

Document:-
A/CN.4/SR.1143

Compte rendu analytique de la 1143e séance

sujet:
Programme de travail

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1971, vol. I

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

1143^e SÉANCE

Jeudi 22 juillet 1971, à 15 h 45

Président : M. Senjin TSURUOKA

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Rosenne, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Examen du programme de travail
de la Commission à long terme

(A/CN.4/245)

[point 7 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1141^e séance)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du point 7 de l'ordre du jour et du document de travail du Secrétariat intitulé « Examen d'ensemble du droit international » (A/CN.4/245).

2. M. BEDJAOUÏ exprime sa sincère admiration pour la véritable somme que présente le Secrétariat dans son « Examen d'ensemble du droit international ». Ce document mérite la plus large diffusion, car il intéresse tous les juristes. Les besoins de la communauté internationale y sont énoncés avec lucidité. Les propositions formulées témoignent d'ambitions réalistes, en même temps que de vues d'une grande portée. Au moment où s'ouvre ainsi en quelque sorte le deuxième âge de la Commission, M. Bedjaoui souhaite que le Secrétariat mette à jour et réédite rapidement le « Livre vert » consacré à la Commission du droit international et à son œuvre.

3. La richesse du document de travail du Secrétariat montre l'intérêt des travaux accomplis par les nombreux organismes, officiels ou non, relevant ou non des Nations Unies, qui poursuivent des tâches parallèles à celles de la Commission. Ce foisonnement d'activités voisines appelle une coordination accrue, qu'autorise le statut de la Commission, mais sur laquelle il faut réfléchir davantage. M. Bedjaoui souhaiterait en tout cas qu'à la veille de l'ouverture de chaque session de la Commission le Secrétariat établisse un bref document donnant la liste et l'état d'avancement des travaux juridiques de ces divers organismes au cours de l'année écoulée.

4. Le Secrétariat suggère (par. 22) une période de vingt à vingt-cinq ans comme cadre temporel pour la programmation des travaux futurs de la Commission. Cela peut paraître beaucoup, car les développements technologiques et politiques, les progrès des communications et, d'une façon générale, l'accélération de l'histoire ouvriront des perspectives encore insoupçonnées. Cependant, la décision est raisonnable et, en tout cas, dictée par les méthodes et le rythme de travail de la Commission. Celle-ci pourrait néanmoins, à un certain

moment, faire une halte méditative pour reviser, le cas échéant, son programme.

5. La Commission devra aussi réfléchir à ses méthodes de travail. Ne pourrait-on envisager qu'en cours de session les membres de la Commission se répartissent en autant de groupes de travail qu'il existe de sujets et de rapports spéciaux ? Les séances plénières seraient moins nombreuses, mais elles seraient sûrement plus fécondes, car elles seraient préparées par le travail de ces groupes.

6. Toujours sur le plan de la méthode, on peut se demander s'il convient de choisir des sujets très vastes, qui demandent du souffle, ou au contraire des sujets limités, mais plus nombreux et plus variés. Les déroutements d'avions, les enlèvements de diplomates, dont M. Kearney a demandé à la Commission de se préoccuper¹, peuvent être étudiés en deux ou trois ans. Le droit d'asile ou le régime juridique des eaux historiques, qui figurent déjà au programme de travail de la Commission, sont aussi des thèmes de portée limitée.

7. D'autres sujets exigent dix ou quinze ans de travail. Cependant, l'expérience montre que, dans l'étude de ces grands sujets, la Commission est souvent amenée à mettre à part une question particulière ou connexe qu'elle reprend ultérieurement pour l'étudier soit en elle-même soit dans un autre cadre. Le choix n'est donc pas entre les grands et les petits sujets; il est fonction des besoins de la communauté internationale. Pour établir son programme de travail, la Commission doit en effet tenir compte des recommandations de l'Assemblée générale et des besoins de la communauté internationale. Or, ces besoins évoluent sous la pression du développement économique et technologique et, comme le souligne le document de travail du Secrétariat, « les États qui ont accédé à l'indépendance depuis 1945 ont apporté au droit international des intérêts nouveaux et des aspirations nouvelles » (par. 9).

8. Le droit devrait exprimer les besoins aussi bien actuels que prévisibles de la communauté internationale. En 1929 déjà, l'Institut de droit international disait de la codification qu'elle « ne doit pas se limiter à formuler le droit des gens tel qu'il est, mais doit le développer tel qu'il doit être, suivant les règles que, dans l'évolution de la vie internationale, l'intérêt de l'humanité conseille et la morale et la justice commandent »². Certes, la mission officielle dont est investie la Commission l'oblige à proposer des mesures de codification acceptables pour les États. Cependant, il est urgent de dépasser la fausse dichotomie entre codification et développement progressif, car l'une ne va pas sans l'autre. M. Bedjaoui approuve ce qui est dit à ce sujet au paragraphe 9 du document de travail du Secrétariat ainsi que les observations figurant au paragraphe 19 du même document au sujet du changement qui est intervenu, depuis 1949, dans les méthodes suivies pour l'étude du droit international classique et

¹ Voir 1087^e séance, par. 38.

² Voir *Annuaire de l'Institut de droit international, session de New York, 1929, II, p. 312.*

dans l'importance accordée à telle ou telle branche du droit.

9. Avant d'aborder le problème du choix des sujets, il convient de s'interroger sur les critères qui doivent guider ce choix. Par élimination, on peut écarter les questions déjà étudiées par la Commission, même si une révision de la codification ou un réexamen d'ensemble s'impose, comme pour le droit de la mer. Les questions en cours d'examen devront être maintenues au programme de travail de la Commission sous réserve d'une réévaluation de leur rang de priorité; elles pourraient être progressivement complétées. Ainsi, l'étude de la succession d'États devrait normalement se poursuivre par celle de la succession de gouvernements, de la succession à la qualité de membre dans les organisations internationales, ainsi que de la succession d'organisation à organisation.

10. Sur ce dernier point, la limitation de la souveraineté des États ne se présument pas, il ne devrait pas y avoir de succession. Cependant, selon certains auteurs, il existe une continuité dans le droit international organique, à travers laquelle s'exprime le principe de la continuité du service public international. Encore serait-il peut-être plus approprié d'examiner cette question, non dans le cadre de la succession, mais dans celui du droit des organisations internationales.

11. Les questions recommandées par l'Assemblée générale doivent obligatoirement être inscrites au programme de travail de la Commission. Enfin, les questions dont sont saisis des comités *ad hoc* doivent être laissées de côté pour le moment.

12. Est-il en tout cas utile et raisonnable d'établir une liste trop longue ? En vingt-trois ans, la Commission n'a pas épuisé son programme établi en 1949 et, comme M. Castrén l'a rappelé³, il faut faire une place aux sujets recommandés par l'Assemblée générale. En outre, la Commission devrait songer dès l'an prochain à la désignation de rapporteurs spéciaux pour quelques nouveaux sujets à mettre en chantier dès ce moment-là.

13. Évoquant alors plusieurs sujets susceptibles d'être retenus, M. Bedjaoui note que le domaine territorial de l'État n'est guère touché, jusqu'ici, par la codification. Or, l'évolution économique, technologique et politique du monde a entraîné la péremption presque totale des procédés classiques d'acquisition des territoires « terrestres »; ces procédés sont en tout cas inadéquats pour l'espace et ils doivent être réaménagés pour ce qui est des mers.

14. La reconnaissance des États, des gouvernements ou des belligérants, ou d'une manière générale la reconnaissance des situations, pourrait être réinscrite au programme, malgré ses aspects politiques évidents. M. Bedjaoui approuve, sur ce point, ce qui est dit au paragraphe 66 du document de travail. Certains auteurs distinguent la reconnaissance de l'opposabilité. Si la création d'un État est « opposable », car il n'existe pas en droit international de règle portant l'interdiction, dès

lors, en revanche, que cette situation intervient contrairement à un principe impératif comme celui qui est énoncé au paragraphe 4 de l'Article 2 de la Charte, elle ne saurait être opposable et encore moins reconnue.

15. Dans le droit de la paix et de la sécurité internationale, il faudrait retenir, vu sa complexité, une ou plusieurs parties parmi celles qui ont déjà été défrichées aux Nations Unies. Cependant, il faut aussi codifier l'usage de la force lorsqu'il est légal ou juste, par exemple son usage par le Conseil de sécurité ou par un État en cas de légitime défense, et il y aurait lieu de se pencher sur le cas des guerres de libération et des guerres révolutionnaires, enfermées encore dans les vieilles règles régissant la guerre civile. En ce qui concerne le droit des conflits armés à caractère interne, tout en partageant le point de vue exprimé par le Secrétariat aux paragraphes 396 et suivants du document de travail, M. Bedjaoui estime qu'il faudrait inscrire cette question au programme en des termes qui dépassent le simple droit humanitaire.

16. Le droit du développement économique, qui n'est qu'une branche d'un droit international du développement, est une partie très neuve qui, en raison des besoins évidents et sans cesse croissants de la communauté internationale, requiert des efforts particuliers de la part de la Commission. Le Secrétariat s'en est bien expliqué aux paragraphes 150 et suivants du document de travail.

17. Quant au droit des organisations internationales, il conviendrait d'enregistrer les recommandations de l'Assemblée générale dans ce domaine au fur et à mesure qu'elles seront formulées et les satisfaire. La Commission exécuterait en somme des travaux sur commande au lieu de dresser un programme qui pourrait ne pas correspondre à ce que l'on attend d'elle.

18. Enfin, s'il est plus que souhaitable que le droit criminel fasse de nouveaux et substantiels progrès dans les vingt années à venir, il serait préférable que cette matière soit confiée à d'autres organismes que la Commission, tout, en cette matière, étant lié au problème de la définition de l'agression.

19. Il est certain que l'ordre de priorité doit être revu, au moins pour l'établissement de l'ordre du jour de la vingt-quatrième session.

20. M. BARTOŠ déclare que, depuis quinze ans qu'il est membre de la Commission, on n'a pas cessé de s'interroger sur les méthodes de travail que celle-ci devait adopter. Avant cela, en 1947, au Sous-Comité qui a préparé le projet de statut de la Commission, on a même discuté davantage des moyens et des méthodes à employer que de l'inventaire des questions à codifier. Le problème était de savoir s'il fallait entreprendre une codification systématique du droit international, et dans ce cas il fallait seulement définir les moyens à mettre en œuvre, ou bien s'il fallait faire une sélection de sujets à codifier, ce choix incombant aux personnes qui étaient en contact avec la réalité internationale. C'est finalement cette dernière conception qui a prévalu. La codification devait donc porter sur les sujets que la

³ Voir 1141^e séance, par. 41.

Commission et l'Assemblée générale trouvent les plus importants pour la communauté internationale.

21. Il est cependant difficile de déterminer quels sont les sujets qui répondent à ce critère et qui se prêtent à une codification dans un temps déterminé, et la Commission n'a pas toujours été satisfaite de ce choix. En revanche, la collaboration des juristes du Secrétariat a été plus précieuse encore qu'on ne pouvait l'espérer. Même s'ils sont encore trop peu nombreux, ils sont les meilleurs spécialistes mondiaux, aussi bien pour la connaissance de la pratique internationale que sur le plan de la recherche et de la réflexion théorique. Sans cet état-major de la Division de la codification, la Commission n'aurait pu avancer dans ses travaux.

22. Si, à certaines périodes, la Commission a eu l'ambition d'achever la codification d'un assez grand nombre de sujets, elle n'y est pas parvenue. Cela pose donc le problème de ses méthodes de travail. Ce problème est d'autant plus sérieux que le droit est dynamique et qu'un travail de codification qui peut paraître excellent au moment où il est fait, comme par exemple la codification du droit de la mer, présente à bref délai des lacunes dues au développement économique, politique et juridique particulièrement rapide que connaît le monde contemporain. Ainsi, tel sujet prétendument achevé est déjà, aujourd'hui, dépassé. La tâche de la Commission est donc non seulement de faire la codification, mais encore d'en assurer le suivi, c'est-à-dire d'examiner si les transformations des relations internationales commandent des changements dans le droit, même pour les parties déjà codifiées. Cependant, comment la Commission, qui a déjà beaucoup de mal à se consacrer à la codification de trois ou quatre sujets, trouverait-elle le temps de revenir sur ces travaux achevés et de réfléchir aux changements à y apporter ?

23. Un certain nombre de sujets dont la codification avait été faite et présentée à l'organe politique des Nations Unies ont été considérés comme insuffisamment mûrs ou au contraire trop mûrs, compte tenu de l'équilibre politique existant. Ces divers problèmes ont conduit l'Assemblée générale à instituer, en dehors de la Commission, d'autres filières de codification, soit qu'elle ait institué des organismes *ad hoc*, soit qu'elle ait chargé des institutions spécialisées de la codification de certaines questions. On a invoqué la qualité des travaux de la Commission pour réclamer qu'on lui attribue le monopole de la codification, mais cela suppose des moyens accrus et du temps. En l'état actuel, la Commission a beaucoup travaillé, mais ce n'est pas encore suffisant. De plus, en dehors de toute question de valeur des travaux, la Commission n'est pas toujours et nécessairement l'organe politiquement le plus approprié. C'est ce qui justifie l'institution d'autres organes tels que le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États. Ce comité a siégé plusieurs années pour aboutir à un résultat qui ne répondait peut-être pas aux normes de qualité technique qui sont celles des travaux de la Commission, mais celle-ci n'aurait peut-être pas pu don-

ner l'accent politique dont le Comité a marqué ses travaux.

24. Le Secrétariat a fait et présenté à la Commission un excellent exposé des questions qui s'offrent directement ou indirectement à celle-ci. Il n'a pas rangé ces questions par ordre de priorité, parce qu'il a voulu seulement dresser une liste de questions à codifier et non se prononcer sur la politique de codification. A cet égard, la Commission et l'Assemblée générale ont peut-être eu le tort de vouloir donner la priorité à un trop grand nombre de questions, tout sujet inscrit au programme de travail étant par hypothèse un sujet prioritaire. Aussi, la Commission devrait-elle demander à l'Assemblée générale l'autorisation d'établir un ordre d'urgence parmi les sujets prioritaires eux-mêmes. Par exemple, il est évident que les deux questions de l'enlèvement de diplomates et du détournement d'avions mériteraient un examen immédiat, comme l'a demandé M. Kearney⁴, et comme l'a reconnu le Bureau de la Commission. Mais comment y parvenir ?

25. Il faut donc que les travaux de la Commission aient plus de souplesse, ce qui sera impossible si elle ne dispose pas d'un plus grand nombre de semaines de session. Il faut que la Commission soit capable de satisfaire les besoins de la vie politique et sociale contemporaine et, par conséquent, qu'elle soit en mesure de codifier un nombre plus élevé de sujets, sans pour autant se lancer dans une codification systématique du droit international. Il ne s'agit pas de figer le droit pour cinquante ans. Même les codifications justiniennes ont su intégrer des règles nouvelles au fur et à mesure des besoins.

26. Il est aisé de constater qu'il n'y a pratiquement pas de sujet qui ne soit susceptible d'être codifié et dont la codification ne soit nécessaire. La codification peut porter sur des principes ou au contraire sur des règles précises et détaillées. Comme une sélection s'impose, celle-ci pourrait se faire selon deux critères, celui de l'urgence et celui des besoins de la communauté internationale. Cependant, il faut être réaliste et comprendre que, comme toutes les codifications du monde, la codification faite par les Nations Unies sera toujours quelque peu en retard sur la vie.

27. Cela dit, il faut être reconnaissant au Secrétariat pour le remarquable inventaire qu'il a présenté. Ce document mérite d'être utilisé par tous les spécialistes du droit international et doit avoir la plus large diffusion possible.

28. M. SETTE CÂMARA s'associe aux hommages rendus au Secrétariat pour l'excellente qualité de son « Examen d'ensemble du droit international ». Vingt-deux années se sont écoulées depuis que la Commission a choisi quatorze sujets d'étude parmi les vingt-cinq que le Secrétariat avait retenus dans l'Examen de 1948. Depuis lors, la Commission a présenté des projets ou des rapports définitifs sur sept de ces sujets; le moment est donc venu de passer à l'étude de ceux qui restent

⁴ Voir 1087^e séance, par. 38.

et d'en examiner de nouveaux pour mettre à jour le futur programme de travail.

29. A l'inverse de l'Examen de 1948, qui contenait une analyse préliminaire de tout un ensemble de règles coutumières et de pratiques et normes divergentes de droit découlant des traités qui n'étaient pas encore ordonnées méthodiquement, le nouvel Examen d'ensemble se présente comme un document complet, fondé sur une analyse approfondie des éléments concrets du droit international moderne et nettement conçu pour répondre aux besoins des méthodes de travail de la Commission du droit international. Il a bénéficié de l'existence d'un corps important de droit international codifié, dont une grande partie repose sur les projets élaborés par la Commission elle-même, et il accorde l'attention voulue aux besoins nouveaux de coordination des dispositions codifiées du droit international et des nouvelles branches du droit qui sont actuellement en cours d'examen.

30. A propos de la section 2 du chapitre I^{er} du nouvel Examen d'ensemble, M. Sette Câmara pense que la Commission doit s'en tenir à sa décision antérieure de surseoir à l'examen du sujet des « Relations entre les obligations créées par le droit international et le droit interne »⁵, en raison des difficultés dues au fait que les dispositions constitutionnelles et la pratique des États varient considérablement.

31. A propos de la section 4 du même chapitre, M. Sette Câmara approuve la conclusion (par. 66) selon laquelle, si l'acte de reconnaissance d'un État ou d'un gouvernement est essentiellement politique, il existe néanmoins en la matière de nombreux éléments spécifiques qui sont susceptibles d'être codifiés; il faut donc laisser la reconnaissance sur la liste des sujets de la Commission.

32. M. Sette Câmara approuve aussi la conclusion selon laquelle les questions extraterritoriales qui interviennent dans l'exercice de la juridiction par les États « ne se prêtent pas à une codification générale du type de celle qu'effectue la Commission » (par. 95). Comme l'indique l'Examen d'ensemble, l'intérêt qui s'attache actuellement aux questions de juridiction pénale en matière d'infractions commises en dehors du territoire national, intérêt dont témoignent la Convention pour la suppression de la capture illicite d'aéronefs, conclue à La Haye en décembre 1970⁶, et la Convention pour la prévention et la répression des actes de terrorisme prenant la forme d'attentats contre des personnes et des actes connexes d'extorsion ayant une portée internationale, signée à Washington en février 1971⁷, découle du souci de résoudre certains problèmes de fond et non pas de traiter la question de la juridiction extraterritoriale en tant que telle et dans son ensemble.

⁵ Voir *Yearbook of the International Law Commission*, 1949, p. 37.

⁶ OACI, documents 8920.

⁷ Organisation des États américains, document AG/88/RW. I.

33. Le chapitre II de l'Examen d'ensemble traite à fond la question du règlement pacifique des différends et met en évidence la variété des solutions adoptées dans les divers cas, à la fois dans les projets établis par la Commission et dans les traités conclus à partir de ces projets. La décision, prise en 1949, de ne pas faire figurer cette question dans la liste des sujets susceptibles d'être codifiés reste valable⁸. Les difficultés que le projet de la Commission sur la procédure d'arbitrage⁹ a rencontrées à l'Assemblée générale montrent que les règles relatives au règlement pacifique des différends ne font pas partie des sujets mûrs pour la codification.

34. Le chapitre III, relatif au droit du développement économique, ouvre un nouveau domaine de la plus grande importance; le moment viendra forcément où la Commission envisagera d'inclure dans son programme futur de travail les problèmes liés aux activités des États dans le domaine du commerce et de l'assistance technique et économique.

35. Les conclusions énoncées au chapitre IV, relatif à la responsabilité des États, et au chapitre V, concernant la succession d'États et de gouvernements, ne sauraient être évaluées que par les rapporteurs spéciaux compétents.

36. Le chapitre VI, relatif au droit diplomatique et consulaire, porte sur un domaine dont la plus grande partie a été étudiée par la Commission; en fait, il ne reste que le problème des « Questions concernant l'application de certaines règles du droit diplomatique et consulaire » (par. 240 à 249), qui sera abordé en temps opportun.

37. En ce qui concerne le droit des traités, qui fait l'objet du chapitre VII, la seule question que la Commission n'ait pas encore examinée est celle de la participation aux traités (par. 269 à 274), qui a été examinée en même temps que les problèmes du droit des traités tant à l'Assemblée générale qu'à la Conférence de Vienne de 1968-69 et dont l'Assemblée générale à sa vingt-cinquième session avait décidé de différer l'étude.

38. Au chapitre VIII, l'Examen d'ensemble met en évidence les nombreuses difficultés posées par la question des actes unilatéraux et fait apparaître certains doutes quant à la possibilité de formuler des projets de règles sur cette question. Toutefois, les auteurs du document reconnaissent l'importance des actes unilatéraux et expriment l'espoir que la Commission entreprendra une étude préliminaire de la question.

39. M. Sette Câmara s'abstiendra de faire des observations sur le chapitre IX, car il n'y a pas longtemps que la Commission a examiné la question du droit relatif aux voies d'eau internationales; il ne fera pas non plus d'observation sur le chapitre X, relatif au droit de la mer, ni sur le chapitre XI, concernant le droit aérien,

⁸ Voir *Yearbook of the International Law Commission*, 1949, p. 44.

⁹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Supplément n° 9 (A/2456)*, par. 57.

car ces chapitres traitent de questions en grande partie couvertes par les conventions internationales en vigueur.

40. Les chapitres XII et XIII de l'Examen d'ensemble attirent l'attention sur le droit de l'espace extra-atmosphérique et sur le droit de l'environnement; bien que ces questions soient déjà étudiées par d'autres organes des Nations Unies, il se pourrait que la Commission doive les examiner dans le cadre de son programme de travail à long terme.

41. A propos du droit des organisations internationales, il est suggéré que la Commission s'en tienne à la démarche qu'elle a suivie jusqu'à présent et qui consiste, « après avoir examiné le droit en vigueur entre les États, à étudier les aspects particuliers de la question qui se rapprochent de la pratique des États »; cette démarche « paraît être la méthode la plus propre à faire progresser au maximum la codification et le développement du droit en la matière » (par. 356). Le corps général des règles relevant du droit des organisations internationales ne sera pas mûr pour la codification avant longtemps, si jamais il l'est.

42. Enfin, M. Sette Câmara juge à la fois raisonnables et judicieuses les conclusions des deux derniers chapitres, qui portent sur le droit international relatif aux individus et sur le droit des conflits armés.

43. Reste le problème des dispositions à prendre, le cas échéant, à la présente session, au sujet du programme de travail à long terme de la Commission. Faute de temps pour procéder à une discussion approfondie à ce stade tardif, et étant donné plus particulièrement que les membres actuels de la Commission arrivent au terme de leur mandat, M. Sette Câmara suggère que la question d'un nouveau programme de travail futur soit laissée à la Commission pour sa prochaine session, à laquelle ses membres auront été renouvelés. Le présent échange de vues sera sans aucun doute utile aux nouveaux membres.

44. M. AGO n'a pu, faute de temps, étudier à fond le document de travail présenté par le Secrétariat. Il limitera donc ses observations à certaines déclarations contenues dans l'excellente Introduction, pour laquelle il félicite le Conseiller juridique et ses collaborateurs. Il se réserve le droit d'adresser ultérieurement de plus amples commentaires au Secrétariat.

45. En premier lieu, M. Ago pense qu'il n'est pas exact de dire, comme à la fin du paragraphe 8 du document, que la codification et le développement progressif du droit international sont un processus par lequel on s'efforce d'exprimer les principes fondamentaux régissant le comportement des États sous la forme d'obligations juridiques concrètes. En effet, qu'elles soient le fruit d'une codification ou non, qu'elles soient coutumières, conventionnelles ou autres, les obligations internationales sont toujours des obligations juridiques, et ce qui peut influencer sur le caractère plus ou moins concret de l'obligation n'est pas le processus de codification, mais la manière de définir ces obligations.

46. En fait, ce qui caractérise le processus de codification, c'est que le droit passe de la forme non écrite à la forme écrite. Dans toute société humaine, la codification revêt en général deux formes : l'une appartient à la physiologie du droit, l'autre à sa pathologie. En temps normal, lorsque le seul défaut du droit non codifié est d'être devenu obscur ou d'avoir perdu de son homogénéité, la codification consiste simplement à le rendre clair, à éliminer ce qui est caduc et à supprimer les sources de confusion entre des règles différentes qui semblent contradictoires. Cependant, c'est lorsque le droit ne correspond plus aux exigences et aux besoins de la Société, lorsque, par suite d'un changement social profond, voire d'une révolution, il faut non seulement le rendre clair, mais lui redonner son caractère de certitude en l'élaborant à neuf et en le réaffirmant, que la tâche de codification prend toute son importance. Toutes les grandes œuvres de codification de l'histoire, le code Napoléon, par exemple, ont vu le jour pendant la période qui a immédiatement suivi un bouleversement de la société. Or, le monde vit actuellement la plus grande révolution qu'ait connue la société internationale; deux grands continents, qui n'avaient été jusqu'ici que « l'objet » de relations internationales, ont fait leur entrée dans la société internationale avec une série de sujets de plein droit, ayant leurs aspirations, leur génie, leurs traditions, leurs conceptions juridiques, religieuses, morales, sociales, économiques et autres. Ces nouveaux sujets du droit international entendent désormais non seulement remettre en question les règles qu'ils ont trouvées, mais participer à l'élaboration de celles qui formeront le droit international à l'avenir.

47. C'est pourquoi il est nécessaire d'entreprendre un nouvel examen complet du droit international, et de tenter de lui donner une forme nouvelle qui, il faut l'espérer, sauvegardera tout ce qu'il y avait de valable dans les règles antérieures, mais qui, surtout, emportera l'adhésion indispensable de tous les États nouveaux. En des temps normaux, on pourrait établir des codes théoriques mais, dans le monde actuel, on ne peut qu'aboutir à des règles écrites prenant la forme de conventions. C'est un point à ne pas oublier.

48. La deuxième observation que M. Ago voudrait faire concerne la question de la systématisation excessive que semblent redouter les auteurs du document lorsqu'ils disent, au paragraphe 16, que si la Commission adopte ou approuve une définition formelle du droit international et de son contenu, il pourra être plus difficile d'y ajouter des questions nouvelles.

49. Il est impossible de délimiter *a priori* le contenu du droit international. On peut dire que le droit international est l'ordre juridique en vigueur dans la société des États, mais son contenu, essentiellement mouvant, est fonction du temps et change d'une époque à l'autre, soit que de nouvelles matières s'ajoutent aux matières déjà couvertes, soit que les règles régissant ces dernières s'affirment, soit, même, que certaines institutions disparaissent.

50. Comme troisième observation, M. Ago dit qu'il souhaiterait voir exprimée de façon plus claire l'idée,

contenue dans le paragraphe 17, qu'une résolution adoptée par un organe plénier, sans avoir de caractère normatif, peut néanmoins passer dans la pratique des États et se transformer ainsi en règle coutumière.

51. L'observation suivante de M. Ago porte sur le paragraphe 19, où les auteurs du document semblent dire que la Commission, qui s'est consacrée jusqu'ici à la codification et au développement progressif du droit international classique, devrait se tourner vers des matières nouvelles qui demandent à être réglementées par le droit. Or, il faudrait exprimer cette idée d'une autre manière pour ne pas donner l'impression que la tâche de codification doit désormais porter uniquement sur ce qui est nouveau. En effet, la Commission est loin d'avoir épuisé les matières du droit international classique; elle a précisément pour tâche principale d'en refondre les règles pour y rallier tous les États, comme elle l'a fait pour le droit des traités. Le caractère d'actualité d'un problème particulier ne doit pas faire oublier que la tâche essentielle de la Commission est avant tout de codifier et de mettre à jour les grands chapitres du droit international classique.

52. D'autre part, M. Ago souhaite que le Secrétariat étudie plus à fond la question de savoir ce qu'il advient du travail de codification. Il serait faux de croire que la codification s'arrête lorsque prennent fin les conférences diplomatiques chargées d'adopter les conventions; elle doit encore franchir le redoutable obstacle de la ratification et de l'adhésion. C'est un point à ne pas perdre de vue. En même temps, ce serait une erreur aussi de vouloir réviser trop tôt une convention de codification; en effet, la remise en question trop hâtive des résultats acquis contribue, non pas à établir l'ordre, mais à jeter le désordre dans la société internationale.

53. Enfin, il serait bon que l'Examen d'ensemble contienne une analyse de la valeur des conventions de codification indépendamment de leur valeur conventionnelle, car le fait de recueillir l'appui de la grande majorité des États donne du poids à une convention quel que soit l'état des ratifications et des adhésions. Le Secrétariat paracheverait ainsi un ouvrage pour lequel M. Ago lui adresse ses félicitations les plus sincères.

54. M. TABIBI dit que, depuis ses débuts dans la carrière de juriste international, il y a plus de vingt-trois ans, une évolution rapide a caractérisé le droit international et l'attitude des nations à l'égard de ce droit. Le changement d'attitude a été particulièrement sensible dans les nouvelles nations d'Asie et d'Afrique.

55. Dans les débuts des Nations Unies, aucun diplomate de cette partie du monde, qui est celle de M. Tabibi, ne cherchait à se faire envoyer à la Sixième Commission, et c'était un fait nouveau de rencontrer un étudiant désireux d'étudier le droit international à l'étranger. Il y a dix ans encore, certains membres de délégations à l'Assemblée générale ont été surpris quand M. Tabibi a proposé des mesures d'assistance technique en matière de droit international.

56. Néanmoins, en moins de vingt ans, le droit international a frappé l'imagination du monde, surtout à

la suite des travaux de codification effectués par la Commission et par le Secrétariat et du succès des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires, des quatre Conventions de Genève sur le droit de la mer et de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Dans le renforcement de l'appui apporté au droit international, il ne faut pas sous-estimer le rôle des nouvelles nations d'Asie et d'Afrique, qui ont fait doubler le nombre des Membres de l'Organisation des Nations Unies, en même temps que doublait le nombre des questions relevant du droit international.

57. Grâce à la participation et à la contribution des juristes de l'Asie et de l'Afrique, le droit international n'est plus désormais uniquement une institution juridique des chancelleries et des ministères des affaires étrangères européens; il fait partie de la vie et de l'éducation des nations nouvelles. La théorie selon laquelle le droit international est un produit de la civilisation chrétienne a perdu de sa force; on reconnaît aujourd'hui que le droit international est aussi, dans une certaine mesure, un produit de l'éthique et du sens moral des populations orientales, d'où sont issues les principales religions du monde.

58. Les deux guerres mondiales, qui ont commencé en Europe, ont jeté certains doutes sur les règles du droit international. Depuis lors, toutefois, le droit international a beaucoup évolué, grâce au bon sens et à l'imagination des dirigeants de la seconde guerre mondiale, qui ont cherché refuge dans ses principes lorsqu'ils ont adopté les principes fondamentaux de la Charte à Yalta et ultérieurement à San Francisco. Au cours des vingt dernières années, les règles de la Charte ont non seulement servi à maintenir l'intégrité des États, qui est une notion ancienne, mais elles ont aussi donné plus d'importance aux intérêts et à la protection de la communauté des nations dans son ensemble.

59. Ces anciennes règles du droit international, essentiellement fondées sur la protection des droits individuels des étrangers et sur la doctrine des normes minimales, se sont effacées devant les principes de l'autodétermination et des droits de l'homme et aussi devant des normes nouvelles de droit international qui ont leur origine dans les intérêts des masses et de l'ensemble de la communauté des nations.

60. Le nouvel « Examen d'ensemble du droit international », qui a été élaboré par le Secrétariat, témoigne de tous les efforts sincères que la nouvelle communauté des nations déploie depuis vingt ans pour créer un droit international moderne au profit de toute l'humanité. L'Examen d'ensemble est vraiment un document tout à fait actuel, qui mérite une bien plus large diffusion et plus de publicité. Il faudrait l'imprimer à l'intention de tous les instituts de droit et des milieux juridiques.

61. Les nouveaux sujets dont l'étude est recommandée dans l'Examen d'ensemble, tels que la protection des diplomates à l'étranger, la prévention du déroutement des aéronefs civils et la protection de l'environnement, méritent tous d'être examinés, car ils touchent des pro-

blèmes d'intérêt vital pour la communauté actuelle des nations. Cependant, étant donné que le mandat des membres actuels de la Commission touche à sa fin, il importe de ne pas entraver la liberté d'action de la prochaine Commission, ni de l'Assemblée générale, en proposant de nouveaux sujets. M. Tabibi suggère donc que la Commission prenne acte de l'Examen d'ensemble et demande à l'Assemblée générale de l'examiner attentivement et de faire les recommandations voulues à la prochaine Commission. En attendant, la Commission doit demander à celle qui lui succédera d'étudier l'Examen d'ensemble et d'établir, en priorité, une nouvelle liste de sujets pour la prochaine session.

62. M. EL-ERIAN tient à s'associer aux félicitations adressées au Secrétariat pour l'Examen d'ensemble ainsi qu'aux hommages rendus, d'une part, au Conseiller juridique pour son brillant exposé d'introduction et, de l'autre, au Directeur de la Division de la codification et à ses collègues pour les efforts que l'élaboration de ce précieux document a exigés de leur part. L'Examen d'ensemble est un résumé à la fois complet et concis des activités consacrées non seulement par la Commission du droit international, mais aussi par d'autres organes des Nations Unies, à la codification et au développement progressif du droit international. Il est très documenté et marque les liens qui existent entre les travaux de la Commission et ceux d'autres organes des Nations Unies et des institutions spécialisées. Il insère le droit international dans le cadre qui lui convient, celui des Nations Unies, et fait clairement ressortir comment le droit international traditionnel a été influencé par la Charte, qui a transformé ce droit en ce que l'on considère généralement aujourd'hui comme le droit des Nations Unies.

63. Les orateurs qui ont précédé M. El-Erian ont insisté sur les aspects généraux et les tendances générales; pour sa part, il limitera ses observations à quelques questions précises.

64. A propos de l'utilisation de l'Examen d'ensemble, M. El-Erian pense, comme les orateurs précédents, que ce document doit faire l'objet d'une diffusion aussi large que possible. Il a cru comprendre que l'Examen serait publié dans le prochain *Annuaire*, mais les annuaires de la Commission ne sont envoyés qu'à un petit nombre de bibliothèques et de spécialistes. Étant donné qu'il importe de pouvoir mettre ce document à la disposition des établissements d'enseignement en général, M. El-Erian espère que le Secrétariat envisagera la possibilité de le publier sous forme de tiré à part, peut-être dans le cadre du programme d'assistance technique pour la diffusion des connaissances relatives au droit international.

65. Pendant la présente discussion, l'on a mentionné les infractions de caractère international, qui mettent en danger la paix et la sécurité de l'humanité et qui sapent les fondements du droit international. La plus grave de toutes ces infractions est la guerre d'agression, car elle frappe la base même de l'ordre international actuel.

66. La section de l'Examen d'ensemble consacrée aux « Questions relatives au mode d'acquisition du territoire » (par. 42 à 48) contient un bilan remarquable de tout ce que l'humanité a fait pour interdire l'emploi de la force et une excellente analyse des effets illicites de cet emploi, à savoir l'acquisition du territoire. Cette section reproduit fort à propos les passages pertinents du projet de Déclaration sur les droits et devoirs des États, qui a été rédigé par la Commission en 1949¹⁰, et de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies, contenue dans la résolution 2625 (XXV)¹¹ de l'Assemblée générale, et d'autres instruments; cela prouve que ces règles font désormais partie du droit international positif et sont maintenant mûres pour la codification. M. El-Erian propose donc d'ajouter à la liste des sujets prévus dans le programme de travail à long terme de la Commission un nouveau sujet intitulé « Les conséquences juridiques d'une présence irrégulière sur le territoire et de l'acquisition de territoires par la force ».

67. L'avis consultatif rendu le 21 juin 1971 par la Cour internationale de Justice dans l'affaire de la Namibie est très intéressant de ce point de vue; M. El-Erian tient à rendre hommage aux contributions que le Conseiller juridique de l'ONU et deux membres de la Commission, M. Castrén et M. Elias, ont apportées aux débats de la Cour. L'avis consultatif contient notamment le passage suivant : « Tant qu'elle laisse subsister cette situation illégale et occupe le territoire sans titre, l'Afrique du Sud encourt des responsabilités internationales pour violation persistante d'une obligation internationale¹² » et « les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ont... l'obligation de reconnaître l'illegalité et le défaut de validité du maintien de la présence sud-africaine en Namibie. Ils sont aussi tenus de n'accorder à l'Afrique du Sud, pour son occupation de la Namibie, aucune aide ou aucune assistance quelle qu'en soit la forme...¹³. » Il est ensuite précisé que « les États Membres sont tenus de ne pas établir avec l'Afrique du Sud des relations conventionnelles dans tous les cas où le Gouvernement sud-africain prétendrait agir au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne¹⁴ » et que « les États Membres... doivent signifier aux autorités sud-africaines qu'en entretenant des relations diplomatiques ou consulaires avec l'Afrique du Sud, ils n'entendent pas reconnaître par là son autorité sur la Namibie¹⁵ ». Enfin, il est dit : « Les restrictions qu'implique la non-reconnaissance de la présence de l'Afrique du Sud en Namibie et les dispositions expresses du pa-

¹⁰ *Ibid.*, quatrième session, Supplément n° 10 (A/925), par. 46.

¹¹ *Ibid.*, vingt-cinquième session, Supplément n° 28, p. 131.

¹² Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain), nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 54, par. 118.

¹³ *Ibid.*, p. 54, par. 119.

¹⁴ *Ibid.*, p. 55, par. 122.

¹⁵ *Ibid.*, p. 55, par. 123.

ragraphe 5 de la résolution 276 (1970) imposent aux États Membres l'obligation de ne pas entretenir avec l'Afrique du Sud agissant au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne des rapports ou des relations de caractère économique ou autre, qui seraient de nature à affermir l'autorité de l'Afrique du Sud dans le territoire ¹⁶. »

68. M. El-Erian espère que le Secrétariat ne fera pas imprimer l'Examen d'ensemble avant d'avoir trouvé le moyen d'y inclure ces importants passages de l'avis consultatif de la Cour.

69. Pour les futurs travaux de codification de la Commission, M. El-Erian propose l'adoption d'un certain nombre de critères pour le choix des sujets. Le premier est que la Commission doit concentrer son attention sur les sujets dont l'étude est déjà commencée. Le deuxième est qu'elle doit éviter le chevauchement de ses travaux avec ceux d'autres organismes. Le troisième est qu'elle doit donner une certaine souplesse à son programme pour pouvoir traiter les questions urgentes dès qu'elles surviendront.

70. Enfin, comme M. Tabibi ¹⁷, il propose que la Commission se borne pour l'instant à prendre note de l'Examen d'ensemble et laisse aux nouveaux membres de la Commission le soin de prendre les décisions définitives à la prochaine session.

La séance est levée à 18 heures.

¹⁶ *Ibid.*, p. 55 et 56, par. 124.

¹⁷ Voir par. 61 ci-dessus.

1144^e SÉANCE

Lundi 26 juillet 1971, à 15 h 15

Président : M. Senjin TSURUOKA

Présents : M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Rosenne, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Thiam, M. Ouchakov, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Examen du programme de travail à long terme de la Commission

(A/CN.4/245)

[point 7 de l'ordre du jour]

(suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du point 7 de l'ordre du jour et du document de travail du Secrétariat intitulé « Examen d'ensemble du droit international » (A/CN.4/245).

2. M. EUSTATHIADES félicite le Conseiller juridique et ses collaborateurs du précieux document de travail qu'ils ont présenté à la Commission; on y trouve

un tableau de ce qui a été accompli jusqu'ici et de ce qui peut être accompli à l'avenir en matière de codification du droit international. Vu l'intérêt que présente ce document tant aux fins d'étude et de recherche que du point de vue de l'enseignement, M. Eustathiades demande, comme d'autres membres de la Commission, que la plus large diffusion lui soit donnée.

3. L'évolution de la société internationale, dans laquelle de nombreux États nouveaux sont entrés au cours des vingt-cinq dernières années, appelle une révision du programme de travail de la Commission. Il en va de la sorte non seulement parce qu'elle a eu pour effet d'intensifier les relations entre les États, que la codification du droit international a précisément pour objet de faciliter, mais parce que les nouveaux États peuvent désormais participer au processus de codification. Toutefois, à ce stade, la Commission ne peut que procéder à un échange de vues, compte tenu des recommandations de l'Assemblée générale et des besoins de la communauté internationale.

4. Ces derniers sont de deux ordres : les besoins actuels, de caractère urgent, et les besoins permanents, dont l'étude peut attendre. Outre le caractère d'actualité, la Commission doit prendre en considération le critère de la maturité du sujet. L'idéal serait de combiner ces deux facteurs, mais, dans les cas où il n'est pas possible de le faire, il semble que les besoins de la communauté internationale doivent l'emporter, car la Commission doit aussi se préoccuper du développement progressif du droit international. C'est donc en se fondant sur l'intérêt de la communauté internationale et sur la possibilité de procéder à la codification que la Commission devra donner la priorité à un sujet plutôt qu'à un autre.

5. Parmi les sujets d'actualité, M. Eustathiades en retient trois : premièrement, la question de l'espace extra-atmosphérique; deuxièmement, la question de la capture et du détournement illicites d'aéronefs; et troisièmement, la question de l'agression contre des agents diplomatiques ou autres représentants d'États.

6. L'étude de la première de ces questions, malgré son actualité, ne présente aucun caractère d'urgence, du fait que cette question est déjà régie par des règles générales contenues dans des accords adoptés par l'Assemblée générale et qu'il existe un comité spécial chargé de s'occuper de points particuliers. En outre, par certains côtés, cette matière est de nature éminemment technique.

7. La deuxième question est déjà en grande partie réglementée par la Convention du 16 décembre 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronefs ¹ et, du fait qu'elle contient un élément de terrorisme politique, par la Convention de Genève de 1937 pour la prévention et la répression du terrorisme ². En outre, l'Institut du droit international étudie déjà la question. Ce n'est donc pas une matière appropriée pour la Commission.

¹ OACI, document 8920.

² *Série de publications de la Société des Nations*, v. Questions juridiques, 1937, V. 10.