

Document:-  
**A/CN.4/SR.1484**

**Compte rendu analytique de la 1484e séance**

sujet:  
**<plusieurs des sujets>**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1978, vol. I**

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

contenues dans les traités entre Etats. Il fait observer par ailleurs que, si l'on adoptait la définition que la CEE propose d'ajouter à l'article 2, il faudrait définir l'expression « Etat » — ce qui est impossible — et modifier les définitions figurant aux alinéas *b*, *c* et *d* de l'article 2.

14. Enfin, le Rapporteur spécial signale que la clause de sauvegarde figurant à l'alinéa *c* de l'article 3 élargit le champ d'application du projet d'article en l'étendant « aux relations entre Etats régies par des clauses aux termes desquelles des Etats s'obligent à accorder le traitement de la nation la plus favorisée à d'autres Etats, lorsque ces clauses sont contenues dans des accords internationaux conclus par écrit auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international ».

15. M. REUTER pense que, en excluant du champ d'application du projet d'articles les traités conclus avec des entités internationales comme la CEE, la Commission limiterait gravement la portée du projet et risquerait d'en compromettre l'efficacité. Il lui paraît dangereux de qualifier la CEE d'organisation supranationale uniquement parce qu'elle peut conclure des traités dans des domaines qui sont de la compétence des Etats, car, en concluant des accords de siège, l'ONU et les institutions spécialisées ont également conclu des accords avec des Etats dans des domaines qui sont normalement de la compétence des Etats. En matière nucléaire, par exemple, il est indispensable que certaines organisations internationales puissent conclure des accords avec les Etats dans des domaines qui, jusqu'à présent, ne relevaient que de la compétence des Etats. Une attitude trop stricte en la matière empêcherait la conclusion d'accords nécessaires à la paix mondiale.

*La séance est levée à 18 h 5.*

## 1484<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 23 mai 1978, à 10 h 5*

*Président* : M. José SETTE CÂMARA

*Présents* : M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

### Visite du Président de la Cour internationale de Justice

1. Le PRÉSIDENT dit que c'est pour lui un très grand honneur que de souhaiter, au nom de tous les membres de la Commission, la bienvenue à M. Jiménez de Aréchaga, président de la Cour internationale

de Justice. Membre de la Commission de 1960 à 1969, M. Jiménez de Aréchaga a apporté à ses travaux une contribution remarquable; sa présence au débat relatif au projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée est particulièrement opportune, car il a été le premier à proposer que la question soit examinée par la Commission.

2. M. JÍMENEZ DE ARÉCHAGA (Président de la Cour internationale de Justice) se déclare très heureux de l'occasion qui lui est donnée de renouer les liens existant entre la Commission et la Cour internationale de Justice. La Cour continue de suivre avec un vif intérêt les travaux de la Commission, qui, il en est persuadé, contribueront à résoudre la crise dont souffre actuellement la justice internationale.

### Clause de la nation la plus favorisée (*suite*) [A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, A/CN.4/309 et Add.1 et 2]

[Point 1 de l'ordre du jour]

#### PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLE 1<sup>er</sup> (Champ d'application des présents articles)<sup>1</sup> [*suite*]

3. M. SUCHARITKUL dit que l'article 1<sup>er</sup> pose la question des limites du champ d'application du projet d'articles. En ce qui concerne la suggestion tendant à limiter ce champ d'application en ajoutant les mots « conclus par écrit » après le mot « traités » (A/CN.4/309 et Add.1 et 2, par. 60), il pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il est inutile d'introduire une telle précision, et cela pour deux raisons : d'une part, parce qu'une clause de la nation la plus favorisée ne peut se trouver que dans un traité conclu par écrit; d'autre part, parce que, comme l'a fait observer le Rapporteur spécial, l'expression « traité » est déjà définie à l'alinéa *a* de l'article 2<sup>2</sup> comme « un accord international conclu par écrit ».

4. En ce qui concerne la proposition tendant à étendre le champ d'application du projet d'articles aux traités conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international, M. Sucharitkul pense qu'il n'est pas nécessaire d'ouvrir une controverse sur la question de savoir si une organisation internationale peut être dotée d'une personnalité supranationale. Il suffit, à son avis, d'admettre que les Etats membres d'une organisation internationale peuvent, en tant qu'Etats souverains, déléguer à cette organisation le pouvoir de mener des négociations et de conclure des traités dans certains domaines spécifiques — sans avoir pour autant à lui attribuer une personnalité supranationale. Ainsi, dans le cas de l'accord d'assistance technique conclu en 1968 entre la CEAE0 et l'ANASE, la capacité de la CEAE0 de conclure des accords internationaux était reconnue par la législation interne de la

<sup>1</sup> Pour texte, voir 1483<sup>e</sup> séance, par. 8.

<sup>2</sup> Voir 1483<sup>e</sup> séance, note 1.

Thaïlande et par l'accord de siège conclu entre la Thaïlande et l'ONU, tandis que la compétence de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est en la matière était reconnue dans la Déclaration de Bangkok, du 8 août 1967<sup>3</sup>. M. Sucharitkul estime toutefois, comme le Rapporteur spécial, que le moment n'est peut-être pas encore venu d'étendre le champ d'application du projet d'articles aux traités conclus entre des sujets de droit international autres que des Etats. Il rappelle que cette question est actuellement étudiée dans le cadre du sujet des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

5. Dans ses observations (A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, sect. C, sous-sect. 1), l'UNESCO a suggéré implicitement une autre manière d'élargir le champ d'application du projet d'articles en parlant d'une « clause de l'organisation la plus favorisée ». M. Sucharitkul estime, pour sa part, que l'expression « clause de la nation la plus favorisée » est satisfaisante dans la mesure où c'est la formule traditionnellement employée. On peut, il est vrai, se demander ce que signifie au juste l'expression « nation la plus favorisée » et pourquoi le mot « nation » a été employé à la place du mot « Etat ». Toutefois, en définissant le « traitement de la nation la plus favorisée » comme « un traitement accordé par l'Etat concédant à l'Etat bénéficiaire », l'article 5 montre que la notion de nation rejoint celle d'Etat. Il est donc impossible de remplacer le mot « nation » par le mot « organisation » et de parler d'une « clause de l'organisation la plus favorisée ».

6. M. Sucharitkul estime donc, en conclusion, que la Commission doit s'en tenir aux limites prévues par le texte actuel de l'article 1<sup>er</sup>.

7. M. EL-ERIAN estime que l'article 1<sup>er</sup> doit rester inchangé, pour les raisons avancées par le Rapporteur spécial. Il convient de ne pas perdre de vue que, compte tenu des circonstances qui ont conduit à son inscription à l'ordre du jour de la Commission, le sujet à l'examen est très étroitement lié au droit des traités.

8. Dans sa présentation extrêmement claire de l'article 1<sup>er</sup> du projet, le Rapporteur spécial a mentionné la difficulté de parvenir à une définition du terme « Etat ». A cet égard, il est peut-être bon de rappeler que, dans son rapport sur sa toute première session, la Commission a déclaré qu'il était inutile de chercher à définir ce terme, bien qu'une suggestion eût été faite en ce sens par certains gouvernements<sup>4</sup>. Elle l'a employé au sens où il est communément accepté dans la pratique internationale, et ne s'est pas cru tenue d'énoncer, dans le projet de déclaration sur les droits et devoirs des Etats, les conditions que devait remplir une communauté pour pouvoir deve-

nir un Etat. En d'autres termes, quand elle a abordé les droits et les devoirs des Etats — l'occasion certainement la plus propice de succomber à la tentation de définir la notion d'Etat —, la Commission a décidé de ne pas entreprendre cette tâche. Elle s'en est tenue à cette décision non seulement en ce qui concerne le droit des traités mais aussi dans le domaine de la représentation des Etats et dans celui des traités conclus entre Etats et organisations internationales.

9. M. CALLE Y CALLE note que dans leurs observations (A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, sect. A), la Tchécoslovaquie et les Pays-Bas ont souligné que l'article 1<sup>er</sup> restreignait beaucoup le champ d'application du projet en excluant de ce champ d'application les clauses figurant dans des traités auxquels est partie une organisation ou une entité internationale à laquelle ses Etats membres ont délégué leurs pouvoirs. Cette opinion a été exprimée aussi de façon très nette par la CEE et, dans une certaine mesure, par le Conseil de l'Accord de Carthage (*ibid.*, sect. C).

10. Dès l'origine, il avait été décidé de procéder à une étude spéciale de la clause de la nation la plus favorisée, non seulement du point de vue de son application aux échanges et au commerce, mais encore en tant qu'institution juridique, et d'élaborer un projet qui, d'une certaine manière, compléterait la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>5</sup>. Il faut donc faire la distinction entre la question des traités entre Etats et la question, qui figure à l'ordre du jour, des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. C'est donc à juste titre que l'article 1<sup>er</sup> limite l'application du projet aux traités entre Etats, limitation qui est en outre soulignée par la définition de « traité » donnée à l'alinéa a de l'article 2.

11. La définition de la notion fondamentale d'Etat serait un travail de longue haleine et prendrait certainement plus de temps encore qu'il n'en a fallu pour définir la notion d'« agression ». On s'est abstenu de définir la notion d'« Etat » dans d'autres conventions où cette définition aurait été plus justifiée que dans le cas du projet à l'examen. La Commission devrait continuer à employer le mot « Etat », comme le veulent le bon sens et la pratique usuelle, et éviter aussi d'assimiler certaines entités à des Etats, résultat auquel on aboutirait en fait en adoptant la suggestion de la CEE concernant l'inclusion d'une nouvelle définition dans l'article 2 (A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, sect. C, sous-sect. 6, par. 7). M. Calle y Calle est pleinement conscient de l'importance des organisations internationales et des traités contenant des clauses de la nation la plus favorisée conclus entre ces organisations et des Etats, mais il estime que c'est là une question qui se situe pour une large part en dehors du champ d'application du projet d'articles.

<sup>3</sup> American Society of International Law, *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. VI, n° 6, novembre 1967, p. 1233.

<sup>4</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10 (A/925)*, par. 49.

<sup>5</sup> Voir 1483<sup>e</sup> séance, note 2.

12. L'alinéa c de l'article 3 précise que les restrictions à l'application des articles ne portent pas atteinte à l'application de leurs dispositions aux relations entre Etats régies par des clauses aux termes desquelles des Etats s'obligent à accorder le traitement de la nation la plus favorisée à d'autres Etats lorsque ces clauses sont contenues dans des accords internationaux conclus par écrit auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international. Tel devrait être le cas en ce qui concerne les accords internationaux renfermant des clauses de la nation la plus favorisée conclus par la CEE et d'autres organisations du même type. Il se pourrait qu'à l'avenir une autre série d'articles doive être élaborée pour régir les situations dans lesquelles d'autres sujets de droit international interviennent, mais, pour le moment, l'article 1<sup>er</sup>, qui définit le champ d'application du projet à l'examen, doit conserver sa forme actuelle.

13. Sir Francis VALLAT tient à rendre hommage à la pondération avec laquelle le Rapporteur spécial a traité la difficile question de la position de la CEE, en tant qu'entité exerçant des pouvoirs souverains au nom des Etats membres, dans un domaine régi par le droit international. Sir Francis reconnaît qu'au stade actuel ce serait une erreur de modifier la portée générale du projet d'articles. Il convient d'aller de l'avant et, selon l'usage, de n'examiner les articles contenant des définitions que plus tard, lorsque la Commission aura eu la possibilité d'évaluer, à la lumière des débats, les effets du projet sur des cas comme celui de la Communauté; sinon, la Commission risque de prendre une décision prématurée, sans avoir pu considérer les éléments du problème.

14. Par ailleurs, il est indispensable de situer convenablement le problème. La CEE existe effectivement, et c'est aujourd'hui la principale entité commerciale du monde. Le problème est donc d'importance et ne saurait être passé sous silence, car il serait vain d'élaborer une série d'articles sans rapport avec la réalité. Dans le domaine douanier, des pouvoirs souverains sont effectivement exercés par la Communauté elle-même; en fait, ils ne sont plus exercés ni même détenus par les Etats membres de la Communauté. Par exemple, la CEE négocie en qualité de partie contractante à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, domaine dans lequel la clause de la nation la plus favorisée revêt une grande importance. La Commission va-t-elle adopter une attitude négative et élaborer un projet d'articles sur le traitement de la clause de la nation la plus favorisée qui, en matière d'échanges et de commerce, exclurait la Communauté et les entités similaires?

15. Il est certain que les traités négociés et conclus par la CEE avec des Etats sont régis par le droit international. En tant qu'organe chargé de la codification et du développement progressif du droit international, la Commission ne peut se permettre de laisser de côté les problèmes nouveaux qui surgissent dans le domaine du droit international. De plus, les traités conclus par la Communauté lient les Etats membres. En fait, la législation de la CEE relative

aux questions commerciales et douanières s'applique directement non pas aux gouvernements mais aux populations des Etats membres. Les règlements communautaires, qui sont en fait des lois, renferment une formule précisant qu'ils sont obligatoires dans leur intégralité et directement applicables dans tous les Etats membres. Par conséquent, les tribunaux des Etats membres sont juridiquement tenus d'appliquer ces règlements en tant que législation de la Communauté. Les fonctions internationales, législatives et exécutives, sont exercées directement par la Commission des Communautés européennes en tant que telle, et il est inexact d'affirmer qu'elles sont exercées pour le compte des Etats membres. Telle est la réalité pratique et juridique. Si la CDI choisit de placer la CEE et les organisations similaires en dehors du champ d'application du projet, elle privera le futur instrument sur la clause de la nation la plus favorisée d'une grande partie de sa portée en matière commerciale.

16. Sir Francis juge intéressante la suggestion de la Communauté concernant l'article 2, car elle vise non pas à donner une définition de l'Etat, mais simplement à ce que l'expression «Etat» s'entende également d'une entité comme la Communauté. Cela n'est pas la même chose que d'essayer de trouver une définition abstraite et générale de la notion d'«Etat». Les membres de la Commission reconnaîtront également que la Communauté n'est pas en fait un Etat — elle est peut-être en voie de devenir une fédération, que l'on pourrait décrire comme une fédération disposant des pouvoirs limités conférés au gouvernement central. D'autre part, il serait inutile de la classer parmi les organisations supranationales, car il est plus difficile de définir la notion d'organisation supranationale que la notion d'Etat.

17. L'histoire n'est jamais immobile. Il est toujours possible de trouver des exemples de cas où la théorie générale doit être adaptée aux besoins d'une situation particulière. Pour parler net, la question de savoir comment on peut rendre le projet d'articles applicable à des organisations comme la Communauté exige une étude sérieuse et une réflexion approfondie.

18. M. JAGOTA rappelle que le projet d'articles à l'examen concerne une branche du droit des traités qui a été laissée de côté lors de l'adoption de la Convention de Vienne sur le droit des traités, parce qu'elle appelait un examen plus approfondi de la part de la Commission. La clause de la nation la plus favorisée figure habituellement dans des accords ou des traités commerciaux et, pour cette raison, fait partie intégrante de ce que l'on appelle communément le droit des relations économiques internationales. Cependant, la CDI a judicieusement fait valoir que, du moment que le traitement de la nation la plus favorisée pouvait s'appliquer à beaucoup d'autres domaines que les échanges et le commerce, il convenait de donner à cet instrument un vaste champ d'application. C'est pour cette raison que l'article 4 dispose que l'expression «clause de la nation la plus favorisée» s'entend d'une disposition conventionnelle par laquelle un Etat s'oblige à accorder le traitement

de la nation la plus favorisée à un autre Etat « dans un domaine convenu de relations ». De toute évidence, c'est aux Etats intéressés qu'il revient de déterminer le domaine de relations visé. En conséquence, même si de nombreux exemples d'application de la clause se rapportent aux échanges et au commerce, la Commission doit s'assurer que les règles énoncées dans le projet demeurent des règles générales quant à leur teneur et quant à leur champ d'application.

19. On peut également dire que le projet d'articles à l'examen n'a peut-être pas la même valeur que d'autres projets élaborés par la Commission en ce sens qu'il énonce des règles supplétives, c'est-à-dire des règles qui ne seront applicables que si les parties ne sont pas convenues, dans le traité contenant la clause ou autrement, de dispositions différentes concernant l'application de la clause, comme le prévoit l'article 26, et cela que le futur instrument prenne la forme d'un protocole additionnel à la Convention sur le droit des traités ou d'une convention distincte. En conséquence, il est admis que si un problème surgissait qui appelle un traitement ou un examen spécial, les parties seraient libres en formulant la clause, dans un traité bilatéral ou multilatéral, de régler ce problème comme elles l'entendent. Le projet d'articles a donc sa raison d'être, mais il ne peut pas être considéré comme ayant la même importance fondamentale que des règles d'application générale auxquelles il ne serait possible de déroger que dans certaines limites.

20. Par ailleurs, la question s'est posée de savoir si le projet, qui pour le moment vise les clauses sur le traitement de la nation la plus favorisée figurant dans les traités entre Etats, devrait aussi s'appliquer aux clauses figurant dans des traités entre Etats et autres sujets de droit international. En fait, la Commission a déjà décidé de traiter séparément la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, pour l'excellente raison que cela permettrait un examen approfondi et systématique du sujet. Traiter deux sujets en même temps dans un seul texte ne manquerait pas de susciter de nombreuses difficultés d'interprétation.

21. L'inclusion de clauses sur le traitement de la nation la plus favorisée dans des traités autres que les traités conclus entre Etats seuls et déjà envisagée à l'article 3, qui prévoit que, pour cette catégorie de traités, le régime juridique de la clause sera indépendant du régime prévu dans le projet. Ainsi, dans un traité conclu entre la CEE et un Etat ou entre la CEE et une autre organisation internationale, rien n'empêche les parties de prévoir le régime juridique qui régira l'application de la clause de la nation la plus favorisée contenue dans le traité en question. Néanmoins, M. Jagota est pleinement conscient du fait que le problème ne peut pas être éludé par une simple opération consistant à traiter séparément les Etats et les organisations internationales. Inéluctablement, la question se posera de savoir comment établir une distinction entre un Etat et un autre sujet de

droit international, plus particulièrement lorsque ce sujet est une organisation intergouvernementale internationale. Il est évident que, dans le contexte du sujet à l'examen, le problème appelle un examen plus approfondi. Une manière d'aborder le problème consisterait à voir si le rapport qui existe entre les Etats constitutifs et l'organisation intéressée est réglementé par le droit international ou par le droit constitutionnel. Si la relation est telle que les membres constitutifs aussi bien que l'organisation elle-même sont sujets de droit international et ont la capacité de conclure des traités, ceux-ci n'en constituent pas pour autant un « Etat » aux fins du projet. Si, en revanche, la relation relève du droit constitutionnel, l'union des Etats est un Etat en soi aux fins du projet d'articles. On voit surgir de nouvelles organisations à caractère tout à fait particulier, qui ont un pouvoir réglementaire direct à l'égard de la population des Etats constitutifs de l'organisation, sans que l'adoption d'une législation de mise en application soit nécessaire de la part de ces Etats.

22. Au stade actuel, la meilleure façon de procéder est de chercher à comprendre le problème, de limiter le champ d'application du projet d'articles aux traités conclus par écrit entre Etats et, ensuite, d'étudier la possibilité d'établir, soit dans un texte séparé, soit au moyen d'une clause concernant l'application du projet, certains principes directeurs quant au type d'union ou de communauté qui pourrait être assimilé à un « Etat ». Si le projet prend, en définitive, la forme d'une convention, le problème se posera de savoir si non seulement une organisation comme la CEE mais aussi ses Etats membres peuvent devenir parties à la convention. On est tout naturellement amené à évoquer des problèmes tels que celui de la responsabilité internationale ou celui des réserves que pourraient formuler la CEE, ses membres ou certains de ses membres. Mais il existe une autre difficulté encore, qui est celle du problème pratique de l'application, c'est-à-dire la détermination de la sphère de compétence effectivement conférée à l'organisation par ses unités constitutives et, par exemple, la détermination de la question de savoir si l'action entreprise ou le recours exercé au titre d'un traité est de la compétence de l'organisation et, par voie de conséquence, représente une obligation de l'organisation, ou s'il s'agit seulement d'une obligation de l'Etat où s'appliquent les droits ou obligations découlant du traité. Il apparaît clairement que la question tout entière exige un examen très approfondi, car elle va au-delà des clauses sur le traitement de la nation la plus favorisée et intéresse le droit des traités en général.

23. M. SCHWEBEL note que la question du champ d'application du projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée soulève incidemment la question du statut de la CEE. A son avis, la CEE est une organisation internationale, encore que dotée de pouvoirs tout à fait particuliers. Toutefois, le fait que la CEE peut lier ses membres ou agir en leur nom n'est exceptionnel ni en principe ni même, jusqu'à un certain point, en pratique. L'ONU, par exemple, a des

pouvoirs de cette nature en vertu du Chapitre VII de la Charte, et d'autres organisations internationales ont des pouvoirs analogues dans leurs domaines plus limités de compétence.

24. M. Schwebel n'a pas, en principe, d'objection à ce que le champ d'application du projet d'articles soit étendu aux clauses de la nation la plus favorisée contenues dans des accords auxquels sont parties des organisations internationales. En fait, une telle approche se justifie, pour les raisons exposées par sir Francis Vallat. La question est de savoir comment la formuler.

25. La suggestion que la CEE a faite dans ses observations (A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, sect. C, sous-sect. 6, par. 7) et qui se rapporte à la définition de l'expression « Etat » n'est peut-être pas la meilleure façon de résoudre la question, mais elle mérite d'être examinée. Il serait peut-être préférable d'étendre la portée du projet de manière à englober les organisations internationales, ou encore de résoudre la question dans le cadre de l'article 3 (Clauses n'entrant pas dans le champ d'application des présents articles). La Commission pourrait aussi envisager d'appliquer la convention aux traités conclus non seulement entre Etats, mais également entre Etats et groupes d'Etats. Une autre formule possible serait de l'appliquer aux traités entre des Etats et toute entité exerçant des pouvoirs dans des domaines relevant du champ d'application des articles en vertu d'une délégation de pouvoirs au profit de cette entité de la part des Etats souverains qui la composent — en d'autres termes, d'utiliser la formule de la CEE, mais sans que ce soit par le biais d'une définition de l'expression « Etat ». Enfin, le projet pourrait viser non seulement les traités entre Etats, mais aussi les traités entre Etats et organisations internationales, ou même les traités entre Etats et autres sujets du droit international. Toutes ces possibilités méritent d'être étudiées. Pour sa part, M. Schwebel n'a aucune idée préconçue quant à la façon dont le problème devrait être résolu, pourvu qu'il le soit de façon réaliste et progressiste.

26. C'est à juste titre que l'attention a été appelée sur le caractère supplétif du projet d'articles. Ce point est important, et il devrait modérer les objections formulées contre une extension du champ d'application du projet d'articles aux organisations internationales, car cela signifie qu'au moment où un Etat conclut un traité prévoyant l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée, il a toute latitude pour régler les problèmes qui peuvent se poser en ce qui concerne la position d'une organisation internationale.

27. Pour M. Schwebel, le fait que ce projet, de caractère supplétif, ne vise que les accords entre Etats et que la Commission examine séparément un projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales n'implique pas que les accords contenant une clause de la nation la plus favorisée conclus entre des Etats et des organisations internationales doivent être exclus du champ d'application du projet

à l'examen, dans l'idée qu'eux aussi pourraient faire ultérieurement l'objet d'un instrument distinct. Ceux qui ont des objections de fond à l'extension du champ d'application du projet sur la clause de la nation la plus favorisée devraient plutôt exposer la façon dont ils proposent de régler les problèmes que la vie internationale contemporaine pose effectivement dans ce domaine.

28. A une question posée par M. FRANCIS, M. ROMANOV (Secrétaire de la Commission) répond que, conformément aux instructions données par la Commission comme suite à la recommandation de l'Assemblée générale, le Secrétariat a demandé à un certain nombre d'organismes de l'ONU, y compris la CNUCED, de présenter leurs observations au sujet du projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée. La CNUCED a accusé réception de la lettre que le Conseiller juridique lui a adressée à ce sujet, mais elle ne figure pas parmi les organisations qui ont fait part de leurs observations de fond (v. A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, par. 2).

29. M. FRANCIS dit qu'à la suite de l'adoption, par la Sixième Commission de l'Assemblée générale, du projet de résolution recommandant à la CDI de poursuivre l'étude de la clause de la nation la plus favorisée, il a proposé un amendement en séance plénière<sup>6</sup>. Cet amendement tendait à ce que la question soit renvoyée non pas à la Commission mais à la CNUDCI, qui, étant spécialisée dans le domaine commercial, était, pensait-il, mieux à même de traiter le sujet.

30. Un élément d'incertitude subsiste dans son esprit en ce qui concerne l'article 1<sup>er</sup>, eu égard, surtout, à la position de sa propre région et de la Communauté des Caraïbes, qui est, à maints égards, semblable à celle de la CEE. La difficulté qui l'arrête se complique du fait que la CNUCED n'a pas encore présenté ses observations sur le projet d'articles, et, jusqu'à ce qu'elle l'ait fait, M. Francis se voit obligé de remettre le reste de ses propres observations sur la question. Il se peut évidemment qu'entretemps la Commission ait fini d'examiner le sujet, mais peut-être pourrait-on inviter la CNUCED à présenter ses observations à temps pour qu'elles soient annexées au rapport de la CDI sur les travaux de sa session en cours.

31. Enfin, en ce qui concerne la procédure, la Commission voudra peut-être, pour accélérer ses travaux, examiner le projet d'articles par groupes d'articles connexes au lieu de le faire article par article.

32. M. ŠAHOVIĆ estime qu'il ne faut pas modifier le texte de l'article 1<sup>er</sup>, aussi bien pour des raisons pratiques que pour des raisons de principe. La Commission a bien fait de limiter le champ d'application du projet d'articles aux clauses de la nation la plus favorisée contenues dans les traités conclus entre Etats. Le projet tout entier a été conçu dans cette optique,

<sup>6</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Séances plénières*, 1999<sup>e</sup> séance, par. 17 et 18.

si bien que, si sa portée était élargie, plusieurs de ses articles devraient être modifiés.

33. Cependant, bien qu'il reconnaisse l'existence du problème que pourraient poser des organisations supranationales et qu'il comprenne les préoccupations exprimées par certains membres de la Commission à ce sujet, M. Šahović est d'avis que la Commission devrait aborder ce problème de façon pragmatique, c'est-à-dire chaque fois qu'il surgit lors de l'examen d'un article. Il rappelle que, depuis le début de ses travaux sur la clause de la nation la plus favorisée, la Commission a considéré que ceux-ci doivent s'inspirer de la Convention de Vienne sur le droit des traités, puisqu'ils concernent l'application de la clause du point de vue du droit des traités. Elle a dûment souligné que, dans le projet d'articles, les règles primaires doivent toujours rester à l'arrière-plan; c'est d'ailleurs ce qui ressort de l'article 3, relatif aux clauses n'entrant pas dans le champ d'application des articles. Du point de vue de la technique juridique, il serait d'ailleurs possible, conformément à cet article, d'appliquer le projet à des clauses contractées entre des Etats et d'autres sujets du droit international. En conséquence, M. Šahović estime que la Commission ne doit pas exagérer l'importance de la question du champ d'application du projet.

34. Pour M. THIAM, il est bien évident que, en se limitant aux clauses de la nation la plus favorisée conclues entre des Etats, la Commission s'en tient à une pratique connue. Or, il est bon, chaque fois que des tendances nouvelles se manifestent, qu'elle les reflète dans ses travaux, faisant ainsi œuvre de développement progressif du droit international. Le Rapporteur spécial, après avoir examiné le cas des Etats, des organisations internationales et des organisations supranationales, est arrivé à la conclusion qu'il fallait se limiter aux clauses conclues par des Etats. En fait, c'est une différence de degré plutôt que de nature qui sépare les organisations internationales des organisations supranationales: le caractère supranational de certaines organisations peut être plus ou moins marqué. Lorsque l'intégration est poussée à l'extrême, on aboutit à une forme d'Etat fédéral, quittant ainsi le domaine des organisations internationales pour pénétrer dans celui des Etats. Dans ces conditions, il devient difficile de distinguer les organisations internationales des organisations supranationales. Pour tenir compte de la tendance à la supranationalité, il conviendrait plutôt de considérer quels pouvoirs sont réellement conférés à telle ou telle organisation internationale. Si elle était habilitée à conclure des traités contenant une clause de la nation la plus favorisée, il serait alors difficile de l'exclure du champ d'application du projet.

35. En conséquence, M. Thiam estime qu'il serait bon, sans pour autant modifier fondamentalement le texte du projet, de refléter d'une manière ou d'une autre la tendance actuelle consistant à permettre à des organisations internationales de lier conventionnellement non seulement des Etats, mais aussi des populations entières. C'est ainsi que la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest s'ache-

mine vers une intégration toujours plus poussée. La Commission devrait donc exprimer cette tendance générale, si ce n'est dans un ou plusieurs articles, du moins dans le commentaire.

36. M. QUENTIN-BAXTER reconnaît qu'au stade actuel la Commission n'est pas en mesure de renoncer à des distinctions soigneusement établies, ni de mêler des questions de forme et de fond en modifiant les dispositions liminaires et les dispositions essentielles du projet d'articles. D'un autre côté, il serait peu judicieux, de la part de la Commission, d'avoir l'air d'ignorer la présence, sur la scène mondiale, de la CEE et des organisations de caractère analogue — ce qui pourrait faire croire qu'elle est en train de perdre contact avec les réalités de la vie internationale.

37. M. Quentin-Baxter voit dans la CEE une sorte d'infrastructure: elle n'est ni au-dessus ni au-dessous des Etats qui en font partie; simplement, elle les remplace dans le règlement de certaines questions relevant de sa compétence.

38. A son sens, le fond de la question dont la Commission s'occupe actuellement n'est pas la distinction entre les traités conclus entre Etats, d'une part, et les traités auxquels des organisations internationales sont parties, d'autre part. Un des critères qui a fort justement été souligné est de savoir si les relations en question sont régies par le droit international ou par le droit constitutionnel. De son côté, M. Quentin-Baxter mettrait l'accent sur une autre question pertinente en la matière: l'entité intéressée agit-elle à l'égard d'un territoire ou simplement en sa qualité générale d'organisation internationale? Il importe de faire nettement la distinction entre les pouvoirs dévolus au Conseil de sécurité en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou les nombreux autres pouvoirs réels dont les organisations internationales sont investies par leurs membres, et les cas où une organisation internationale agit à l'égard d'un territoire — autrement dit, où son rôle peut être assimilé à celui d'un Etat. Dans l'analyse de ce problème, peut-être la Commission a-t-elle un enseignement à tirer du rôle joué par le Conseil des Nations Unies pour la Namibie.

39. Elle ne peut certainement pas manquer de tenir compte de l'éventualité où des Etats peuvent ou doivent choisir une organisation internationale en tant que mécanisme chargé de conclure des accords et de mener des transactions sur le plan international qui les engageront sur leur propre territoire. Certes, ce genre d'analyse ne résout pas toutes les questions, car il reste le problème fondamental de l'énorme différence entre les critères de compétence qui sont applicables aux Etats et ceux qui sont applicables aux organisations internationales. Un des aspects de ce problème est que les membres de la CEE se considèrent comme liés à l'égard de leur territoire par les décisions que la CEE prend dans les limites de sa compétence et en leur nom. En l'occurrence, la CEE joue un rôle analogue à celui qui incombe normale-

ment aux organes compétents du gouvernement d'un Etat.

40. M. Quentin-Baxter partage l'avis général selon lequel le problème est si vaste que la Commission ne peut espérer le résoudre au cours de la seconde lecture du projet d'articles. Il espère toutefois que la Commission exprimera, dans ses commentaires, son opinion sur la position à l'égard de ces articles d'une organisation telle que la CEE, qui agit en vertu de pouvoirs qui lui sont conférés par des Etats à l'égard de leur propre territoire.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 1485<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 24 mai 1978, à 10 h 5*

*Président : M. José SETTE CÂMARA*

*Présents : M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.*

**Clause de la nation la plus favorisée (suite) [A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, A/CN.4/309 et Add.1 et 2]**  
[Point 1 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :  
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 1<sup>er</sup> (Champ d'application des présents articles)<sup>1</sup> [fin]

1. M. EL-ERIAN souhaite développer sa précédente déclaration (1484<sup>e</sup> séance), dans laquelle il n'a traité que de la définition du terme « Etat », en évoquant trois grandes questions.

2. En premier lieu, quel est le sens d'un texte qui cherche à délimiter le sujet en stipulant que les articles s'appliqueront aux clauses de la nation la plus favorisée contenues dans les traités entre Etats ? Pour M. El-Erian, cet article signifie que, dans son orientation fondamentale et dans la philosophie dont il s'inspire, le projet d'articles est manifestement destiné à s'appliquer aux Etats. Il implique non pas que tel ou tel article ne peut pas tenir compte des circonstances d'un cas particulier, mais que les dispositions du projet d'articles doivent être considérées et interprétées comme un tout.

3. En deuxième lieu, qu'entend-on par « Etat » ? De l'avis de M. El-Erian, ce terme revêt le même sens que dans plusieurs autres projets de la Commission,

qui tous se réfèrent aux Etats sans essayer de définir le terme. De plus, dans son commentaire de 1949 relatif au projet de déclaration sur les droits et devoirs des Etats, la Commission a indiqué que le mot « Etat » était utilisé dans le sens communément accepté dans la pratique internationale<sup>2</sup>. Juridiquement parlant, il n'y a pas de difficulté à définir le terme — et, en fait, une définition a été incluse par les unions panaméricaines dans une de leurs conventions. Cependant, le problème est essentiellement un problème de reconnaissance, qui a amené quelques membres de la communauté des nations à envisager certaines entités différemment de la façon dont ils considéraient les autres Etats.

4. Pour ce qui est des unions d'Etats et des organisations internationales, M. El-Erian estime qu'il existe entre ces deux types d'institutions des différences fondamentales malgré certaines similitudes. Les unions d'Etats — qu'elles soient personnelles ou réelles ou qu'il s'agisse encore d'une confédération d'Etats — consistent généralement en une réunion d'Etats ayant des pouvoirs centraux communs. Ainsi, une confédération d'Etats est généralement une étape vers la création d'un Etat fédéral ou même unitaire. En revanche, une organisation internationale prévoit le cadre d'une coopération internationale entre Etats, sans être nécessairement envisagée comme une étape vers la création d'un Etat. A cet égard, M. El-Erian rappelle qu'au moment de l'élaboration de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine, l'idée d'une confédération d'Etats africains et même d'un gouvernement panafricain avait été émise, pour être ensuite abandonnée en faveur d'une association d'Etats plus pratique, formée à des fins de coopération dans certains domaines.

5. Le cas des unions douanières est particulièrement délicat. Dans l'*Affaire du régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche* (1931)<sup>3</sup>, la CPJI a décidé que l'entrée de l'Autriche dans une union douanière avec l'Allemagne constituait une atteinte à l'indépendance de l'Autriche en vertu de l'article 88 du Traité de Saint-Germain-en-Laye. Cependant, cette décision a été rendue à une très faible majorité des voix, et la lecture des opinions concordantes n'est pas très convaincante. M. El-Erian, pour sa part, ne voit pas comment l'entrée dans une association avec un autre Etat à certaines fins peut être considérée comme pouvant comporter une telle atteinte.

6. En troisième et dernier lieu, on a utilisé le qualificatif de « supranationale » à propos de la CEE. M. El-Erian n'aime guère ce terme, et relève qu'il ne figure dans aucun traité. Il est admis que la Communauté dispose de pouvoirs exceptionnels mais, comme l'ONU — qui dispose aussi de larges pouvoirs en vertu de la Charte —, elle demeure internationale dans son caractère, dans la mesure où c'est une organisation créée par un traité entre un certain

<sup>1</sup> Pour texte, voir 1483<sup>e</sup> séance, par. 8.

<sup>2</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10 (A/1925), par. 49.

<sup>3</sup> C.P.J.I., série A/B, n° 41, p. 37.