

Document:-
A/CN.4/SR.1234

Compte rendu analytique de la 1234e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1973, vol. I

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

brûlante — droits de l'homme, environnement, espace extra-atmosphérique, fond des mers —, M. Reuter fait observer que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont jugé bon de les confier à d'autres organes et qu'il serait malséant de la part de la Commission de proposer de s'en occuper. A moins, bien entendu, qu'elle ne soit priée de le faire, mieux vaut que la Commission s'oriente vers des sujets moins urgents, qui s'adressent peut-être moins directement aux peuples et aux nations — lesquels ont davantage besoin de paix et de pain que de textes juridiques — mais qui sont mûrs pour la codification. Pour sa part, et comme il l'a indiqué dans ses observations écrites, M. Reuter retiendrait l'utilisation industrielle des voies d'eau et l'immunité de l'Etat et des personnes publiques étrangères.

32. M. BARTOŠ fait siennes les observations de M. Reuter. La Commission a pour mission de contribuer à la codification du droit international dans son ensemble mais elle ne doit pas essayer de codifier des sujets qui ne sont pas encore mûrs, à moins que l'Assemblée générale ne le lui demande. En effet, si conformes à la raison qu'elles puissent être, les règles issues de la codification restent inopérantes lorsqu'on a codifié prématurément des principes qui n'étaient pas encore universellement acceptés ou consacrés par la pratique. Ainsi, les dispositions de la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, qui a été élaborée pour des raisons peut-être plus politiques que juridiques, ne sont pas appliquées parce qu'elles ne sont pas encore entrées dans les mœurs. C'est pourquoi M. Bartoš approuve le choix de M. Reuter. Les sujets à retenir ne sont pas ceux dont la codification permettrait de faire prévaloir les idées de certains Etats mais ceux qui préoccupent d'une façon générale l'ensemble des nations.

33. Toutefois, la Commission doit se garder d'être trop traditionaliste et conservatrice. Elle doit trouver un juste milieu entre la codification et le développement progressif du droit international.

34. Sir Francis VALLAT voudrait faire quelques remarques préliminaires, sans aborder le fond de la question. Il considère qu'il est extrêmement difficile de choisir parmi les nombreux sujets indiqués dans l'*Examen d'ensemble*. Dans cette tâche difficile, la Commission doit être guidée par certaines considérations. Il faut regarder au-delà des sujets que la Commission étudie actuellement, afin de voir quels sont ceux qui se prêteraient à l'avenir à une codification et à un développement progressif.

35. L'expérience a montré que l'étude d'une question exigeait nécessairement une préparation très longue. Il n'a pas fallu moins de dix-huit ans, en tout, pour que les travaux de la Commission sur le droit des traités portent leurs fruits. C'est lorsque l'examen d'une question a été précédé de recherches initiales très approfondies, entreprises bien avant qu'un sujet lui soit soumis, que la Commission a obtenu ses meilleurs résultats. Elle doit donc choisir quelques sujets dont elle pourra entreprendre l'étude lorsqu'elle aura achevé

son programme actuel de travail. L'Assemblée générale attend de la Commission que, sur la base de l'*Examen d'ensemble* de 1971, elle donne quelques indications sur l'orientation de ses travaux futurs.

36. Sir Francis pense, comme les deux membres de la Commission qui ont pris la parole avant lui, que la Commission ne doit pas être trop ambitieuse. Elle doit simplement essayer de retenir trois ou peut-être quatre questions importantes auxquelles elle accordera la priorité lorsqu'elle aura achevé le travail en cours. Si la Commission parvient à prendre cette décision, le présent débat aura été extrêmement utile.

La séance est levée à 16 h 40.

1234^e SÉANCE

Mardi 26 juin 1973, à 10 h 10

Président : M. Jorge CASTAÑEDA

puis : M. Mustafa Kamil YASSEEN

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat.

- a) Examen du programme de travail à long terme de la Commission : « Examen d'ensemble du droit international » — document rédigé par le Secrétaire général ;
- b) Priorité à donner à la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation

(A/CN.4/244/Rev.1; A/CN.4/245; A/CN.4/254;
A/CN.4/270)

[Point 5 de l'ordre du jour]

(suite)

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Tabibi, qui, pour des raisons de santé, n'a pu assister aux séances précédentes. Il invite la Commission à poursuivre l'examen du point 5 de l'ordre du jour.
2. M. USTOR rappelle que le statut de la Commission du droit international établit une distinction bien nette entre la codification et le développement progressif du droit international. L'article 18 oblige la Commission à examiner l'ensemble du droit international, mais seulement pour y rechercher des sujets de codification, et l'article 15 limite la codification aux domaines dans lesquels il existe déjà une pratique étatique considérable, des précédents et des opinions doctrinales. Quant aux travaux de développement progressif, ils ne sont entrepris par la Commission qu'à la demande de l'Assemblée générale, mais l'Assemblée ne s'est prévalu que rarement de ses pouvoirs au titre de l'article 16 du statut de la Commission. La Commission n'a agi à

la demande de l'Assemblée que dans huit cas¹ et, dans plusieurs d'entre eux, l'initiative est venue, en fait, de la Commission elle-même.

3. Cependant, l'expérience a montré que la codification et le développement progressif étaient pratiquement inséparables, si bien que la distinction entre ces deux aspects de la tâche de la Commission n'a pas été maintenue dans la pratique. Il s'ensuit donc que, lorsqu'elle cherche à définir son futur programme de travail, la Commission n'est pas liée par l'interprétation stricte des articles 15, 16 et 18 de son statut, mais est entièrement libre d'examiner l'ensemble du droit international et de choisir non seulement des sujets dans des domaines où il existe déjà une pratique étatique considérable, des précédents et des opinions doctrinales, mais aussi des sujets qui ne sont pas encore réglés par le droit international ou relativement auxquels le droit n'est pas encore suffisamment développé dans la pratique des Etats.

4. Il faut reconnaître, en même temps, que ce choix a une importance politique considérable ; c'est peut-être la raison pour laquelle, à l'article 16 comme à l'article 18 du statut, le pouvoir de décision a été laissé à l'Assemblée générale. La Commission n'a que le pouvoir de faire des recommandations et, en l'exerçant, elle voudra certainement tenir compte des vœux des Etats ; à cet égard, M. Ustor appelle l'attention sur le paragraphe 8 de l'*Examen d'ensemble* (A/CN.4/245). On pourrait dire, plus simplement, que la codification et le développement progressif ne sont pas une fin en eux-mêmes, mais un moyen de parvenir à une fin — la fin étant l'organisation pacifique et juste de la communauté internationale. Sur cette base, l'Assemblée générale serait conduite à choisir des sujets étroitement liés aux problèmes actuels de la paix et de la sécurité internationales et au développement économique du monde et tout particulièrement des pays en voie de développement.

5. Or des sujets de ce genre sont lourds de conséquences politiques et ne sont pas mûrs pour la codification et le développement progressif. Ils sont également liés à des questions extrêmement techniques. On peut répondre à ces objections que les problèmes en question sont urgents et importants, que le climat politique mondial s'est considérablement amélioré et que la Commission est le lieu où les problèmes les plus délicats peuvent être discutés calmement et objectivement. Pour ce qui est de la technicité, les résultats obtenus par la Commission dans le domaine du droit de la mer, qui présente des aspects techniques délicats, sont une référence suffisante. L'Assemblée générale pourrait donc être amenée à renvoyer à la Commission les sujets les plus divers et les plus difficiles, appartenant plus au domaine du développement progressif qu'à celui de la codification.

6. Toutefois, la Commission devrait tenir compte de ses possibilités limitées et du peu de temps dont elle

dispose. Son ordre du jour est complet pour de longues années à venir. En outre, bien que la codification et le développement progressif soient inséparables, il est possible de distinguer nettement les sujets qui relèvent davantage de la codification que du développement progressif.

7. On peut donc se demander s'il est souhaitable d'établir un programme de travail à long terme. Un programme à long terme n'est rien d'autre qu'une liste de sujets que la Commission se propose de traiter un jour. Ce qui importe, plus que le programme lui-même, c'est la priorité accordée à chaque sujet. Il existe déjà une liste de sujets dans l'excellent *Examen d'ensemble* du Secrétariat ; la Commission peut toujours en choisir sur cette liste, compte tenu de l'état d'avancement de ses travaux en cours. Il ne serait guère souhaitable d'ajouter d'autres sujets aux quelques quarante qui sont déjà énumérés dans l'*Examen d'ensemble*. M. Ustor pense, pour sa part, que la Commission devrait, chaque année, inscrire à son ordre du jour la question de l'inclusion de nouveaux sujets dans le programme de ses travaux et faire rapport sur ses décisions à l'Assemblée générale.

8. Toutefois, si la majorité des membres le désirent, la Commission pourrait peut-être indiquer également quelques sujets — mais quelques-uns seulement — qu'elle a l'intention d'étudier dans un avenir pas trop éloigné. Parmi ceux-ci pourraient figurer les voies d'eau internationales et la responsabilité des Etats en cas de dommages causés par des faits qui ne sont pas illicites au regard du droit international.

9. M. Ustor recommanderait aussi, bien qu'il ne s'agisse pas d'un sujet de codification, un nouvel examen des moyens susceptibles de rendre plus accessible la documentation relative au droit international coutumier. Conformément à l'article 24 de son statut, la Commission a inscrit cette question à l'ordre du jour de sa deuxième session et l'a examinée sur la base d'un excellent document de travail². Il serait extrêmement utile de réviser ou de compléter cette étude pour la mettre à jour. Ce travail aurait l'avantage de révéler quelles sont les publications nationales qui existent concernant la pratique des Etats. L'envoi aux gouvernements d'une lettre circulaire leur demandant si une publication de ce genre existe dans leur pays pourrait inciter les Etats qui n'en ont pas à en créer une.

10. La Commission pourrait également indiquer, dans son rapport à l'Assemblée générale, qu'elle reste toujours prête à donner suite à toute proposition que l'Assemblée lui renverrait en vertu de l'article 16. Elle pourrait également se référer à l'article 17, actuellement presque oublié, qui habilite les Etats Membres, les principaux organes des Nations Unies, les institutions spécialisées et même « les organisations officielles établies par accords intergouvernementaux » à soumettre à la Commission pour examen des plans et projets de conventions multilatérales en vue d'encourager le développe-

¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II, (2^e partie), p. 4, doc. A/CN.4/245, note 6.

² *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, vol. II, p. 24 ; texte français dans A/CN.4/16.

ment progressif du droit international et sa codification. Par exemple, la Cour internationale de Justice, en tant qu'organe principal des Nations Unies, pourrait très bien faire des suggestions intéressantes en ce qui concerne le futur programme de la Commission.

11. En conclusion, si la Commission n'établissait pas de programme de travail à long terme comme celui qu'elle a adopté en 1949, elle pourrait toujours décider d'inscrire chaque année à son ordre du jour une question intitulée « Inscription éventuelle de nouvelles questions au programme de travail de la Commission ». Cette mesure assurerait la continuité de ses travaux.

12. M. KEARNEY ajoute simplement quelques remarques aux observations qu'il a présentées par écrit (A/CN.4/254). Le débat porte essentiellement sur ce que doit être le travail de la Commission avec quelques indications sur la manière dont ce travail doit être fait. Au cours de la discussion, il est bon de se souvenir que la Commission est le principal organisme chargé de codifier le droit international.

13. Pendant les vingt-cinq dernières années, la situation a beaucoup changé. De nombreux problèmes nouveaux sont apparus, dont certains sont relativement sans précédent. L'étude de certains de ces problèmes a été confiée à divers organes spécialisés et c'est là une situation de fait qui doit être acceptée comme telle. Il apparaît du reste que, compte tenu de ses méthodes de fonctionnement, la Commission est dans l'impossibilité d'examiner un grand nombre de questions.

14. Cela étant, la Commission ne doit pas écarter l'étude d'un sujet pour la seule raison que celui-ci n'a pas fait l'objet d'une pratique ou d'une jurisprudence suffisamment abondantes. En procédant de la sorte, elle renoncerait en fait à s'acquitter d'une partie de la tâche qui lui a été confiée. Elle se contenterait d'un rôle de second plan, qui consisterait à ne s'occuper que des questions en marge de la vie internationale active.

15. La Commission est amenée à déterminer quelles sont ses intentions en présence de l'*Examen d'ensemble* de 1971 et quelles recommandations elle doit faire à l'Assemblée générale au sujet de son programme de travail à long terme. De l'avis de M. Kearney, la Commission ne doit pas établir une liste limitative de sujets, qui lui interdirait l'examen de toute autre question. Néanmoins, en raison des travaux préparatoires approfondis qu'exige l'étude de toute question, il serait utile d'essayer de déterminer quels sont les sujets qui, compte tenu des besoins de la communauté internationale, méritent de recevoir la plus haute priorité. Cela permettrait de planifier les travaux à l'avance.

16. Comme le disait sir Humphrey Waldock, la Commission ne peut examiner, au cours d'une même session, qu'une seule grande question et une question de moindre importance. Cela étant, la Commission a encore du travail pour huit ou dix ans. Si elle ajoutait aux questions en cours d'étude trois grandes questions et trois questions moins importantes, son programme de travail serait tracé pour les vingt années à venir. A cet égard, M. Kearney tient à souligner qu'une session de dix semaines est tout à fait insuffisante pour mener à

bien la tâche de codification d'une branche importante du droit international. Pour résoudre ce problème, il faudrait convaincre l'Assemblée générale de la nécessité de modifier les méthodes de travail de la Commission. Une solution possible, qui n'entraînerait pas de dépenses excessives, serait de constituer un comité restreint qui se réunirait avant la session pour préparer les questions avant leur examen par la Commission. La Commission elle-même pourrait ainsi travailler plus rapidement.

17. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que l'excellent *Examen d'ensemble* du Secrétariat montre bien, au paragraphe 19, en quoi la situation actuelle diffère de celle de 1949.

18. En 1949, la tâche de la Commission consistait à codifier le droit international classique dans des domaines où la pratique des Etats était importante. Les quatorze matières qui ont alors été retenues sur les vingt-cinq matières initialement envisagées illustrent cette situation. En revanche, les problèmes actuels demandent à être résolus d'une manière plus énergique et plus systématique que lorsque le droit se forme exclusivement par la conclusion de traités et par le développement du droit coutumier. Il s'agit d'élaborer des règles juridiques applicables à des activités nouvelles, ou d'établir des règles appelées à régir des activités traditionnellement considérées comme relevant du pouvoir discrétionnaire des Etats. En mettant à jour son programme de travail à long terme, la Commission doit donc tenir compte des besoins actuels de la communauté internationale.

19. Dans ces conditions, ce serait une erreur que de choisir les sujets selon des critères traditionnels, à savoir : large pratique des Etats, nombreuses décisions judiciaires, doctrine relativement uniforme et même, le cas échéant, existence de traités en la matière.

20. Il y a lieu de noter que la Commission ne s'est pas toujours inspirée de ces critères lorsqu'elle a choisi des matières en vue de leur codification et de leur développement progressif. Ainsi, de 1949 à 1958, elle a consacré d'utiles travaux au plateau continental, sujet qui ne répondait aucunement à ces critères. La seule pratique des Etats qui ait joué est celle de douze Etats d'Amérique dont la moitié reconnaissait la souveraineté de l'Etat riverain sur les eaux surjacentes du plateau continental, alors que l'autre moitié considérait ces eaux comme faisant partie de la mer territoriale ou de la haute mer, suivant le cas. Les auteurs étaient partagés sur la question et le seul traité existant était celui que le Royaume-Uni a conclu avec le Venezuela en 1942 sur la question du plateau continental au-dessous du golfe de Paria. La Commission a cependant entrepris de codifier la matière, pour répondre aux besoins manifestes de la communauté internationale et aux recommandations de l'Assemblée générale. Ses travaux ont abouti à la Convention de 1958 sur le plateau continental³.

³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 499, p. 311.

21. La même situation s'est présentée pour la question de la pêche. La Conférence technique internationale sur la conservation des ressources biologiques de la mer, tenue à Rome en 1955, a reconnu, par 18 voix contre 17, avec 8 abstentions, « l'intérêt particulier que présente, pour l'Etat riverain, le maintien de la productivité des ressources de haute mer au voisinage de ses côtes »⁴. Toute faible qu'elle fût, cette majorité a ouvert la voie qui devait conduire à la reconnaissance de cet intérêt spécial mentionné à l'article 6 de la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer⁵.

22. Si ce résultat a pu être atteint, c'est grâce à l'introduction de la notion d'intérêt particulier de l'Etat riverain dans les articles 4 à 6 du projet d'articles relatifs à la conservation des ressources biologiques de la mer⁶, établi par la Commission du droit international sous la direction avisée de M. J.B.A. François, rapporteur spécial pour la question du droit de la mer. Or, cet élément de développement progressif du droit international trouve son origine non pas dans la pratique des Etats ni dans des précédents, pratiquement inexistant, mais tout simplement dans la décision que la Conférence de Rome de 1955 a prise en adoptant un principe qui allait bien au-delà des considérations purement techniques.

23. De même, le Traité sur les activités dans l'espace extra-atmosphérique⁷, adopté par l'Assemblée générale, ne reflète aucune pratique existante des Etats. Il constitue un cadre juridique pour la pratique future des Etats et l'Assemblée générale l'a délibérément adopté afin de répondre aux besoins de la communauté internationale.

24. Il ne faut pas oublier ces antécédents lorsqu'on choisit des sujets à inscrire au programme de travail à long terme. En outre, il convient de retenir des matières susceptibles d'intéresser la majorité des pays.

25. Cela dit, M. Castañeda passe brièvement en revue les cinq matières que la Commission n'a pas examinées sur les quatorze que l'Assemblée générale avait retenues en 1949⁸. La première, celle de la reconnaissance des Etats et des gouvernements, est une matière que la Commission n'a jamais tenté de codifier, l'Assemblée générale n'ayant guère manifesté d'intérêt à son égard. La deuxième, celle des immunités juridictionnelles des Etats et de leur propriété, est une matière qui se prête à la codification et la Commission ferait bien de la choisir, encore qu'elle ne soit peut-être pas particulièrement importante ou urgente. Quant à la troisième matière, à savoir la juridiction pénale en matière d'infractions

commises en dehors du territoire national, certains aspects en ont été codifiés dans divers traités conclus à des dates récentes ; les autres aspects ne semblent guère se prêter à un travail utile de la part de la Commission. La situation est à peu près la même en ce qui concerne la quatrième question, celle du droit d'asile, depuis que l'Assemblée générale a adopté, en 1967, une déclaration sur l'asile territorial⁹. Reste la question de la condition des étrangers, que l'Assemblée générale devait avoir présente à l'esprit lorsqu'elle a invité la Commission à entreprendre l'étude de la responsabilité des Etats. Mais en examinant ce dernier sujet, la Commission elle-même a, bien entendu, décidé de ne pas s'occuper de règles de fond comme celles qui régissent la condition des étrangers.

26. M. Castañeda serait d'avis, quant à lui, que la Commission inscrive à son programme de travail cet important sujet de la condition des étrangers, dont certains aspects sont codifiés de façon fragmentaire par plusieurs organismes internationaux, dont la CNUCED.

27. En ce qui concerne les sujets mentionnés dans l'*Examen d'ensemble*, ceux du chapitre III, qui ont trait au droit du développement économique, présentent une très grande importance, mais ne sont pas de ceux que la Commission du droit international pourrait aisément codifier.

28. Quant aux sujets du chapitre II, concernant le droit de la paix et de la sécurité internationales, M. Castañeda ne pense pas que la Commission ne soit pas qualifiée pour s'en occuper. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'elle a adopté en 1949 un projet de Déclaration sur les droits et devoirs des Etats¹⁰.

29. En ce qui concerne le droit de la mer, les aspects non encore réglés relèvent presque entièrement du développement progressif. La majeure partie du droit de la mer traditionnel a déjà été codifiée par les Conventions de Genève de 1958 auxquelles ont abouti les travaux de la Commission. Il ne semble donc pas que celle-ci ait encore un rôle important à jouer dans ce domaine. Des résultats ne pourront être obtenus que par voie de concessions mutuelles, fruit de laborieuses négociations auxquelles donnera lieu la conférence qui doit se tenir à Santiago en 1974. La question relève de la compétence des représentants des Etats plutôt que de celle de la Commission.

30. Par contre, en matière d'environnement, la Commission pourrait faire œuvre utile. La principale difficulté tient à la diversité des sources et des formes de pollution. La question de la pollution de la mer par les hydrocarbures a récemment fait l'objet d'une convention¹¹ et la Commission pourrait certainement chercher à dégager cinq ou six principes de droit concernant la protection de l'environnement.

⁴ Rapport de la Conférence technique internationale sur la conservation des ressources biologiques de la mer (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1955.II.B.2), par. 18.

⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 559, p. 285.

⁶ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, dixième session, Supplément n° 9 (A/2934)*, annexe au chapitre II.

⁷ Voir la résolution 2222 (XXI) de l'Assemblée générale.

⁸ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10 (A/925)*, par. 16.

⁹ Résolution 2312 (XXII) de l'Assemblée générale.

¹⁰ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10 (A/925)*, par. 46.

¹¹ Voir *International Legal Materials*, Washington, vol. XI, n° 2, mars 1972, p. 262.

31. Un autre sujet que la Commission pourrait étudier est celui de la responsabilité objective des Etats pour faits licites. C'est un sujet qui demande à être codifié d'urgence et qui présente un intérêt particulier pour les Etats en raison des problèmes auxquels il donne lieu quotidiennement.

32. En résumé, M. Castañeda serait d'avis que la Commission recommande à l'Assemblée générale d'inscrire quatre nouveaux sujets à son programme de travail à long terme : premièrement, la condition des étrangers ; deuxièmement, les principes du droit de l'environnement ; troisièmement, la responsabilité des Etats pour faits licites ; quatrièmement, le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.

33. M. Castañeda est pleinement d'accord pour dire qu'il n'est pas souhaitable de surcharger le programme de travail à long terme étant donné que trois ou quatre sujets suffisent à occuper la Commission pendant une quinzaine d'années.

34. M. TSURUOKA s'associe aux félicitations adressées au Secrétariat pour la préparation de l'*Examen d'ensemble*. La nécessité de réexaminer le programme de travail à long terme de la Commission est incontestable. En effet, depuis 1949, la situation internationale a beaucoup évolué et de nouveaux problèmes se posent. Ceux-ci appellent une solution sur le plan du droit international.

35. Des changements sont aussi intervenus au sein des Nations Unies, notamment avec la création d'organismes chargés d'examiner certaines questions juridiques, et M. Tsuruoka se demande si, dans les domaines dont il s'agit, la Commission peut laisser à d'autres organismes le soin de codifier le droit international et d'en assurer le développement progressif. On pourrait craindre en effet qu'elle n'ait plus à s'occuper que de questions secondaires si elle laisse cette tendance se développer. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que la Commission se compose de juristes représentant les différents systèmes de droit du monde et qu'elle a toujours assuré avec succès la codification des règles fondamentales du droit international. A la différence des autres organismes semblables, elle n'a pas à légiférer dans les domaines qui appellent des solutions immédiates ; elle doit se limiter aux problèmes fondamentaux du droit international. C'est pourquoi la prolifération d'organismes s'occupant de questions urgentes, et souvent importantes, ne constitue pas une menace pour les travaux de la Commission.

36. Sept des quatorze sujets inscrits sur la liste de 1949 ont déjà fait l'objet de projets définitifs ou de rapports et deux autres sont en cours d'étude, à savoir la responsabilité des Etats et la succession d'Etats. La Commission devra leur consacrer encore beaucoup de temps, mais il est évident que la liste des matières à étudier doit maintenant être complétée.

37. En établissant une nouvelle liste, la Commission doit être guidée par deux considérations. D'une part, elle doit tenir compte des besoins de la communauté in-

ternationale en matière de codification et de développement progressif du droit international. La Commission est au service de la communauté internationale ; elle doit non pas s'engager dans des études purement académiques mais s'attacher à la valeur pratique des solutions qu'elle propose. D'autre part, la Commission doit porter son choix sur des questions suffisamment mûres pour la codification ou le développement progressif. Elle ne doit pas légiférer à tout prix, même si certaines situations appellent d'urgence des solutions, et succomber à la tentation d'examiner des problèmes d'actualité mondiale. Il importe, au contraire, qu'elle limite ses travaux aux domaines du droit international desquels se dégagent au moins certaines règles de droit coutumier.

38. Pour ce qui est des sujets à inscrire sur la nouvelle liste, la Commission pourrait envisager de conserver les cinq matières du programme de 1949 qu'elle n'a pas encore étudiées, à savoir : reconnaissance des Etats et des gouvernements, immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, juridiction pénale en matière d'infractions commises en dehors du territoire national, condition des étrangers et droit d'asile. Il ne faut pas se dissimuler cependant que la question de la reconnaissance des Etats et des gouvernements soulèvera des difficultés d'ordre politique et que le problème d'une juridiction pénale en matière d'infractions commises en dehors du territoire national posera de nombreux problèmes.

39. Pour ce qui est des questions nouvelles, M. Tsuruoka serait d'avis de retenir la responsabilité des Etats pour fait non illicite, car il estime que cette matière se prête à être étudiée par la Commission. Ses préférences vont également au droit international relatif aux voies d'eau internationales, au droit relatif au règlement pacifique des différends, et notamment à l'étude de la procédure de conciliation, qui a pris récemment une importance accrue, ainsi qu'à l'extradition.

40. Au cas où la Commission inscrirait sur sa liste la question des actes unilatéraux, son étude impliquerait des distinctions entre les différents domaines dont l'acte peut relever. Par exemple, la dénonciation des traités est étroitement liée au droit des traités.

41. M. Tsuruoka appuie la suggestion de M. Kearney concernant la création d'un comité restreint qui se réunirait avant les sessions et préparerait la tâche de la Commission.

M. Yasseen prend la présidence.

42. M. AGO, après avoir félicité le Secrétariat de l'excellente qualité de l'*Examen d'ensemble du droit international*, souligne que la Commission se distingue des autres organes de l'ONU chargés d'examiner des questions de droit international en ce qu'elle a été créée pour s'occuper expressément de la codification et du développement progressif du droit international, qu'elle a une compétence générale en la matière et qu'elle est un organe permanent. Sa tâche est différente de celle des organes spéciaux créés pour étudier des sujets nouveaux spécifiquement désignés ou des sujets d'actualité selon les besoins du moment. Elle n'a donc pas à

chercher à se rendre populaire en élaborant des conventions dans des domaines où le droit international n'a pas encore pénétré. D'ailleurs, il est heureux que d'autres organes s'occupent de questions juridiques, ce qui décharge d'autant la Commission, dont le programme de travail est déjà fort chargé.

43. La composition de la communauté internationale a subi un changement radical au cours des années 60 par suite de l'accession à l'indépendance d'un très grand nombre d'Etats qui, n'ayant pas participé à la formation du droit international en vigueur, estiment non sans raison être en droit d'en remettre le contenu en question. Par exemple, dans le domaine de la juridiction internationale, ce n'est pas le règlement juridictionnel des différends comme tel qui leur inspire de la méfiance, ce sont les règles, surtout les règles non écrites, que les tribunaux doivent appliquer.

44. Du même coup, le rôle de la Commission a radicalement changé de caractère. Il ne suffit plus de poursuivre une tâche technique entreprise dès les années 30. La codification est devenue une nécessité pour rendre au droit, surtout au droit non écrit, son caractère de certitude et en raffermir les assises, avec la collaboration de tous les membres de la communauté internationale. C'est ce qu'a fait, par exemple, la Conférence de Vienne sur le droit des traités, et c'est pourquoi la Commission doit codifier avant tout les grands chapitres du droit international.

45. Jusqu'à présent, les travaux de codification de la Commission ont abouti à des conventions sur le droit de la mer, le droit diplomatique et le droit des traités. En matière de droit de la mer, les effets des règles élaborées ont malheureusement été de courte durée. Sans doute la Commission peut-elle y avoir sa part de responsabilité, mais M. Ago n'en regrette pas moins que la question ne lui ait pas été de nouveau confiée car il reste persuadé de la nécessité qu'il y ait continuité de critères et de méthodes dans la codification d'un sujet déterminé et dans la révision et la mise à jour de cette codification. Dans le domaine du droit diplomatique, il reste encore à régler quelques questions, dont la Commission pourra s'occuper, pour compléter la Convention sur les relations diplomatiques, la Convention sur les relations consulaires et le projet sur les relations entre les Etats et les organisations internationales. Quant au droit des traités, la Commission aura pratiquement couvert la totalité du sujet lorsqu'elle aura terminé l'étude de la succession en matière de traités, de la clause de la nation la plus favorisée et des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

46. Restent deux grands sujets dont la Commission a entrepris la codification et qui vont la retenir encore de longues années : la succession dans les matières autres que les traités, dont l'étude est à peine entamée et qui couvrira certainement nombre de sujets autres que les biens d'Etats, et la responsabilité des Etats, qui est, avec le droit des traités, le sujet le plus vaste et le plus important dont la Commission ait entrepris

l'étude tout en se limitant à la responsabilité proprement dite et à la responsabilité pour fait internationalement illicite. On voit donc que le programme de travail actuel de la Commission est déjà un programme à long terme.

47. Dans ces conditions, la Commission ne doit inscrire de nouveaux sujets à son ordre du jour qu'avec la plus grande circonspection. Il serait imprudent, par exemple, qu'elle s'oriente vers l'étude de questions, aussi intéressantes soient-elles, comme le droit du développement économique, le droit de l'espace extra-atmosphérique, le droit criminel international, etc., qui exigent des compétences très spécialisées et pour lesquelles d'autres organes peuvent être plus qualifiés. Mieux vaut qu'elle se concentre sur des tâches dont la portée correspond mieux à ses capacités. Il serait bon, en outre, qu'en plus des cinq grands sujets dont elle a entrepris l'examen, et dont deux ou trois l'occuperont à chaque session, elle ait en réserve au maximum deux ou trois autres sujets.

48. Parmi les sujets qui ont été proposés, M. Ago retiendrait les voies d'eau internationales, les fleuves notamment, sujet technique de très grande importance pour beaucoup d'Etats, et les actes unilatéraux, qui s'inscrivent logiquement à la suite des actes multilatéraux, ou traités, et des faits illicites. On pourrait encore, à la rigueur, retenir la question, qu'a mentionnée M. Castañeda, de la responsabilité pour dommages découlant d'actes que M. Ago ne qualifiera pas de « licites » mais de non encore interdits par le droit international en vigueur. Enfin, il faudra bien que la Commission étudie aussi tôt ou tard la condition des étrangers, mais pas dans un proche avenir pour ne pas créer de nouveau une confusion entre la responsabilité internationale et le droit des étrangers, après avoir tout fait pour la dissiper. Il va sans dire que l'Assemblée générale pourra, si elle l'estime opportun, ajouter à ces sujets d'autres questions dont elle voudrait confier l'étude à la Commission.

49. M. OUCHAKOV ne pense pas que la Commission doive décider formellement dans l'immédiat quels sont les sujets qu'elle juge bon d'inscrire à son programme de travail. Nul ne peut dire, en effet, quels seront les sujets propres à être codifiés ou dont la codification s'imposera dans une dizaine d'années. En outre, la Commission n'a choisi elle-même ses sujets d'étude qu'au début de son existence ; par la suite, l'initiative est toujours venue de l'Assemblée générale. Cela a été le cas, par exemple, pour la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales de même que pour le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation. Par ailleurs, on peut difficilement demander à l'Assemblée générale de décider, dès maintenant, que la Commission étudiera dans dix ou quinze ans tel ou tel des sujets qu'elle propose. En outre, certains des sujets qui pourraient être proposés — le droit de l'environnement ou le droit de la mer, par exemple — sont trop vastes ou déjà confiés à d'autres organes, mais il

se pourrait qu'un ou plusieurs de leurs aspects soient renvoyés à la Commission sur décision de l'Assemblée. C'est en effet à cette dernière qu'il appartient de déterminer non seulement les sujets à étudier mais les organes les plus appropriés pour le faire.

50. Mieux vaudrait donc ne pas dresser une longue liste des sujets d'étude possibles ni décider formellement quels devraient être les sujets à codifier, mais plutôt faire savoir à l'Assemblée qu'après avoir examiné l'excellent *Examen d'ensemble du droit international* présenté par le Secrétaire général, la Commission lui soumet, pour examen et à titre d'information, plusieurs sujets dont l'importance s'est dégagée des débats.

M. Castañeda reprend la présidence.

51. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, signale qu'à sa première session le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement a adopté à l'unanimité un rapport dans lequel figure le passage suivant :

« En ce qui concerne la question du droit international dans le domaine de l'environnement, on a suggéré d'inviter l'Assemblée générale à envisager la codification et le développement progressif du droit de l'environnement, et de renvoyer éventuellement cette question à la Commission du droit international ¹². »

La séance est levée à 13 heures.

¹² Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément n° 25 (A/9025), par. 60.

1235° SÉANCE

Mercredi 27 juin 1973, à 10 h 10

Président : M. Mustafa Kamil YASSEEN

puis : M. Jorge CASTAÑEDA

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat.

- a) Examen du programme de travail à long terme de la Commission : « Examen d'ensemble du droit international » — document rédigé par le Secrétaire général ;
- b) Priorité à donner à la question du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation

(A/CN.4/244/Rev.1; A/CN.4/245; A/CN.4/254;
A/CN.4/270)

[Point 5 de l'ordre du jour]
(suite)

1. Sir Francis VALLAT dit que M. Ustor a eu raison de rappeler à la Commission qu'elle devait toujours se référer aux dispositions de son statut. Il faut prendre le statut comme il est, tout au moins tant que l'Assemblée générale n'aura pas décidé de le modifier. Eu égard à l'*Examen d'ensemble*, les articles 16, 17, 18 et 24 sont d'une importance particulière. L'article 16, qui traite du développement progressif du droit international, confère l'initiative essentiellement à l'Assemblée générale, tandis que l'article 18, qui traite de la codification du droit international, laisse l'initiative essentiellement à la Commission et exige d'elle qu'elle examine l'ensemble du droit international pour y rechercher des sujets de codification.

2. Le paragraphe 2 de l'article 18 prévoit que lorsque la Commission juge la codification d'un sujet nécessaire ou désirable, elle doit soumettre ses recommandations à l'Assemblée générale. Sir Francis considère que le moment est venu pour la Commission de faire à cet égard des recommandations à l'Assemblée et la seule question qui se pose est de savoir si tel ou tel sujet est mûr pour la codification. La véritable difficulté est pour sir Francis de déterminer quels sont les domaines sur lesquels la Commission doit concentrer son attention. L'article 15 donne quelques indications à cet égard lorsqu'il définit les expressions « développement progressif du droit international » et « codification du droit international ». Cet article est ainsi libellé :

Dans les articles qui suivent, l'expression « développement progressif du droit international » est employée, pour la commodité, pour viser les cas où il s'agit de rédiger des conventions sur des sujets qui ne sont pas encore réglés par le droit international ou relativement auxquels le droit international n'est pas encore suffisamment développé dans la pratique des Etats. De même, l'expression « codification du droit international » est employée, pour la commodité, pour viser les cas où il s'agit de formuler avec plus de précision et de systématiser les règles du droit international dans des domaines dans lesquels il existe déjà une pratique étatique considérable, des précédents et des opinions doctrinales.

3. Il est peut-être difficile de faire une distinction tranchée entre les nouveaux sujets de droit et les anciens, entre les règles générales du droit et les règles particulières ou, en d'autres termes, entre le fondement même et la superstructure des travaux de la Commission. Ainsi, le droit des traités était manifestement du ressort de la Commission, tandis que le droit de l'espace extra-atmosphérique et celui des fonds marins appartiennent à une catégorie différente. Le but de la Commission devrait être, selon sir Francis, de poursuivre et d'achever l'étude des grands sujets de droit international et, pour ce faire, elle doit suivre les précieuses directives que lui donne son statut.

4. Des directives utiles figurent également dans la résolution 2926 (XXVII) de l'Assemblée générale. Au paragraphe 3 du dispositif de cette résolution, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission du droit international de poursuivre ses travaux sur la responsabilité des Etats, la succession d'Etats en matière de traités et dans les matières autres que les traités, la clause de la nation la plus favorisée et la question des