au fond des mers et des océans, l'assistance réciproque en matière de délits économiques, l'arbitrage commercial international, la réglementation internationale des transports maritimes et le droit de l'environnement. Le Comité a eu un débat utile sur le droit de la mer, en vue de la sixième session de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.
- 7. Les membres du Comité juridique consultatif africanoasiatique se sont tout spécialement félicités que des observateurs d'Europe, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Union soviétique, de l'Australie et d'Amérique latine aient assisté à la dix-huitième session du Comité. Au cours des débats de cette session et à la suite des contacts personnels qu'il a établis, M. El-Erian a constaté que le Comité, qui avait jusqu'alors mis l'accent sur l'étude de questions de droit international privé, manifestait un intérêt croissant pour des sujets de droit international public et, en particulier, pour les travaux de la CDI.
- 8. En ce qui concerne les travaux du Comité juridique interaméricain, qui tient deux sessions chaque année, M. El-Erian indique qu'il n'a pas été en mesure d'assister à la première session de 1977, mais qu'il espère pouvoir assister à la session d'été du Comité.
- 9. Le PRÉSIDENT dit que la coopération avec d'autres organismes constitue un aspect très important des travaux de la Commission, et qu'il est par conséquent regrettable que le Comité européen de coopération juridique et le Comité juridique consultatif africano-asiatique n'aient pas pu envoyer de représentants à la vingt-neuvième session de la Commission. Cela étant, l'exposé de M. El-Erian présente le plus grand intérêt.
- 10. Le Président signale que le Bureau élargi a étudié la question de la coopération avec d'autres organismes lorsqu'il a examiné le programme de travail de la Commission. Dans l'ensemble, les membres du Bureau élargi ont estimé que les ordres du jour des organismes avec lesquels la CDI coopère normalement pouvaient être une source d'information utile pour la Commission, et qu'il conviendrait donc qu'un document contenant ces ordres du jour soit distribué à tous les membres de la Commission au début de sa session suivante.
- 11. M. TABIBI dit qu'il souhaiterait que le Secrétariat lui explique pourquoi la déclaration qu'il a faite lorsqu'il a représenté la Commission à la dix-septième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, qui a eu

lieu en juin et juillet 1976, n'a pas été reproduite dans l'Annuaire de la Commission.

12. M. RYBAKOV (Secrétaire de la Commission) indique que la Division du budget et le Département des conférences ont malheureusement décidé qu'il fallait autant que possible, pour des raisons financières, éviter de suivre la pratique consistant à reproduire des déclarations in extenso dans l'Annuaire de la Commission.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-neuvième session (suite*)

CHAPITRE Ier. — Organisation de la session (A/CN.4/L.258)

13. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à examiner, paragraphe par paragraphe, le chapitre I^{er} du projet de rapport, relatif à l'organisation de la session (A/CN.4/L.258).

Paragraphes 1 à 6

Les paragraphes 1 à 6 sont adoptés.

- 14. M. ŠAHOVIĆ fait observer que la Commission n'a pas l'habitude de consacrer une section distincte de son rapport au Bureau élargi. Etant donné que le Bureau élargi est convoqué par le Bureau et qu'il a pour fonction de permettre des consultations officieuses, on peut se demander si le fait de lui consacrer une section distincte n'aurait pas des incidences, notamment sur le plan institutionnel. M. Šahović tient à préciser qu'il n'entend nullement contester l'utilité du Bureau élargi.
- 15. M. BEDJAOUI (Rapporteur) constate que le Bureau élargi, comme d'ailleurs le Groupe de planification, n'a jamais été institutionnalisé. Pour se conformer à la tradition, il serait préférable de réunir les sections B et C, concernant respectivement le Bureau et le Bureau élargi, en une seule section relative au Bureau qui, lui, est une institution reconnue.
- 16. M. TABIBI n'est pas opposé à la solution proposée par le Rapporteur, mais il estime qu'il est temps de mentionner l'existence du Bureau élargi, qui fonctionne depuis des années et s'est révélé extrêmement utile.
- 17. M. SETTE CÂMARA se demande s'il est vraiment possible de traiter, dans une section intitulée « Bureau », de la composition du Bureau et de celle du Bureau élargi et du Groupe de planification.
- 18. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission et se référant aux observations de M. Tabibi, dit qu'il est temps de reconnaître l'existence du Bureau élargi, mais qu'il ne faut pas le traiter comme un organe distinct, au même titre que le Comité de rédaction. Dans ces conditions, la solution proposée par le Rapporteur semble la meilleure.
- 19. M. ŠAHOVIĆ se déclare aussi partisan de cette solution, et fait observer que la question soulevée par M. Tabibi mérite réflexion. Le moment serait mal choisi,

Reprise des débats de la 1466^e séance.

en fin de session, pour examiner une question qui met en cause la représentation équilibrée de l'ensemble des membres de la Commission.

20. Le PRÉSIDENT propose, d'une part, de réunir les sections B et C en une section B intitulée « Bureau » et, d'autre part, de supprimer les mots « du Bureau élargi » dans la formule « un Groupe de planification du Bureau élargi », étant donné qu'un membre au moins du Groupe de planification n'était pas membre du Bureau élargi à la session en cours et que cette situation peut se répéter.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 7, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 8 à 12

Les paragraphes 8 à 12 sont adoptés.

Le chapitre I^{et}, dans son ensemble, tel qu'il a été modifié, est adopté.

CHAPITRE V. — Autres décisions et conclusions de la Commission (A/CN.4/L.262 et Add.1)

21. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à examiner, paragraphe par paragraphe, les parties du chapitre V du projet de rapport de la Commission, soit les sections A, B, C, D, G, H, I et J, qui figurent dans les documents A/CN.4/L.262 et Add.1.

A. — Clause de la nation la plus favorisée

La section A est adoptée.

 B. — Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation

La section B est adoptée.

 C. — Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique

La section C est adoptée.

 D. — Deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales

La section D est adoptée.

G. - Date et lieu de la trentième session

22. Le PRÉSIDENT indique que le Bureau élargi a décidé, la veille, de recommander que la trentième session de la Commission ait lieu à Genève du 8 mai au 28 juillet 1978. Il convient de remplir en conséquence les blancs laissés dans la section G. Ainsi, la trentième session commencerait une semaine après la fin probable de la deuxième session de la Conférence sur la succession d'Etats en matière de traités, et il n'y aurait qu'une semaine de chevauchement avec la septième session de la Conférence sur le droit de la mer, qui se réunirait à Genève au printemps 1978.

La section G, ainsi complétée, est adoptée.

H. — Représentation à la trente-deuxième session de l'Assemblée générale

La section H est adoptée.

I. — Conférence commémorative Gilberto Amado

23. Le PRÉSIDENT indique que, compte tenu des difficultés rencontrées à la session en cours, le Bureau élargi suggère d'inviter dès à présent, pour la session suivante, M. Elias, juge à la Cour internationale de Justice, à donner la Conférence commémorative Gilberto Amado. Le Président propose que cette invitation soit mentionnée dans la section à l'examen.

Il en est ainsi décidé.

Sous cette réserve d'une modification en ce sens, la section I est adoptée.

J. — Séminaire de droit international

24. Le PRÉSIDENT suggère que, dans son rapport, la Commission exprime dorénavant ses remerciements au Directeur du séminaire, M. Raton, et à son assistante, Mlle Sandwell, pour la bonne organisation du Séminaire.

Il en est ainsi décidé.

- 25. M. EL-ERIAN dit qu'il ne pense pas qu'il soit nécessaire de préciser le montant des bourses d'études offertes par les différents pays. Il suggère donc que le libellé du paragraphe 17 soit aligné sur celui du paragraphe 201 du rapport de la Commission sur les travaux de sa vingthuitième session, où il est dit notamment que « ces bourses, dont le montant varie entre 2 000 et plus de 4 000 dollars des Etats-Unis, ont été attribuées à quatorze candidats ² ».
- 26. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit qu'il appuie la suggestion de M. El-Erian, car il pense que ce n'est pas en mentionnant le montant de chaque contribution dans le projet de rapport que l'on aidera la Commission à obtenir des gouvernements un financement plus important des frais de voyage et de subsistance des participants au Séminaire.
- 27. M. TABIBI considère, pour sa part, que le montant des contributions des gouvernements au Séminaire doit être mentionné dans le rapport de la Commission, ne serait-ce que dans une note de bas de page. En indiquant le nom des pays qui ont effectivement versé une contribution et le montant de cette contribution, on montrera qu'aucune des grandes puissances ne semble attacher beaucoup d'importance au Séminaire en tant que moyen de formation de jeunes juristes des pays en développement.
- 28. M. NJENGA dit qu'il partage, lui aussi, l'avis de M. Tabibi concernant l'importance des contributions des gouvernements au Séminaire. En indiquant le nom des pays donateurs et le montant des bourses offertes, on incitera peut-être les gouvernements à contribuer ou accroître leur contribution.
- 29. M. DADZIE dit qu'il pense que la mention des contributions au Séminaire dans le projet de rapport est un encouragement pour les Etats donateurs, qui savent que la Commission apprécie leur contribution, et elle peut inciter d'autres Etats à suivre leur exemple. L'indication du montant des contributions pourrait servir de point de

² Ibid., p. 154.

repère à ces autres Etats pour déterminer l'importance de la somme qu'ils envisageraient eux-mêmes de verser.

- 30. M. NJENGA propose une solution de compromis consistant à suivre la suggestion de M. El-Erian, étant entendu que le représentant de la Commission à la trente-deuxième session de l'Assemblée générale, sir Francis Vallat, soumettra la question des contributions au Séminaire à l'attention de la Sixième Commission.
- 31. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il appuie la solution de compromis proposée par M. Njenga, car, à son avis, la Commission devrait demander à sir Francis Vallat, qui sera son représentant à l'Assemblée générale, de signaler à la Sixième Commission que, lors de l'examen de cette section du rapport, la CDI s'est montrée préoccupée du fait que les contributions au Séminaire n'émanent pas d'un plus grand nombre de gouvernements.
- 32. M. CASTAÑEDA se prononce lui aussi en faveur de la solution de compromis proposée par M. Njenga. 33. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'aligner le libellé du paragraphe 17 sur celui du paragraphe 201 de son rapport pour 1976, étant entendu qu'en tant que représentant de la Commission à l'Assemblée générale il se référera au montant des contributions versées pour lancer un appel aux gouvernements afin qu'ils accroissent leurs contributions, ou versent pour la première fois une contribution, au Séminaire.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 17, ainsi modifié, est adopté.

La section J, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

CHAPITRE III. — Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (A/CN.4/L.260 et Add.1 à 3)

A. — Introduction (A/CN.4/L.260)

La section A est adoptée.

- B. Projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités (A/CN.4/L.260 et Add.1 à 3)
- TEXTE DE TOUS LES ARTICLES DU PROJET ADOPTÉS JUSQU'ICI PAR LA COMMISSION (A/CN.4/L.260)

La sous-section 1 est adoptée.

 TEXTE DES ARTICLES 17 À 22 ET DES COMMENTAIRES Y RELATIFS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION À SA VINGT-NEUVIÈME SESSION (A/CN.4/ L.260/Add.1 à 3)

Commentaire de l'article 17 (Portée des articles de la présente partie) et de l'article 18 (Dette d'Etat) [A/CN.4/L.260/Add.1]

Paragraphes 1 à 6

Les paragraphes 1 à 6 sont adoptés.

Paragraphe 7

34. M. QUENTIN-BAXTER propose, par souci de clarté, de remplacer, dans la dernière phrase du texte anglais, les mots « only one of them is legally « involved » [...]: the predecessor State » par les mots « only the debts of one of them are legally « involved » [...]: those of the predecessor State ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 7, ainsi modifié dans le texte anglais, est adopté.

Paragraphes 8 à 14

Les paragraphes 8 à 14 sont adoptés.

Paragraphe 15

- 35. M. SETTE CÂMARA propose d'ajouter le mot « Etat » à la liste qui figure dans la quatrième phrase.
- 36. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) fait observer que l'énumération contenue dans la quatrième phrase n'est pas limitative, comme l'indique le mot « etc. ». Le mot « Etat » risque de prêter à confusion, car il y a des Etats unitaires et des Etats fédéraux. Il propose donc de commencer l'énumération par les mots « Etat fédéré » en anglais « federal unit » pour éviter toute équivoque.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 15, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 16

- 37. M. SCHWEBEL propose de remplacer, dans le texte anglais, le mot « internationalists » par le mot « commentators », car, en anglais, le terme « internationalist » ne désigne pas un spécialiste du droit international, mais un partisan de l'internationalisme.
- 38. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) propose, compte tenu du problème posé par la traduction du mot « internationalistes » en anglais, de remplacer ce mot par le terme « auteurs de droit international ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 16, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 17 à 38

Les paragraphes 17 à 38 sont adoptés.

Paragraphe 39

39. M. YANKOV propose d'ajouter, à la fin de la dernière phrase, le mot « indépendant » après le mot « Etat ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 39, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 40 à 46

Les paragraphes 40 à 46 sont adoptés.

- 40. M. SCHWEBEL estime que le paragraphe 47 ne rend pas suffisamment compte des vues exprimées par les nombreux membres de la Commission qui se sont prononcés contre l'inclusion du mot « internationale » dans le texte de l'article 18. Il propose donc de compléter ce paragraphe en remplaçant la première phrase par le texte suivant :
 - «Par contre, la plupart des membres de la Commission n'ont pas été favorables à l'inclusion du terme « internationale » car, à leur avis, le droit international, y compris celui de la succession d'Etats, a toujours tenu compte et continue de tenir compte, à juste titre, des intérêts des particuliers étrangers aussi bien que des Etats. Il n'était pas question d'ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat. On a fait observer que l'emploi

du mot « internationale » dans le texte serait contraire à la pratique des Etats, qui offrait des milliers d'exemples de succession d'Etats à des dettes qui n'étaient pas des dettes sur le plan interétatique ou international, mais qui étaient des dettes d'Etat dont les créanciers étaient des particuliers étrangers ou des sociétés étrangères. Une grande partie, sinon l'essentiel, du crédit actuellement accordé aux Etats provenait de sources privées étrangères, et exclure ce crédit du projet de la Commission marquerait une régression plutôt qu'un développement progressif. »

- 41. M. Schwebel précise que l'amendement qu'il propose tend à souligner, d'une part, que le droit international ne tient pas seulement compte des intérêts des Etats étrangers, mais aussi des intérêts des particuliers étrangers et, d'autre part, qu'une grande partie du crédit accordé aux Etats provient de sources privées étrangères.
- 42. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) ne voit pas d'inconvénient majeur à accepter le texte proposé par M. Schwebel. Les deux idées qu'il introduit sont importantes, en effet, sinon pour la plupart des membres de la Commission, du moins pour un certain nombre d'entre eux. M. Schwebel a raison de souligner que le droit international ne se préoccupe pas uniquement des Etats et que son destinataire final reste l'individu, qui est la base de toute société. Il a raison également de souligner l'importance des crédits d'origine privée qui alimentent le marché financier international et permettent aux pays du tiers monde d'obtenir les ressources nécessaires à leur développement. Toutefois, M. Bedjaoui estime qu'il ne faut pas trop insister sur cette seconde idée, car la phase pendant laquelle les Etats nouvellement indépendants demandent à bénéficier du crédit international alimenté par des sources privées se situe après la phase de la décolonisation et de la succession d'Etats. L'argument selon lequel il ne faut pas limiter les sources de crédit ouvertes aux pays en développement est sans valeur dans la mesure où le problème du crédit international accordé aux Etats nouvellement indépendants est postérieur au problème de la succession d'Etats et n'a aucun rapport avec lui.
- 43. M. YANKOV propose de remplacer, dans la première phrase du texte proposé par M. Schwebel, les mots « la plupart des membres » par les mots « plusieurs membres ». Il propose également de remplacer, dans la quatrième phrase, les mots « une grande partie » par les mots « une partie importante » et de supprimer les mots « sinon l'essentiel », ainsi que les mots « et exclure ce crédit du projet de la Commission marquerait une régression plutôt qu'un développement progressif », qui lui paraissent introduire un élément subjectif.
- 44. M. OUCHAKOV appuie la première suggestion de M. Yankov. Il estime, en effet, qu'il faut toujours dire, dans le rapport de la Commission, « un membre » ou « plusieurs membres », mais jamais « la plupart des membres », car il est impossible de déterminer le nombre exact des membres de la Commission qui ont soutenu telle ou telle opinion.
- 45. M. TABIBI estime que, dans la quatrième phrase du texte proposé par M. Schwebel, l'expression « une grande partie » met trop l'accent sur les sources privées du crédit international au détriment de deux autres sources

également importantes, qui sont les organisations internationales et les Etats. Il tient à souligner qu'en Afghanistan et dans la plupart des autres pays d'Asie et d'Afrique le crédit provient essentiellement de prêts consentis d'Etat à Etat.

46. M. SCHWEBEL accepte les modifications proposées par M. Yankov. Il préférerait toutefois que les mots « la plupart des membres » soient remplacés par « de nombreux membres ».

Il en est ainsi décidé.

L'amendement proposé par M. Schwebel, ainsi modifié, est adopté.

Le paragraphe 47, ainsi modifié, est adopté.

Le commentaire des articles 17 et 18, tel qu'il a été modifié, est adopté.

La séance est levée à 13 h 10.

1471° SÉANCE

Jeudi 28 juillet 1977, à 10 h 5 Président: sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-neuvième session (suite)

CHAPITRE III. — Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/L.260 et Add.1 à 3]

- B. Projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/L.260 et Add.1 à 3]
- Texte des articles 17 à 22 et des commentaires y relatifs adoptés par la Commission à sa vingt-neuvième session (suite) [A/CN.4/L.260/Add.1 à 3]

Commentaire de l'article 19 (Obligations de l'Etat successeur pour les dettes d'Etat qui lui passent) [A/CN.4/L.260/Add.2]

1. M. RIPHAGEN dit qu'il éprouve des doutes quant à l'application pratique des articles 19 et 20. Pris seul, l'article 19, qui intéresse implicitement les créanciers, paraît répondre par l'affirmative à la question de savoir si la succession d'Etats porte ou non atteinte aux droits des créanciers. Cependant, le paragraphe 1 de l'article 20 répond à cette question par la négative, de même que la première proposition du paragraphe 2 de ce même article, qui a trait aux accords entre Etat prédécesseur et Etat successeur. Dans ces deux derniers cas, on considère qu'il n'y a pas extinction des obligations ou naissance d'obligations à l'égard des créanciers. Par contre, comme l'indique clairement l'alinéa a du paragraphe 2 de l'article 20, l'accord peut être invoqué contre un créancier qui l'a accepté.

- 2. En outre, M. Riphagen voit difficilement comment on peut appliquer l'exception prévue à l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 20 au cas visé par l'article 21, à savoir celui du transfert d'une partie du territoire d'un Etat. Le paragraphe 1 de l'article 21 implique que, dans le cas visé par cet article, les conséquences d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur seront nécessairement « conformes aux autres règles applicables des articles de la présente partie »; même si l'on s'en tient à une interprétation moins littérale, et en supposant que le paragraphe 2, al. b, de l'article 20 se réfère à quelque principe dont s'inspire l'accord, un principe de ce genre n'apparaît qu'au paragraphe 2 de l'article 21, disposition qui s'applique en l'absence d'accord. En conséquence, il semble que l'effet combiné de l'article 19, du paragraphe 2, al. b, de l'article 20 et du paragraphe 2 de l'article 21 serait que tout accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur concernant le transfert d'une partie de territoire pourra être opposé à un créancier qui ne l'a pas accepté, sous réserve que l'accord ait eu pour conséquence de faire passer une proportion équitable de la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.
- 3. M. Riphagen tient à préciser que ses remarques ne visent pas à obtenir une modification du texte de l'article 19 ou du commentaire y relatif, et qu'elles offrent simplement matière à réflexion.

Le commentaire de l'article 19 est adopté.

Commentaire de l'article 20 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers) [A/CN.4/L.260/Add.2]

4. M. OUCHAKOV réitère les réserves qu'il a formulées lors de l'examen de l'article 20¹, notamment en ce qui concerne l'alinéa a du paragraphe 2. Du point de vue rédactionnel, il s'interroge sur le sens du mot « autres » dans l'expression « autres règles applicables », à l'alinéa b du paragraphe 2.

Paragraphes 1 à 9

Les paragraphes 1 à 9 sont adoptés.

Paragraphe 10

- 5. M. SCHWEBEL, se référant à l'avant-dernière phrase du paragraphe, dit qu'il ne saisit pas très clairement le sens du passage suivant : « ou, le cas échéant, les personnes physiques ou morales relevant de la juridiction des Etats prédécesseurs ou successeurs ». Quelle est la signification exacte des mots « le cas échéant », et l'expression « personnes physiques ou morales » vise-t-elle les étrangers au même titre que les ressortissants du pays? A son avis, il faudrait ou bien supprimer purement et simplement ce passage ou bien en préciser le sens.
- 6. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) pense qu'il faut maintenir le texte tel qu'il est. Il fait observer que l'expression « le cas échéant » introduit dans la phrase la souplesse souhaitée par M. Schwebel.
- 7. Le PRÉSIDENT suggère de remplacer, dans la version anglaise du texte, l'expression « if appropriate » par

« when appropriate », qui est plus proche du français « le cas échéant ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 10, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 11

- 8. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'à son avis le mot « autres », au paragraphe 2, al. b, de l'article 20 a un rôle essentiel, qui apparaît en particulier lorsqu'on rapproche cet article de l'article 21. Il comprend la première des deux propositions énoncées à l'article 21 comme signifiant que le créancier est lié par l'accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur s'ill'a accepté. Le mot « autres ». au paragraphe 2, al. b, de l'article 20, renvoie donc aux « règles applicables des articles de la présente partie », autres que la règle selon laquelle l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur règlent les questions de passage des dettes d'Etat par voie d'accord. Supprimer le mot « autres » équivaudrait à traiter comme une règle supplétive la règle voulant que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur concluent un accord, si bien que l'on aboutirait à une sorte de perpétuel renvoi d'une règle à une autre. Pour que le sens de ce mot soit plus clair, M. Quentin-Baxter propose d'ajouter, à la fin de l'avant-dernière phrase du paragraphe 11 du commentaire, les mots suivants : « c'est-à-dire aux règles applicables de la présente partie autres que la règle qui veut que les questions relatives à la succession soient réglées par accord entre les Etats prédécesseur et successeur ».
- 9. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) approuve la proposition de M. Quentin-Baxter. Il rappelle qu'il existe deux types de règles : les règles que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur s'imposent eux-mêmes librement par accord, et les règles supplétives, que la Commission essaie de dégager dans le projet d'articles.

La proposition de M. Quentin-Baxter est adoptée. Le paragraphe 11, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 12

Le paragraphe 12 est adopté.

Le commentaire de l'article 20, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Commentaire d'introduction à la section 2 (Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats) [A/CN.4/L.260/Add.2]

Le commentaire de la section 2 est adopté.

Commentaire de l'article 21 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat) [A/CN.4/L.260/Add.2]

Le commentaire de l'article 21 est adopté.

Commentaire de l'article 22 (Etats nouvellement indépendants) [A/CN.4/L.260/Add.3]

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté.

Paragraphe 2

 M. SCHWEBEL note que le paragraphe 2 passe sous silence le fait que la dépendance d'une économie

¹ 1447^e séance, par. 28.

vis-à-vis d'une autre n'est pas un phénomène propre aux anciens territoires coloniaux. Le monde moderne est caractérisé par l'interdépendance économique des pays, bien que, dans le cas des anciens territoires coloniaux, le phénomène puisse être particulièrement marqué. M. Schwebel propose donc d'ajouter à la neuvième phrase du paragraphe 2 le mot « particulièrement » après le mot « encore », de remplacer le point final par une virgule, et d'ajouter, à la fin de la phrase, les mots : « et cela même en tenant compte du fait que les économies de presque tous les pays sont interdépendantes ».

11. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) sait gré à M. Schwebel d'avoir rappelé que tous les pays sont économiquement interdépendants. Il fait observer toutefois que l'égalité juridique va souvent de pair avec l'inégalité de fait et que, de même qu'il y a des pays plus égaux que d'autres, il y a des pays plus dépendants que d'autres. Il n'en accepte pas moins la proposition de M. Schwebel, qui renforce sa propre position.

La proposition de M. Schwebel est adoptée. Le paragraphe 2, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 3 à 10

Les paragraphes 3 à 10 sont adoptés.

Paragraphe 11

- 12. M. SCHWEBEL dit qu'il semble ressortir du commentaire que les « dettes odieuses » seraient normalement exclues de la succession, ce qui n'est pas en accord avec l'explication plus détaillée donnée à ce sujet dans le rapport. Il propose en conséquence, ou bien de supprimer entièrement la dernière phrase du paragraphe 11, ou bien de supprimer les mots « qui seraient normalement exclues de la succession en tant que dettes odieuses ».
- 13. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) accepte la proposition de M. Schwebel de supprimer la dernière phrase du paragraphe 11.

La proposition de M. Schwebel est adoptée. Le paragraphe 11, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 12 à 38

Les paragraphes 12 à 38 sont adoptés.

Paragraphe 39 (et paragraphes 40 à 51)

- 14. M. SCHWEBEL propose d'ajouter à la fin du paragraphe 39 une formule du genre : « Cette situation se caractérise souvent par la charge extrêmement lourde et rapidement croissante de la dette extérieure ». Cela résumerait ce qui lui semble être l'idée des paragraphes 40 à 51, à savoir l'endettement considérable de nombreux Etats nouvellement indépendants.
- 15. M. Schwebel propose ensuite de supprimer les paragraphes 40 à 51, tout d'abord parce qu'ils consistent surtout en une analyse économique, qui n'est pas vraiment du ressort de la Commission. Les économistes arrivent souvent à des conclusions très différentes à partir de données identiques, et, tout en n'étant pas lui-même un économiste, M. Schwebel considère que l'analyse en question est discutable à plusieurs égards. Deuxièmement, la pertinence des paragraphes en question est contestable, puisqu'ils

décrivent essentiellement une situation qui s'est produite depuis que les Etats ont conquis leur indépendance. Enfin, cette description de la situation financière des Etats nouvellement indépendants est d'une longueur disproportionnée par rapport aux commentaires d'autres articles du projet.

- 16. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) est fermement opposé à ce que l'on supprime les paragraphes 40 à 51. comme le propose M. Schwebel. S'il a rappelé, dans le commentaire de l'article 22, la situation financière désastreuse des Etats nouvellement indépendants, c'est parce que la Commission a beaucoup insisté sur le fardeau que représente l'endettement du tiers monde et parce que certains de ses membres ont demandé qu'on efface complètement les dettes des Etats nouvellement indépendants. C'est aussi pour appeler l'attention de la Sixième Commission de l'Assemblée générale sur l'importance de ce problème. Il ne s'agit pas d'une analyse économique, comme l'a dit M. Schwebel, mais d'une présentation factuelle de chiffres officiels de l'ONU, de la BIRD et de la CNUCED qui ne prêtent pas à controverse. M. Bedjaoui souligne que le problème de l'endettement du tiers monde est au cœur de toutes les discussions multilatérales qui ont eu lieu et qui continuent d'avoir lieu, tant aux Nations Unies et dans les institutions spécialisées que dans des conférences comme la Conférence sur la coopération économique internationale, dite « Conférence Nord-Sud », à laquelle les Etats-Unis d'Amérique ont apporté une importante contribution. Il demande donc instamment à M. Schwebel de ne pas insister pour supprimer les paragraphes 40 à 51, qui représentent le minimum de ce qu'on peut dire sur ce problème dans le commentaire.
- 17. L'argument selon lequel ces articles portent sur une situation qui s'est produite après l'accession des Etats du tiers monde à l'indépendance ne contredit nullement la position du Rapporteur spécial, mais, bien au contraire, la renforce, car, en indiquant dans le commentaire que les pays nouvellement indépendants souhaitent l'effacement des dettes qu'ils ont contractées en tant qu'Etats souverains après leur accession à l'indépendance, on met en évidence la nécessité d'appliquer, à plus forte raison, le principe de la « table rase » aux dettes contractées au nom de ces pays par la métropole.
- 18. M. DADZIE dit que les chiffres cités par le Rapporteur spécial servent à illustrer l'importance d'un sujet qui a beaucoup retenu l'attention de la Commission, et qu'ils forceront certains lecteurs, qui ne sont pas non plus des économistes, à s'intéresser à ce sujet. Il considère donc qu'il faut conserver les paragraphes 40 à 51, et en appelle à M. Schwebel pour qu'il n'insiste pas sur sa proposition.
- 19. M. FRANCIS dit que, pour des raisons à la fois de principe et de procédure, il ne convient pas de supprimer les paragraphes 40 à 51 au stade actuel. Au cours de la discussion générale, certains membres se sont émus de la situation des plus inquiétantes révélée par le rapport du Rapporteur spécial, et la Sixième Commission souhaitera sans aucun doute avoir ces informations à sa disposition lorsqu'elle examinera l'article 22. M. Francis est donc en faveur du maintien des paragraphes 40 à 51, et il en appelle également à M. Schwebel pour qu'il retire sa proposition.

- 20. M. SCHWEBEL dit que, si la Commission souhaite conserver les paragraphes 40 à 51, il aura des modifications à proposer, et il demandera que ses vues sur la question soient consignées dans le rapport. Une autre considération secondaire, il est vrai est que certains des éléments contenus dans ces paragraphes n'ont pas été examinés auparavant par la Commission.
- 21. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du commentaire de l'article 22 paragraphe par paragraphe, et à examiner les observations de M. Schwebel à mesure qu'il les présentera.

Le paragraphe 39 est adopté.

Paragraphe 40

22. M. YANKOV propose de supprimer le mot « dits », à la deuxième phrase du paragraphe 40.

Il en est ainsi décidé.

- 23. M. SCHWEBEL propose d'ajouter, à la fin de la première phrase, les mots « et faire face aux dépenses courantes », pour bien faire ressortir que les pays doivent maintenant emprunter non seulement pour payer les dépenses de développement, mais aussi pour couvrir d'autres frais.
- 24. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) accepterait volontiers le membre de phrase proposé par M. Schwebel, qui souligne encore la gravité de la situation financière de beaucoup d'Etats nouvellement indépendants, mais il craint que ce membre de phrase ne soit mal interprété. En effet, lorsque la SDN a examiné, dans les années 30, la question de l'accession de l'Irak à l'indépendance, elle a estimé qu'un pays devait remplir un certain nombre de conditions pour accéder à l'indépendance, et notamment qu'il devait avoir la capacité financière voulue pour faire face à ses dépenses administratives. En disant dans le commentaire que des Etats souverains ont dû effectuer des emprunts, non seulement pour tenter de sortir de leur sous-développement, mais aussi pour faire face à leurs dépenses courantes, on mettrait, certes, en évidence la détresse financière d'un grand nombre d'Etats nouvellement indépendants, mais on risquerait aussi de donner l'impression que ces Etats sont incapables de se gouverner eux-mêmes, puisqu'ils ne peuvent même pas faire face à leurs dépenses d'administration courantes. M. Bedjaoui ne peut donc accepter la proposition de M. Schwebel, qui pourrait faire l'objet d'une interprétation malveillante.
- 25. M. DADZIE dit que le paragraphe 40 reflète une position à laquelle tous les membres de la Commission ont souscrit, et que le libellé proposé par M. Schwebel risque d'être une source de confusion. Aussi lui demandet-il de ne pas insister sur sa proposition.
- 26. M. SCHWEBEL fait observer que sa proposition consiste simplement à mentionner un fait incontestable. Cependant, si tel est le désir de la Commission, il n'insistera pas.
- 27. Le PRÉSIDENT dit que, pour tenir compte de la position de M. Schwebel, on pourrait ultérieurement ajouter une note de bas de page indiquant qu'un des membres de la Commission a déclaré qu'il ne pouvait accepter les paragraphes 40 à 51.

Le paragraphe 40, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Paragraphes 41 et 42

Les paragraphes 41 et 42 sont adoptés.

Paragraphe 43

- 28. M. SCHWEBEL indique que la gêne qu'il éprouve à propos des paragraphes 40 à 51 est particulièrement bien illustrée par le paragraphe 43, où l'on parle de l'accélération de l'inflation sans en examiner les causes, et où il est dit que les prix des produits manufacturés exportés par les pays développés ont augmenté « à des taux sans précédent ». Il se demande sur quels précédents on s'est fondé et jusqu'à quand ils remontent. En outre, lorsqu'on parle de détérioration des termes de l'échange, que la notion soit exacte ou non, il s'agit d'une donnée d'analyse, et non pas d'une simple constatation de fait. L'affirmation selon laquelle cette détérioration s'est faite « au détriment » des pays en développement, et qui semble s'appliquer à tous ces pays, pourrait aussi être mise en question. Toutefois, pour ne pas perdre de temps, M. Schwebel s'abstiendra d'essayer de modifier ce paragraphe et réservera sa position par l'insertion d'une note de bas de page, comme le Président l'a suggéré.
- 29. Le PRÉSIDENT propose que les mots « sans précédent », dans la dernière phrase, soient remplacés par « exceptionnellement élevés ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 43, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphes 44 à 47

Les paragraphes 44 à 47 sont adoptés.

Paragraphes 48 à 51

- 30. M. SCHWEBEL dit que les paragraphes 48 à 51 ne relèvent pas du domaine de l'exposé ou de l'analyse économique, mais qu'ils traitent des solutions qui permettraient de remédier à la situation dramatique des pays en développement endettés. Ces solutions sont encore actuellement à l'examen devant plusieurs instances internationales compétentes, mais elles ne sont pas du ressort de la Commission. M. Schwebel propose donc de supprimer les paragraphes 48 à 51.
- 31. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) s'oppose à la suppression des paragraphes 48 à 51, mais il est prêt à examiner les suggestions d'ordre rédactionnel dont ces paragraphes pourront faire l'objet. Il estime que le paragraphe 48 doit être maintenu, car ce paragraphe rappelle la position des pays débiteurs, qui a été exprimée par une centaine de chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, réunis à Alger en 1973. Il propose toutefois de remplacer, dans la première phrase, les mots « ont parfaitement établi » par « ont indiqué ».

Il en est ainsi décidé.

32. M. RIPHAGEN note que les paragraphes 48 à 51 se bornent à souligner la nécessité de trouver des solutions au problème général de l'endettement des pays en développement, mais sans proposer de solution. Il estime que la Commission méconnaîtrait les réalités de la vie contemporaine si elle décidait de supprimer ces paragraphes, qui pourraient cependant être condensés.

- 33. M. SETTE CÂMARA est favorable au maintien des paragraphes 48, 49 et 51, qui se bornent à décrire les mesures prises par d'autres instances internationales, et il n'y a aucune raison pour que la Commission s'abstienne de mentionner ces mesures. M. Sette Câmara suggère toutefois, à titre de compromis, que la Commission envisage de supprimer le paragraphe 50, qui cite un simple projet de résolution présenté à la Deuxième Commission de l'Assemblée générale.
- 34. M. FRANCIS pense lui aussi que les paragraphes 48, 49 et 51 doivent être maintenus, mais il pourrait appuyer la suggestion de M. Sette Câmara de supprimer le paragraphe 50.
- 35. M. TSURUOKA ne conteste pas l'utilité d'une référence à la situation financière des pays nouvellement indépendants, mais il propose, à titre de compromis, de placer les paragraphes 48 à 51 en note de bas de page.
- 36. M. TABIBI dit qu'il est disposé, lui aussi, à appuyer la suggestion de M. Sette Câmara de supprimer le paragraphe 50. Il est toutefois favorable au maintien des paragraphes 48, 49 et 51, car la question de l'endettement des pays en développement est d'un intérêt vital pour tous les pays, développés ou en développement, et constitue un problème que la Commission ne peut pas se permettre d'ignorer.
- 37. M. CASTAÑEDA dit qu'il appuie la suggestion de M. Sette Câmara de supprimer le paragraphe 50, mais qu'il est favorable au maintien des paragraphes 48, 49 et 51.
- 38. En ce qui concerne le paragraphe 48, il propose que la dernière phrase, commençant par les mots « C'est à la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non-alignés... », soit placée dans une note de bas de page, car elle ne sert qu'à illustrer les déclarations contenues dans les deux premières phrases.
- 39. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) se rallie à la suggestion de M. Sette Câmara concernant le paragraphe 50. Il fait observer que les paragraphes 48 à 51 ne prétendent pas proposer, et encore moins imposer, une solution quelconque, et que leur seul but est d'éclairer la Sixième Commission sur différents types de solutions actuellement examinées au sein de la communauté internationale. Il accepte toutefois, à titre de compromis, la suppression du paragraphe 50.
- 40. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de supprimer le paragraphe 50.

Il en est ainsi décidé.

41. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'adopter la suggestion de M. Castañeda concernant le paragraphe 48 et consistant à placer la dernière phrase de ce paragraphe dans une note de bas de page.

Il en est ainsi décidé.

42. M. RIPHAGEN pense qu'il faudrait faire ressortir que dans le commentaire de l'article 22 on a voulu exposer un problème d'importance actuelle, et que c'est à cette fin que l'on s'y réfère à des résolutions de l'Assemblée générale. Pour cela, la Commission pourrait ajouter au début du paragraphe 48 une phrase ainsi conçue : « La prise de conscience du problème de la dette, dont témoi-

- gnent les travaux de nombreuses réunions internationales, est exposée dans le présent paragraphe et dans les deux paragraphes suivants. »
- 43. M. YANKOV propose de remplacer, dans la phrase proposée par M. Riphagen, les mots « la prise de conscience du » par les mots « les préoccupations suscitées par le ».
- 44. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) souscrit à la solution proposée par MM. Riphagen et Yankov.

Le paragraphe 48, tel qu'il a été modifié, est adopté.

- 45. M. SCHWEBEL, se référant au paragraphe 49, dit que, puisque la Commission juge important d'exposer les faits tels qu'ils sont, il espère qu'elle le fera avec rigueur, et il suggère en conséquence d'ajouter à la fin du paragraphe 49 une nouvelle phrase s'énonçant comme suit : « On notera qu'un certain nombre d'Etats ont réservé leur position concernant ces mesures. »
- 46. Le PRÉSIDENT dit qu'il serait plus approprié d'inclure la phrase proposée par M. Schwebel dans une note de bas de page.
- 47. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) fait observer qu'il n'est pas dans la tradition de la Commission d'indiquer dans quelles conditions une résolution des Nations Unies a été adoptée. Une résolution existe ou n'existe pas. Elle est ce qu'elle est, et il ne faut pas l'affaiblir en rappelant qu'elle a pu faire l'objet de réserves de la part de certains Etats. M. Bedjaoui s'oppose donc à la proposition de M. Schwebel, qui créerait un précédent extrêmement dangereux.
- 48. M. TABIBI dit qu'il appuie la position du Rapporteur spécial concernant la valeur des résolutions adoptées par l'Assemblée générale. La suggestion de M. Schwebel concernant le paragraphe 49 lui paraît donc inacceptable.
- 49. M. OUCHAKOV estime lui aussi qu'il est absolument impossible d'indiquer dans le commentaire si telle ou telle résolution de l'Assemblée générale a fait l'objet de réserves de la part de certains gouvernements.
- 50. M. ŠAHOVIĆ propose de dire que la résolution en question a été adoptée par consensus.
- 51. M. SCHWEBEL insiste sur le fait qu'il est très important que les paragraphes 49 et 51 indiquent de quelle manière l'Assemblée générale a adopté les résolutions en question, faute de quoi les lecteurs du rapport pourraient avoir l'impression que ces paragraphes reflètent l'opinion générale, alors qu'en fait ce n'est pas le cas. Il voudrait éviter que la Commission puisse être accusée d'avoir déformé les faits. A cet égard, M. Schwebel note que, contrairement à ce qu'a dit M. Šahović, les résolutions 3201 et 3202 (S-VI) de l'Assemblée générale, concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, ont été adoptées sans opposition, bien qu'elles aient été accompagnées d'un certain nombre de réserves.
- 52. Le PRÉSIDENT déclare qu'il n'est pas d'usage d'indiquer de quelle manière les résolutions de l'Assemblée générale ont été adoptées.
- 53. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il n'est pas certain que M. Schwebel ait suffisamment pris en considération le changement apporté à la teneur générale du commentaire par l'addition, au début du paragraphe 48, de la

phrase proposée par M. Riphagen. Il appelle aussi l'attention de M. Schwebel sur la remarque très concrète et très vraie contenue dans ce qui est maintenant la deuxième phrase du paragraphe 48, à savoir : « Il n'a pas été facile de trouver des solutions qui aient l'agrément des pays en développement et des pays industrialisés... ». En fait, il lui semble que le paragraphe 51, qui est d'ailleurs complété dans le sens souhaité par M. Schwebel par une note de bas de page, soit le seul dans lequel on ait véritablement mis l'accent sur la question des solutions au problème de l'endettement des pays en développement. A son avis, aucun lecteur du commentaire de l'article 22 ne pourra considérer que la Commission s'est appesantie sur l'importance de ces solutions.

54. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'adopter le paragraphe 49 sous sa forme actuelle.

Le paragraphe 49 est adopté.

55. M. CASTAÑEDA suggère de remplacer, dans la version anglaise de la note de bas de page relative au paragraphe 51, les mots « has not reached » par les mots « did not reach », puisque la Conférence sur la coopération économique internationale est maintenant terminée.

Il en est ainsi décidé.

56. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission a décidé d'adopter le paragraphe 51 et la note de bas de page y relative, modifiée conformément à l'amendement proposé par M. Castañeda.

Le paragraphe 51 et la note y relative, telle qu'elle a été modifiée, sont adoptés.

57. Le PRÉSIDENT rappelle que M. Schwebel doit proposer l'addition d'une note de bas de page afin de réserver sa position sur les paragraphes 40 à 51.

La séance est levée à 13 h 10.

1472° SÉANCE

Jeudi 28 juillet 1977, à 15 h 10

Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Bedjaoui, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-neuvième session (suite)

CHAPITRE III. — Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (fin) [A/CN.4/L,260 et Add.1 à 3]

B. — Projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités (fin) [A/CN.4/L.260 et Add.1 à 3]

 TEXTE DES ARTICLES 17 À 22 ET DES COMMENTAIRES Y RELATIFS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION À SA VINGT-NEUVIÈME SESSION (fin) [A/CN.4/L.260/Add.1 à 3]

Commentaires de l'article 22 (Etats nouvellement indépendants) [fin] (A/CN.4/L.260/Add.3)

Paragraphes 48 à 51 (fin)

- 1. M. SCHWEBEL propose l'insertion d'une note de bas de page afférente au paragraphe 51, qui pourrait être placée après la note existante et qui se lirait comme suit :
 - « Un membre a élevé des objections contre les paragraphes 40 à 51 du commentaire du présent article, notamment parce qu'ils contiennent, selon lui, un exposé et une analyse économiques qui ne sont pas du domaine de compétence de la Commission et qui sont, à certains égards, sujets à caution. »
- 2. Le PRÉSIDENT indique qu'il est déjà arrivé que de telles notes de bas de page soient insérées dans le rapport de la Commission. Comme la note proposée reflète l'opinion d'un seul membre et qu'elle est courte, il propose que la Commission ne s'oppose pas à son insertion.

Il en est ainsi décidé.

Paragraphes 52 à 62

Les paragraphes 52 à 62 sont adoptés.

- 3. M. SCHWEBEL fait observer que le paragraphe 63 pourrait donner l'impression que la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international¹ et la Charte des droits et devoirs économiques des Etats² ont été adoptées à l'unanimité. En fait, un grand nombre d'Etats ont formulé des réserves au sujet de la Déclaration, un certain nombre d'Etats ont voté contre la Charte, dans son ensemble, et presque toutes les démocraties industrialisées du monde ont voté contre les articles 2 et 16 de la Charte ou se sont abstenues lors du vote sur ces dispositions. En conséquence, M. Schwebel propose d'insérer la note de bas de page suivante en ce qui concerne le paragraphe 63 :
 - « Un membre a jugé important de relever qu'un certain nombre d'Etats avaient voté contre la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, dans son ensemble, qu'un plus grand nombre d'Etats avaient voté contre les articles 2 et 16 de la Charte, et que les passages cités des résolutions 3201 (S-VI) et 3202 (S-VI) de l'Assemblée générale avaient fait l'objet de réserves de la part d'un certain nombre d'Etats. »
- 4. M. DADZIE rappelle qu'il a été entendu, à la séance précédente, qu'il n'appartenait pas à la Commission d'indiquer comment les Etats avaient voté lors de l'adoption de résolutions par d'autres organes. Quiconque souhaite obtenir ces renseignements n'a qu'à consulter les documents de ces autres organes. Une fois qu'une résolution a été adoptée, c'est une résolution.
- 5. M. SETTE CÂMARA estime, comme M. Dadzie, que la Commission n'a pas à entrer dans les détails du

¹ Résolution 3201 (S-VI) de l'Assemblée générale.

² Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

- vote des résolutions adoptées par d'autres organes. Toutefois, il considère qu'un membre de la Commission désireux de mettre l'accent sur ces détails dans une note de bas de page devrait être autorisé à le faire.
- 6. Le PRÉSIDENT considère que, pour autant qu'il est clair qu'elle reflète la position d'un membre de la Commission et non pas de la Commission elle-même, la note de bas de page proposée pourrait être insérée.
- 7. M. DÍAZ GONZÁLEZ souscrit aux observations de M. Dadzie. Il est opposé à l'insertion de la note proposée.
- 8. M. SETTE CÂMARA signale que la Commission a toujours eu pour pratique de permettre à l'un quelconque de ses membres qui avait sur un point une position très arrêtée d'exprimer son opinion dans une note de bas de page. Cette opinion n'engage pas la Commission. M. Sette Câmara ne partage pas le point de vue de M. Schwebel, mais il estime que celui-ci a le droit de réserver sa position dans une note.
- 9. Le PRÉSIDENT, faisant siennes les observations de M. Sette Câmara, dit que la Commission s'écarterait de sa pratique si elle refusait l'insertion de la note de bas de page proposée par M. Schwebel.
- 10. M. FRANCIS appuie les observations de M. Sette Câmara.
- 11. M. DADZIE note que le Président et le Vice-Président soutiennent que M. Schwebel est habilité à exprimer son avis dans une note de bas de page. Lui-même considère que le contenu de la note en question n'est autre qu'une analyse d'un vote intervenu à l'ONU, et que l'analyse de votes intervenus dans d'autres organes n'a pas sa place dans le rapport de la Commission.
- 12. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) regrette que soit rouvert un débat qu'il avait cru clos à la séance précédente et à l'issue duquel la Commission a fait tout son possible pour donner satisfaction à M. Schwebel. La Commission ne saurait continuer à faire des concessions à sens unique, une concession en entraînant une autre. Le commentaire à l'examen concerne un article qui vient après son heure puisque le processus de décolonisation est achevé —, et qui pourrait au moins être frappé au coin de la générosité. En outre, un commentaire ne saurait être truffé de réserves au point d'en être illisible. Comme M. Dadzie et M. Díaz González, M. Bedjaoui ne peut pas accepter la note de bas de page proposée par M. Schwebel.
- 13. Si, à l'extrême limite, la Commission permettait à un de ses membres d'exprimer son point de vue à l'encontre de tous les autres, les idées ainsi exprimées devraient être rassemblées en une seule note. En l'occurrence, cette note pourrait être fusionnée avec la note relative au paragraphe 69 et contenant le texte de la variante de l'article 22 proposée par M. Schwebel. Cette solution éviterait une mutilation du texte du commentaire. Le Rapporteur spécial en appelle à la décision du Président.
- 14. Le PRÉSIDENT précise que s'il devait prendre une décision ce serait dans un sens tout à fait opposé, le rapport du Rapporteur spécial étant devenu le commentaire de la Commission. Ce que la Commission examine, c'est une demande d'un de ses membres visant à ce que son opinion soit consignée dans une note se rapportant au

- passage correspondant du rapport, et cette demande est conforme à la pratique. Le Président estime qu'il serait néanmoins préférable de régler la question sans qu'il ait à exercer son autorité.
- 15. Pour M. SCHWEBEL, il est évident que les notes devraient figurer à côté du texte auquel elles se rapportent. Il est néanmoins prêt à combiner ses deux notes de bas de page en une seule si cette solution a la faveur du Rapporteur spécial.
- 16. M. AGO estime qu'il faudrait éviter le plus possible de consigner des opinions personnelles dans le rapport, mais il reconnaît que M. Schwebel a parfaitement le droit de voir son point de vue relaté avec exactitude. Dans le cas concret, on pourrait se borner à rappeler que l'adoption de la résolution en question a été loin d'être unanime, surtout en ce qui concerne certains passages cités dans le rapport. Par contre, ce serait créer un précédent fâcheux que de donner des indications détaillées sur le vote d'une résolution à l'Assemblée générale. La Commission peut difficilement s'engager dans cette voie.
- 17. Le PRÉSIDENT, résumant la suggestion de M. Ago, propose de rédiger la note de bas de page comme suit :
 - « Un membre a jugé important de relever que la résolution avait été adoptée avec une forte opposition. »
- 18. M. SCHWEBEL indique qu'il pourrait accepter la suggestion de M. Ago, à condition qu'il soit précisé dans la note que l'observation concerne à la fois la Charte des droits et devoirs économiques des Etats et la résolution de l'Assemblée générale intitulée « Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international ».
- 19. M. DADZIE fait observer que la note de bas de page lue par le Président va encore plus loin que celle qu'avait initialement proposée M. Schwebel.
- 20. M. OUCHAKOV tient à répéter que chaque membre de la Commission est libre d'exprimer son point de vue, pour autant qu'il se limite à des sujets dont s'occupe la Commission et que son opinion divergente porte sur des règles proposées par la Commission ou, à la rigueur, sur des règles adoptées sur proposition de la Commission. En l'occurrence, ce n'est pas d'une telle opinion qu'il s'agit, mais de l'appréciation personnelle de certains faits intervenus dans une organisation internationale.
- 21. M. SCHWEBEL pense que M. Dadzie pourra peutêtre accepter plus facilement la formule suivante :
 - « Un membre a jugé important de relever, à propos du paragraphe 63 du commentaire, qu'un certain nombre d'Etats étaient en désaccord avec les passages qui y sont cités de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats et de la Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international. »
- 22. M. DADZIE préfère cette formulation. En fait, il n'aime pas du tout cette note de bas de page, mais il ne veut pas nier à M. Schwebel le droit d'exprimer son opinion minoritaire sur la question.
- 23. M. DÍAZ GONZÁLEZ convient qu'un membre de la Commission peut exprimer son avis dans une note de bas de page. Néanmoins, il suggère de dire que la Charte des droits et devoirs économiques des Etats a été adoptée

par l'Assemblée générale malgré les réserves formulées par quelques Etats développés.

- 24. M. SCHWEBEL dit qu'il ne s'agissait pas de réserves, mais d'opposition. Il y a eu des voix contre cet instrument. La Charte a été mise aux voix paragraphe par paragraphe et dans son ensemble. Un certain nombre d'Etats ont voté contre la Charte dans son ensemble, et un plus grand nombre d'Etats ont voté contre certains paragraphes. M. Schwebel est prêt à omettre cette précision, mais il estime qu'il n'y a pas lieu de retrancher encore au texte édulcoré qu'il a proposé pour tenir compte des préoccupations de M. Dadzie. Si les passages cités étaient supprimés du commentaire, M. Schwebel ne demanderait pas l'insertion d'une note de bas de page.
- 25. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) souligne qu'il n'a jamais été question de refuser à un membre de la Commission le droit de s'exprimer. Ainsi qu'en témoignent les comptes rendus analytiques des séances, la Commission a très largement tenu compte des vues exprimées par M. Schwebel au cours du débat général sur l'article 22. Non seulement le point de vue de M. Schwebel se trouve consigné dans les comptes rendus analytiques, mais il a maintenant la possibilité de rassembler ses réserves dans la note relative au paragraphe 69. Si cette solution ne lui est pas acceptable, la question devra être mise aux voix.
- 26. Le PRÉSIDENT fait observer que si la note de bas de page à l'examen était ajoutée à la note afférente au paragraphe 51 qui a été acceptée, elle se trouverait hors de son contexte. Quant à la prolifération des notes de bas de page, celle qui est à l'examen n'est que la seconde de deux brèves notes proposées par M. Schwebel.
- 27. Le Président propose de mettre aux voix la question de savoir si la note de bas de page proposée par M. Schwebel doit être ajoutée au paragraphe 63.
- 28. M. QUENTIN-BAXTER estime que la Commission doit envisager les conséquences que pourrait avoir un vote. La Commission n'a pas encore adopté le paragraphe auquel se rapporterait la note de bas de page. Au cas où cette note serait mise aux voix, quiconque ne serait pas d'accord avec le résultat du vote pourrait demander que le paragraphe lui-même soit mis aux voix, et exprimer ainsi officiellement son désaccord. La Commission créerait ainsi un précédent regrettable. Il ne fait aucun doute que chaque membre de la Commission a le droit de déclarer qu'il n'est pas d'accord avec des affirmations contenues dans le rapport. Si ce droit était reconnu, on éviterait de devoir procéder à un vote. Il semble qu'il faille choisir entre une note de bas de page indiquant simplement qu'un membre n'était pas d'accord et une note indiquant dans quelle mesure il n'était pas d'accord. Pour M. Quentin-Baxter, mieux vaut une note de cette deuxième catégorie, qui ne représente pas une critique de l'ensemble du paragraphe. Il serait souhaitable que la Commission accepte la note de M. Schwebel, qui se ramène à l'expression du point de vue d'un membre.
- 29. M. AGO prie le Président de ne pas céder, en désespoir de cause, à la tentation de faire trancher la question par un vote. Pareille issue du débat créerait un précédent pire encore qu'un excès de notes de bas de page. M. Ago fait d'ailleurs observer que M. Schwebel n'a pas encore répondu à l'offre qui lui a été faite d'exposer ses vues dans

- une note unique, solution qui pourrait même leur donner plus de poids.
- 30. Le PRÉSIDENT déclare qu'il n'est pas disposé à tolérer un long débat de procédure. Avec le consentement du Rapporteur spécial, la Commission pourrait ajouter la note proposée. Or, il semble que la question ne puisse être tranchée que par un vote. Le Président en appelle au Rapporteur spécial pour qu'il se rende compte que la note de bas de page proposée ne mutile pas son texte.
- 31. M. SCHWEBEL ne verrait pas d'objection à ce que sa déclaration soit insérée dans le paragraphe 69.
- 32. Il suggère d'ajouter à la fin de la première phrase de ce paragraphe, après les mots « à son sujet », les mots suivants : « et un membre a aussi formulé des réserves sur certains paragraphes du commentaire de cet article », suivis d'un appel de note. Viendrait ensuite une note de bas de page dont la première phrase consisterait en la note se rapportant au paragraphe 51, qui a déjà été acceptée, et dont la seconde serait celle dont il a donné lecture en réponse aux objections de M. Dadzie³.
- 33. Le PRÉSIDENT propose que la Commission décide d'accepter ces modifications au paragraphe 69.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 63 est adopté.

Paragraphes 64 à 68

Les paragraphes 64 à 68 sont adoptés.

Paragraphe 69

Le paragraphe 69 est adopté avec les modifications que la Commission a acceptées 4.

Paragraphe 70

34. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) propose d'ajouter à la fin du paragraphe 70 les mots « à moins qu'un accord entre ces deux Etats n'en dispose autrement ». En outre, il conviendrait de préciser que le membre de la Commission dont il est question dans ce paragraphe a considéré que la règle portée à l'article 22 allait de soi.

Le paragraphe 70, ainsi modifié, est adopté.

Le commentaire de l'article 22, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Le chapitre III dans son ensemble, tel qu'il a été modifié, est adopté.

CHAPITRE II. — Responsabilité des Etats (A/CN.4/L.259 et Add.1 à 4)

A. — Introduction (A/CN.4/L.259)

35. M. QUENTIN-BAXTER fait observer qu'au début de la première phrase du paragraphe 18 il serait plus exact de dire : « A la fin de la présente session, la Commission a reçu un document du Secrétariat... ».

Il en est ainsi décidé.

L'introduction, ainsi modifiée, est adoptée.

² Voir ci-dessus par. 21.

^{&#}x27; Voir ci-dessus par. 32.

- B. Projet d'articles sur la responsabilité des Etats (A/CN.4/L.259 et Add.1 à 4)
- 1. Texte de tous les articles du projet adoptés jusqu'ici par la Commission (A/CN.4/L.259)

La sous-section I est adoptée.

 TEXTE DES ARTICLES 20 à 22 ET DES COMMENTAIRES Y RELATIFS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION À SA VINGT-NEUVIÈME SESSION (A/CN.4/ L.259/Add.1 à 4)

Commentaire de l'article 20 (Violation d'une obligation internationale requérant d'adopter un comportement spécifiquement déterminé) [A/CN.4/L.259/Add.1]

Le commentaire de l'article 20 est adopté.

Commentaire de l'article 21 (Violation d'une obligation internationale requérant d'assurer un résultat déterminé) [A/CN.4/L.259/ Add.21

Le commentaire de l'article 21 est adopté.

- CHAPITRE V. Autres décisions et conclusions de la Commission (suite*) [A/CN.4/L.262 et Add.1 et 2]
- E. Programme et méthodes de travail de la Commission (A/CN.4/ L.262/Add.2)
- 36. Le PRÉSIDENT signale, en ce qui concerne les paragraphes 3 et suivants de la section E du chapitre V, que, pour gagner du temps, certaines décisions et observations du Groupe de planification et du Bureau élargi ont été attribuées à la Commission, bien que de nombreux points de fond figurant dans le texte à l'examen n'aient pas été examinés par la Commission elle-même.

Paragraphe 1

Le paragraphe 1 est adopté.

Paragraphe 2

- 37. M. ŠAHOVIĆ met l'accent sur l'intérêt que présentent, pour les travaux futurs de la Commission, les recommandations du Groupe de planification, approuvées par le Bureau élargi. A son tour, la Commission devrait approuver ces recommandations, et son approbation devrait être mentionnée au paragraphe 2.
- 38. De même, au paragraphe 12, qui sert d'introduction aux conclusions provisoires auxquelles sont parvenus le Bureau élargi et son groupe de planification quant aux sujets susceptibles d'être étudiés après l'exécution du programme de travail en cours, il conviendrait de préciser que la Commission examinera, au besoin, ces conclusions à la lumière du débat qui aura lieu à la trente-deuxième session de l'Assemblée générale.
- 39. M. SETTE CÂMARA dit qu'en rédigeant le texte le Groupe de planification n'a pas oublié que, pour la raison mentionnée par le Président, ce texte devait être approuvé par la Commission, puis par l'Assemblée générale en particulier les paragraphes 13 et 15, qui proposent d'inscrire deux nouveaux sujets au programme de travail de la Commission.
- 40. M. TABIBI dit qu'il a fait observer, au Bureau élargi, que la Commission n'avait pas eu en fait le temps

d'examiner toutes les questions qui se posent. Il est sûr, toutefois, que la Sixième Commission appréciera la situation et examinera à fond ces questions à la trente-deuxième session de l'Assemblée générale, afin de donner à la CDI, en temps voulu avant sa trentième session, les directives nécessaires pour son futur programme de travail.

41. Le PRÉSIDENT dit qu'il a été proposé, sous réserve de l'approbation de la Commission, de compléter la dernière phrase du paragraphe 2 par les mots « sur la base de ces recommandations, elle a adopté les paragraphes suivants de la présente section aux fins d'inclusion dans le présent rapport ».

Le paragraphe 2, avec l'amendement proposé, est adopté.

42. Le PRÉSIDENT propose que, dans toute la section E, à partir du paragraphe 3, les références au Groupe de planification et au Bureau élargi soient remplacées par des références à la Commission.

Il en est ainsi décidé.

- 43. Se référant aux incidences du paragraphe 3 sur le calendrier des travaux de la CDI, M. QUENTIN-BAXTER dit que la Commission doit garder présente à l'esprit la nécessité d'accorder un rang de priorité élevé à l'élaboration d'une première série d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, comme le prévoit le paragraphe 11.
- 44. Il se demande également si la Commission accorde suffisamment d'attention à l'augmentation de son volume de travail, qui, en l'état actuel des choses, paraît excéder les possibilités de la session de douze semaines prévue pour 1978.
- 45. Le PRÉSIDENT dit que le Bureau élargi a été conscient du problème. La difficulté ne réside pas seulement dans la question des priorités, mais dans l'évaluation du temps qui devra être consacré aux différents sujets. Par exemple, le temps nécessaire pour la deuxième lecture du projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée dépendra de facteurs extrinsèques tels que le nombre des réponses des gouvernements et les délais dans lesquels elles seront communiquées. On a pensé que, pour le moment, tous les sujets devaient être retenus pour examen, sous réserve des priorités que l'Assemblée générale établira lorsqu'elle aura pris connaissance du rapport de la Commission et des explications qui seront données par le Président de la CDI à la Sixième Commission de l'Assemblée.
- 46. M. AGO est du même avis que le Président, mais partage les préoccupations de M. Quentin-Baxter. La Commission doit faire preuve de souplesse dans ses prévisions, car certaines difficultés sont imprévisibles. En tant que Rapporteur spécial chargé d'un sujet auquel l'Assemblée générale attache beaucoup d'importance, M. Ago entend soumettre à la Commission, à sa trentième session, un nombre d'articles dont l'étude exigera vraisemblablement plus de trois semaines. Le Groupe de planification a donc pris une sage décision en prévoyant un programme de travail chargé, car il vaut mieux que la Commission soit trop occupée que pas assez.

^{*} Reprise des débats de la 1470° séance.

47. M. QUENTIN-BAXTER craint qu'à sa trentième session la Commission ne soit amenée, faute de temps, à accorder à certains sujets la priorité sur la seconde lecture du projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée. Ainsi, l'Assemblée générale ne pouvait pas prévoir les progrès que la Commission accomplirait à la session en cours dans la première lecture des projets d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, et elle pourrait décider, en conséquence, que la Commission doit accorder à ce sujet, ou à d'autres, la priorité sur la clause de la nation la plus favorisée, surtout si la question des réponses des gouvernements complique les travaux sur ce dernier sujet, dont l'examen pourrait alors être reporté à une session ultérieure.

Le paragraphe 3 est adopté.

Paragraphes 4 à 10

Les paragraphes 4 à 10 sont adoptés.

Paragraphe 11

48. M. AGO fait observer qu'il ne convient guère de parler de « la préparation d'une première série d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites », alors que bon nombre d'articles sur ce sujet ont déjà été adoptés. Mieux vaudrait employer la formule « la préparation du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites ».

Il en est ainsi décidé.

- 49. M. YANKOV dit qu'en anglais les mots « the active subjects », dans la dernière phrase du paragraphe 11, lui paraissent bizarres.
- 50. Le PRÉSIDENT propose de remplacer ces mots par « the topics ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 11, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 12

Le paragraphe 12 est adopté.

Paragraphe 13

- 51. M. AGO se félicite de la recommandation faite par le Bureau élargi d'inscrire le plus tôt possible au programme actif de la Commission le sujet de la « responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant de l'accomplissement d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international ». A maintes reprises, M. Ago a insisté sur le fait que ce sujet, bien que totalement différent de celui de la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites, devrait être mis à l'étude parallèlement. Cependant, M. Ago se demande si le Bureau élargi a envisagé de prendre des mesures concrètes à cet égard, notamment en chargeant une ou plusieurs personnes de s'occuper de préparer l'étude du sujet.
- 52. Se référant à la version française du titre de ce nouveau sujet, M. Ago fait observer qu'elle correspondrait mieux à la version anglaise si les mots « de l'accomplissement » étaient supprimés. En outre, à la fin du paragraphe 13, il conviendrait d'ajouter les mots « pour faits internationalement illicites », puisque la langue française ne distingue pas, comme le fait l'anglais, « liability » et « responsibility ».

- 53. Le PRÉSIDENT dit qu'il serait sans doute préférable que la Commission ne prenne pas pour le moment, à propos de la préparation du sujet en question, de décision qui pourrait préjuger la position de l'Assemblée générale.
- 54. En ce qui concerne la version française du titre du sujet, le Président rappelle que la formule « de l'accomplissement d'activités » a été reprise de la résolution 3071 (XXVIII) de l'Assemblée générale.
- 55. Il propose que la Commission accepte l'adjonction des mots « pour faits internationalement illicites » à la fin du paragraphe.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 13, ainsi modifié, est adopté.

Paragraphe 14

Le paragraphe 14 est adopté.

Paragraphe 15

56. M. SUCHARITKUL est heureux de voir que la question des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens a été inscrite au programme de travail de la Commission, car cette matière aurait dû être codifiée depuis longtemps. Il est d'accord pour que cette question soit examinée parallèlement à celle de la capacité et des immunités des organisations internationales.

Le paragraphe 15 est adopté.

Paragraphe 16

Le paragraphe 16 est adopté.

Paragraphe 17

- 57. M. AGO, se référant à la troisième phrase du paragraphe 17, suggère de parler non pas de la distinction « établie », mais de la distinction « formulée d'une manière peut-être trop rigide », dans le statut de la Commission entre la codification et le développement progressif du droit international, distinction qui n'a pas été maintenue comme règle méthodologique dans la pratique de la CDI. En réalité, la Commission décide dans chaque cas comment elle tiendra compte de cette distinction.
- 58. Après un échange de vues auquel prennent part M. TSURUOKA, M. BEDJAOUI, M. ŠAHOVIĆ et M. AGO, M. VEROSTA propose de remplacer les troisième et quatrième phrases du paragraphe par:
 - « Cependant, la Commission devant incorporer dans les règles qu'elle formule à la fois des éléments de *lex lata* et de *lex ferenda*, elle applique, d'une façon générale, une méthode unifiée, qui conjugue les diverses procédures exposées aux articles 16 à 23 de son statut. »

Il en est ainsi décidé.

- 59. M. AGO fait observer que si la forme nominative est maintenue l'article défini « la » devrait être placé avant les expression lex lata et lex ferenda.
- 60. M. SETTE CÂMARA ne voit aucun inconvénient à assouplir le texte, mais il considère que la Commission ne s'est jamais montrée trop rigide dans son interprétation ou son attitude.

Le paragraphe 17, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Paragraphes 18 à 34

Les paragraphes 18 à 34 sont adoptés.

Paragraphe 35

61. M. YANKOV dit que, compte tenu de la nécessité de maintenir une certaine souplesse, la troisième phrase du paragraphe 35 devrait être modifiée comme suit :

« La Commission subdivisera chacun des chapitres ou sections en titres et en sous-titres, qu'elle reproduira dans la table des matières, de façon à faciliter aux gouvernements et aux délégations la consultation du rapport, et elle pourra également envisager, chaque fois que ce sera possible, de donner des résumés. »

On ferait ainsi la distinction qui s'impose entre la subdivision en titres et en sous-titres, qui est utile et relativement facile, et la préparation de résumés, qui demande plus de réflexion.

Le paragraphe 35, ainsi modifié, est adopté. La section E, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée.

La séance est levée à 18 h 5.

1473° SÉANCE

Vendredi 29 juillet 1977, à 10 h 5 Président : sir Francis VALLAT

Présents: M. Ago, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-neuvième session (fin)

CHAPITRE II. — Responsabilité des Etats (fin) [A/CN.4/L.259 et Add.1 à 4]

- B. Projet d'articles sur la responsabilité des Etats (fin) [A/CN.4/ L.259 et Add.1 à 4]
- TEXTE DES ARTICLES 20 à 22 ET DES COMMENTAIRES Y RELATIFS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION à SA VINGT-NEUVIÈME SESSION (fin) [A/CN.4/L.259/Add.1 à 4]

Commentaire de l'article 22 (Epuisement des recours internes) [A/CN.4/L.259/Add.3 et 4]

Paragraphes 1 à 48

Les paragraphes 1 à 48 sont adoptés.

Paragraphe 49

1. Le PRÉSIDENT estime que le projet de rapport devrait contenir des renseignements plus détaillés sur l'Affaire Ambatielos, dans laquelle l'application de la règle de l'épuisement des recours internes a été poussée plus loin que dans l'Affaire des navires finlandais.

2. M. AGO (Rapporteur spécial) dit qu'il fournira au Secrétariat des renseignements plus détaillés sur l'Affaire Ambatielos pour que celui-ci les incorpore dans la note de bas de page relative au paragraphe 49.

Le paragraphe 49 est adopté, sous réserve de l'inclusion, dans la note de bas de page, des renseignements supplémentaires que fournira le Rapporteur spécial.

Paragraphes 50 à 63

Les paragraphes 50 à 63 sont adoptés.

Le commentaire de l'article 22, ainsi modifié, est adopté. La sous-section 2, telle qu'elle a été modifiée, est adoptée. Le chapitre II, tel qu'il a été modifié, est adopté.

CHAPITRE V. — Autres décisions et conclusions de la Commission (fin) [A/CN.4/L.262 et Add.1 à 3]

F. — Coopération avec d'autres organismes (A/CN.4/L.262/Add.3)

La section F est adoptée.

Le chapitre V, tel qu'il a été modifié, est adopté.

3. Le PRÉSIDENT met aux voix l'ensemble du projet de rapport de la Commission sur sa vingt-neuvième session, tel qu'il a été modifié.

L'ensemble du projet de rapport, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Clôture de la session

- 4. M. AGO remercie le Président de la compétence, de la fermeté et de la courtoisie avec lesquelles il a dirigé les travaux de la CDI. Sous sa présidence, la Commission a accompli un travail extrêmement fructueux dans des matières aussi difficiles que la succession d'Etats dans les matières autres que les traités et que la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales -qui s'est révélée, à l'examen, beaucoup moins facile qu'on ne l'avait pensé à l'origine. Si, dans le domaine de la responsabilité des Etats, la Commission n'a adopté que trois articles, elle peut être satisfaite du travail qu'elle a accompli. Le commentaire qui accompagne ces trois articles contient notamment une véritable monographie sur la question de l'épuisement des recours internes, qui est une des questions les plus importantes que soulève la responsabilité des Etats, tant du point de vue technique que du point de vue juridique, et même politique. Grâce à la patience et à la fermeté de son président, la Commission a réussi à surmonter de très grandes difficultés, et elle a d'importants résultats à présenter à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Celle-ci ne lui épargnera certainement pas les critiques sur les méthodes de travail, sur la longueur de ses rapports et sur la lenteur de ses progrès. Mais la CDI peut avoir la conscience tranquille, car elle n'a pas épargné ses efforts.
- 5. M. Ago félicite également les autres membres du Bureau, et notamment le Président du Comité de rédaction, M. Tsuruoka, qui a eu cette année une tâche très lourde.

- 6. La tâche que le Président de la CDI a accomplie en cours de session ne représente qu'une partie de ses attributions. L'autre partie, qui est peut-être la plus importante, consiste à illustrer pour l'Assemblée générale ce que la Commission a fait et dans quelles conditions. Il est très important de ne pas oublier que, si la CDI a pu obtenir de bons résultats dans ses travaux, c'est parce que ses membres ne sont pas des représentants d'Etats, mais des hommes guidés par leur conscience plutôt que par des intérêts nationaux. Il faudra qu'on ait cela présent à l'esprit chaque fois que l'on se proposera de réviser les méthodes de travail de la Commission, et en général en ce qui concerne la codification du droit international et la
- procédure de conclusion des traités, car les succès obtenus par les conférences de plénipotentiaires sont dus en partie non négligeable au fait que le travail de codification est préparé par la CDI.
- 7. M. EL-ERIAN, M. OUCHAKOV, M. TABIBI, M. SETTE CÂMARA, M. FRANCIS, M. VEROSTA, M. SCHWEBEL et M. DADZIE s'associent à la déclaration de M. Ago.
- 8. Le PRÉSIDENT, après avoir remercié les membres du Bureau et du Secrétariat, déclare close la vingt-neuvième session de la Commission du droit international.

La séance est levée à 12 h 30.

كيفية الحصول على منشورات الامم المتحدة

يمكن العصول على منشورات الامم النتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع انحاء العالم · استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الامم المنتحدة ،قسم البيع في نبويورك او في جنيف ·

如何购取联合国出版物

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 libraires 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 НАЦИИ

Издания Организации Объединенных Наций можио купить в книжных магазннах 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.