Document:-

A/CN.4/L.255 and Add.1, Add.2 and Corr.1 and Add.3

Textes adoptés par le Comité de rédaction: articles 19, 19 bis, 19 ter, 20, 20 bis, 21, 22, 23 23 bis, 24, 24 bis, 25, 25 bis, 26, 27 (et art. 2, par. 1, al.j), 28 à 34, et titres des parties et sections correspondantes du projet (A/CN.4/SR.1446, SR.1451, SR.1458 et SR.1459)

sujet:

Question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-

1977, **vol. I**

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

Copyright © Nations Unies

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 H[16] 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. Ouchakov[18].

Il en est ainsi décidé[19].

La séance est levée à 13 heures.

[16] A/CN.4/301 et Add.1, chap. V, sect. H.

[17] 1443e séance, par. 1.

[18] 1444e séance, par. 19.

[19] Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1449e séance, par. 4 à 54, et 1450e séance, par. 1 à 6.

1446e 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.4/285[1], A/CN.4/290 et Add.1[2], 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

* Reprise des débats de la 1442e séance.

[1] *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

[2] *Annuaire... 1976*, vol. II (1re 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 *bis*[3] (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)

2. 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 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.

[3] Pour l'examen des textes présentés initialement par le Rapporteur spécial, voir 1429e à 1433e 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.

5. 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 Vienne[4], 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.

8. 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

[4] Voir 1429e 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 2[6] 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.

30. 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.

32. 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 permettre 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.

1447e 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.

---

[6] *Ibid.*, note 3.

* Reprise des débats de la 1445e 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 rapport[1], tandis que l'article 21 correspond au projet d'article Z/B proposé par le Rapporteur spécial à la 1427e séance[2].

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 D[3], qui, après avoir fait l'objet d'un débat approfondi à la Commission[4], ont été également 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 4[5], 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.

7. 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.

[2] 1427e séance, par. 16.

[3] A/CN.4/301 et Add.1, par. 140 et 173, respectivement.

[4] 1425e à 1427e séance.

[5] Voir 1416e 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 Vienne[6].

10. L'article 21 correspond à l'article Z/B proposé par le Rapporteur spécial à la 1427e 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 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 « 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)[7]

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 18[8] (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

[6] Voir 1417e séance, note 4.

[7] Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

[8] Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1416e à 1418e et 1420e et 1421e séances.

[9] Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

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.

16. 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 19[10] (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 20[12] (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 — auquel 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 1421e à 1425e séance.

[11] Pour texte, voir ci-dessus par. 3.

[12] Pour l'examen des textes présentés initialement par le Rapporteur spécial, voir 1421e à 1425e séance.

[13] 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.

38. 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 accord entre 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 20[15].

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.

[14] Voir 1416e séance, note 1.

[15] Pour l'examen du texte révisé présenté par le Comité de rédaction, voir 1450e séance, par. 7 à 47.

1448e 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.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales *(suite*)* [A/CN.4/285[1], A/CN.4/290 et Add.1[2], 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)[3] [*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.

3. 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'examen 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.

7. 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 1446e séance.

[1] *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

[2] *Annuaire... 1976*, vol. II (1re partie), p. 145.

[3] Pour textes, voir 1446e 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 6[4] 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/L.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 1430e 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.

[4] Voir 1429e séance, note 3.

[5] *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[6].

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 trancher 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

[6] *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 1 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[7], 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 l'acceptation, entre l'organisation auteur de la réserve et l'Etat auteur de l'acceptation, ou entre l'organisation auteur de la réserve et 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 1435e séance, note 10.

[8] Pour textes, voir 1446e 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.

1449e 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 21[1] (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 22[3] (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 1447e séance.

[1] Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1427e et 1428e séances.

[2] Pour texte, voir 1447e séance, par. 3.

[3] Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1443e à 1445e séance.

[4] A/CN.4/301 et Add.1, par. 364, 374 et 388.

[5] 1443e 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'Etat[6]. 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[7], 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 Etats[8]. 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

[6] Voir 1416e séance, note 2.

[7] Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

[8] Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

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. Šahović 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.

32. 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[9]. 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

[9] 1443e 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.

[10] 1444e séance, par. 56.

[11] Ci-dessus par. 4.

1450e 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).

2. M. SCHWEBEL dit que, pour certains membres de la Commission, le paragraphe 1 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 Koweït 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. Reuter[3],

[1] Pour texte, voir 1449e séance, par. 4.

[2] 1449e séance, par. 28.

[3] *Ibid.*, par. 20 et 21.

qu'il est souhaitable qu'il y ait des accords réciproques par la voie desquels les Etats 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 1er 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) [*fin*[5]]

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 1447e séance le Comité de rédaction a réexaminé le texte qu'il avait initialement soumis à la Commission[6].

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 obligations » 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[7], 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 non-opposabilité, 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.

[5] Voir 1447e séance, par. 28 à 51.

[6] *Ibid.*, par. 3.

[7] Voir 1417e 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 rend 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 1 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[9].

Il en est ainsi décidé.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales *(suite*)* [A/CN.4/285[10], A/CN.4/290 et Add.1[11], 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 1448e séance.

[8] Voir 1416e séance, note 1.

[9] 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 1448e 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 1 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.

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 1448e séance, aurait présenté l'inconvénient d'obliger la Commission à définir le terme « contractant », en plus des expressions « Etat contractant » et « organisation contractante », déjà définies dans le projet d'article 2[13].

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

[12] Pour textes, voir 1446e séance, par. 4.

[13] Voir 1429e 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.

1451e 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.4/285[1], A/CN.4/290 et Add.1[2], 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 internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)[3] [*fin*]

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 1450e 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

---

[1] *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

[2] *Annuaire... 1976*, vol. II (1re partie), p. 145.

[3] Pour textes, voir 1446e séance, par. 4.

[4] Voir 1429e 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.

8. Revenant aux articles 19, 19 *bis* et 19 *ter* adoptés par le Comité de rédaction[5], 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 essentielle, 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).

13. 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 2[6]. 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

[5] 1446e séance, par. 4.

[6] *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 *bis*[7] (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 ;**

***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

[7] Pour l'examen des textes présentés initialement par le Rapporteur spécial, voir 1434e séance, et 1435e séance, par. 1 et 2.

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.

19. 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 24[8] (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

1. Un traité entre des organisations internationales entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord des organisations 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*[9] (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 conçu :

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

[8] Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1435e séance, par. 3 à 32.

[9] *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 2[10] 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.

25. 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 extrêmement compliquée : dans chacun de ces articles, il aurait fallu insérer un paragraphe spécial concernant les traités bilatéraux.

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 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.

28. 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 10e 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 »

[10] Voir 1429e séance, note 3.

[11] *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 dc 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

[12] *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, 10e 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.

[13] Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1435e séance, par. 3 à 32.

ARTICLE 26[14] *(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 27[15]

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

[14] Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1435e séance, par. 33 à 36.

[15] Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1435e séance, par. 37 à 53, et 1436e séance, par. 1 à 40.

[16] Voir 1435e 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.

1452e 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? 4° 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? 5° 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 I[er] 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 XIX[e] 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 (2[e] 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 1946[3], et la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, adoptée le 21 novembre 1947[4], 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'OUA[5].

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 internationales[6], 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[7] 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 internationales[8]. 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[9].

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

---

[3] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

[4] *Ibid.*, vol. 33, p. 261.

[5] Voir A/CN.4/304 et Corr.1, par. 31.

[6] Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (1re 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 ».

[8] Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1re partie), p. 307 et 308, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B, art. 2, par. 10 à 13 du commentaire.

[9] *Ibid.*, p. 310 et 311.

[10] *Annuaire... 1971*, vol. II (1re partie), p. 301, doc. A/8410/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 1er, 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 organisations 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 [13].

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, n° 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 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.

24. 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.

[15] *Ibid.*, vol. 596, p. 261.

[16] 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.

29. 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 éclairci 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.

32. 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. A 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.

37. 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.

39. 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.

48. 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. Verosta 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.

1453e 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.

5. 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).

6. 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 1975[1] 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.

11. 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 développement[3]. 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.

12. 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 1452e séance, note 7.

[2] *Ibid.*, par. 30.

[3] « 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.

30. Les règles élaborées par la Commission ne sont pas uniquement supplétives. Comme M. Bartoš 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, 725e 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.

31. 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.

32. M. OUCHAKOV fait observer qu'il existe près de 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.

34. 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.

37. 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 selon 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 organisation 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.

43. 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.

1454e 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 ETATS 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 1453e séance, a fort justement souligné que le but essentiel de l'étude était l'élaboration d'un instrument de codification utile. M. Šahović (1452e 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 (1453e 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 (1453e séance) que la Commission devrait faire preuve de prudence dans sa manière d'aborder l'étude du sujet, tandis que M. Francis (1453e 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 1452e séance une méthode résolument audacieuse. M. Schwebel (1453e 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 (1453e 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.

3. 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.

4. 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 (1452e 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 elles-mêmes 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 1453e 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.

13. 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 ensemble[1]. 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.

19. Passant en revue les articles adoptés jusqu'à présent par la Commission[2], 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 (2e partie), p. 67, doc. A/31/10, par. 69.

[2] *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.

21. 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.

22. 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[er] juillet 1964), chaque contractant s'engage à introduire une loi uniforme dans sa législation[3]. 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[6]. 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

[3] Voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 5.
[4] *Ibid.*
[5] *Ibid.*
[6] *Ibid.*

Versailles[7] 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 culturels[8], 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 poursuivi 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 [...][9].

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 n° 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 n° 29, de 1930 (Convention concernant le travail forcé ou obligatoire) est arrivée exactement à la même conclusion dans son rapport[11].

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 ».

---

[7] *Ibid.*

[8] Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, annexe.

[9] 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.

1455e 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 1er 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 raciale[2], 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 1454e séance, par. 11.

[2] 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.

9. 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-à-dire 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 projet[3], 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-

[3] Voir 1454e 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.

21. 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 ayant 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.

27. 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 1 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.

1456e 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)[1] [*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 19[2] 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 1er 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 1454e séance, par. 11.

[2] Voir 1454e séance, note 2.

[3] 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 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[6] et dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités[7].

[4] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 63, 117, 237 et 387.

[5] 1445e séance, par. 21.

[6] 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 (1re 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

[8] 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[9].

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.

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.

40. 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

[9] Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1462e séance, par. 18 à 24, et 1469e séance, par. 1 à 6.

[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.

44. 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-

[13] *Ibid.*, par. 18.

[14] *Ibid.*

[15] *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.

46. Conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article III de l'Accord général du GATT[17], 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.

1457e 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)[1] *[suite]*

2. 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 1456e 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'Irlande[2]. 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 Company[5]. 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.

12. 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

[2] Voir A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 29.

[3] *Ibid.*, par. 29 et 30.

[4] *Ibid.*, par. 34.

[5] *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.

18. 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.

20. 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 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.

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.

[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 paragraphe 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.

35. 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.

1458e 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.4/285[1], A/CN.4/290 et Add.1[2], 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 1451e séance.

[1] *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

[2] *Annuaire... 1976*, vol. II (1re 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 29[3] (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 34[5] (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

[3] Pour l'examen des textes présentés initialement par le Rapporteur spécial, voir 1436e séance, par. 41 à 47, et 1437e séance, par. 21 à 42.

[4] Pour l'examen des textes présentés initialement par le Rapporteur spécial, voir 1438e séance, par. 28 à 41.

[5] 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[6] 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[7]).

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 Vienne[8].

15. Le paragraphe 1 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 30[9] (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.

[6] Voir 1429e 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.

[8] Voir 1429e séance, note 4.

[9] 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 vingt-huitième session[10].

34. La Commission peut, soit limiter la distribution du projet aux organisations et institutions indiquées dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial[11], 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 (2e 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.

1459e 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.4/285[1], A/CN.4/290 et Add.1[2], 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 1458e 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 27[4] (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 2[5] 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 :

...]

***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.

[2] *Annuaire... 1976*, vol. II (1re partie), p. 145.

[3] Pour texte, voir 1458e séance, par. 20.

[4] Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1435e séance, par. 37 à 53, et 1436e séance, par. 1 à 40. Voir aussi 1451e séance, par. 47 et suiv.

[5] Voir 1429e 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 universel[6], 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 1 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.

18. 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.

[6] Voir 1458e 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[7], 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.

1460e 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 16[2], 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 lecture[3]. 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 lui-même, 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)[4] — 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 1457e séance.

[1] Pour texte, voir 1456e séance, par. 37.

[2] Voir 1454e séance, note 2.

[3] Voir 1456e séance, par. 23.

[4] Voir p. ex. A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 21.