

Document:-  
**A/CN.4/SR.1505**

**Compte rendu analytique de la 1505e 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>)*

séparation ou de dissolution, mais encore en cas de création d'Etats nouvellement indépendants. Pour M. Bedjaoui, l'Ethiopie est un exemple d'Etat nouvellement indépendant, né après l'annexion et l'exploitation coloniale fasciste de l'Italie. Or, l'Etat éthiopien ne s'est pas considéré comme un Etat successeur : il a fait valoir une continuité, suspendue de 1935 à 1947. Selon le Traité de paix avec l'Italie, signé en 1947<sup>10</sup>, l'Etat éthiopien a été restauré. Dans les instruments pertinents de cette époque, il a été considéré que l'expédition de l'Italie contre l'empire d'Ethiopie, entreprise en 1935, ainsi que son occupation de l'Albanie, en 1939, étaient des faits irréguliers qui ne pouvaient pas avoir d'existence juridique ni emporter de conséquences de droit. La Commission de conciliation franco-italienne créée par le Traité de paix de 1947 a décidé que la souveraineté éthiopienne rétroagissait à la date de l'entrée des troupes italiennes en Ethiopie<sup>11</sup>. Pour ce qui est de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, sir Francis Vallat a eu raison de souligner (1503<sup>e</sup> séance) que l'Inde jouissait, bien avant son indépendance, d'une certaine personnalité internationale plus marquée que celle de cette fédération. Si le Rapporteur spécial en a parlé, c'est à titre simplement indicatif, et notamment parce que le cas est relaté dans *Documentation concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités*<sup>12</sup>, qu'il en a été question à propos du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, et qu'il a été analysé dans la doctrine. En réalité, avant de parler de fédération ou d'unification dans ce cas, il faudrait démontrer l'existence d'Etats successeurs qui s'unissent. En fait, ni la Rhodésie ni le Nyassaland n'étaient des Etats. Avant de parler de dissolution, il faudrait démontrer l'existence d'un Etat disparu et la naissance de nouveaux Etats. Or, la fédération n'était pas un Etat, et aucun Etat nouveau n'est né de sa dislocation. Le cas de la Fédération de Malaisie, cité par M. Sucharitkul, a posé des problèmes semblables. La Malaisie n'a pas été annexée et elle n'était pas non plus un Etat annexant, si bien que ce cas ne tombe pas vraiment sous le coup de l'article 25. Quant au cas de Bornéo, il relève du paragraphe 2 de l'article 24, ainsi que M. Quentin-Baxter l'a fait observer.

43. C'est à juste titre que M. Sucharitkul a souligné que les changements de nom ne permettent pas de conclure à la disparition de l'Etat prédécesseur. Non seulement des pays d'Asie du Sud-Est ont changé de nom, mais aussi certains pays d'Afrique. C'est ainsi que la dénomination « République arabe unie » a été maintenue en Egypte après que l'union eut disparu juridiquement; cette dénomination était le symbole de l'unité ardemment désirée par la nation arabe.

44. La conclusion à laquelle est parvenu M. Ouchakov en ce qui concerne les hypothèses visées aux

articles 24 et 25 est juste : les règles énoncées dans ces deux dispositions doivent être assez semblables. Ces règles sont, de plus, proches d'autres règles figurant dans le projet, puisqu'elles se fondent à la fois sur l'accord des parties et sur la notion d'équité. La difficulté consiste à doser ces deux éléments.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 1505<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 21 juin 1978, à 10 h 5*

*Président : M. José SETTE CÂMARA*

*Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.*

**Succession d'Etats dans les matières autres que les traités (suite) [A/CN.4/301 et Add.1<sup>1</sup>, A/CN.4/313]**  
[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES  
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*fin*)

ARTICLE 25 (Dissolution d'un Etat)<sup>2</sup> [*fin*]

1. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) précise que la question du classement de certaines situations dans un type successoral plutôt que dans un autre ne se pose pas seulement à propos de l'article à l'examen et de l'article précédent; elle s'est posée en des termes plus délicats encore lorsque la Commission a décidé d'appliquer deux régimes différents à une partie du territoire d'un Etat selon qu'elle est transférée par cet Etat à un autre ou qu'elle s'en sépare et s'unit à un autre Etat. Ces deux hypothèses sont visées respectivement à l'article 21<sup>3</sup> et au paragraphe 2 de l'article 24 (A/CN.4/313, par. 26), l'accent étant mis, dans la première, sur l'accord entre les Etats intéressés. Ayant fait cette distinction subtile, la Commission peut *a fortiori* distinguer entre la séparation d'une partie d'un Etat et la dissolution d'un Etat.

2. Comme pour bien d'autres articles du projet, il importe, dans la règle énoncée à l'article 25, d'accorder à l'accord des parties et à l'équité la place qui leur revient. M. Pinto (1503<sup>e</sup> séance) s'est demandé, à cet égard, s'il ne serait pas possible de synthétiser les articles du projet en faisant l'économie de certaines dispositions, voire de quelques types de succession.

<sup>10</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 3.

<sup>11</sup> *Id.*, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3), p. 648.

<sup>12</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.77.V.9, p. 547.

<sup>1</sup> *Annuaire...* 1977, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p.49.

<sup>2</sup> Pour texte, voir 1503<sup>e</sup> séance, par. 1.

<sup>3</sup> Voir 1500<sup>e</sup> séance, note 8.

Sans exclure totalement cette éventualité, le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de maintenir pour le moment l'agencement du projet, qui a été laborieusement élaboré. La typologie adoptée a pour mérite de fixer les idées sous une forme facilement compréhensible pour les gouvernements. Peut-être la Commission pourra-t-elle revenir sur cette question lors de la deuxième lecture du projet. Pour l'instant, il suffit de relever que, dans l'hypothèse de la séparation visée à l'article 24, l'accord des parties est généralement assez difficile à obtenir puisqu'il s'agit d'une séparation, souvent violente, et que l'Etat prédécesseur survit. En revanche, dans le cas de l'article 25 — celui de la dissolution —, comme les Etats successeurs ont des intérêts très contradictoires, ils ne peuvent que tirer profit, en général, d'un accord. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a fait une place plus grande à l'accord à l'article 25 qu'à l'article 24. Il y a lieu de relever aussi que l'accord visé à l'article 24 intervient entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur tandis que celui dont il est question à l'article 25 n'intervient qu'entre les Etats successeurs.

3. Contrairement à ce qu'ont craint M. Jagota (1503<sup>e</sup> séance) et le Président (1504<sup>e</sup> séance), il ne s'agit pas d'imposer un accord aux parties. L'article 25 ne dispose pas que la succession aux dettes d'Etat doit être réglée par accord; il se borne à constater qu'elle est laissée à l'accord des parties. C'est une formule similaire qui est employée à l'article 12, relatif au passage des biens d'Etat en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat. Pourtant, dans son arrêt dans les *Affaires du plateau continental de la mer du Nord*, la CIJ est allée jusqu'à mettre à la charge des Etats une obligation de négocier de bonne foi<sup>4</sup>. Pour sa part, la Commission, à l'article 25, ne fait que consacrer une réalité: l'accord des parties est beaucoup plus fréquent dans le cas visé par cet article que dans celui de l'article 24. C'est pourquoi il ne conviendrait pas d'introduire dans l'article 25, ainsi que M. Quentin-Baxter l'a suggéré (1504<sup>e</sup> séance), une formule semblable à celle de l'article 24, qui réserverait simplement la possibilité d'un accord entre les Etats successeurs.

4. Bien des membres de la Commission se sont déclarés préoccupés de la sauvegarde des intérêts des créanciers. C'est précisément pour sauvegarder leurs droits, lesquels méritent d'être protégés au même titre que ceux des Etats successeurs, que le Rapporteur spécial a donné la première place à l'accord des parties dans l'article à l'examen. En effet, c'est en l'absence d'accord qu'un créancier ne sait plus à qui s'adresser pour se faire payer sa créance.

5. Aussi bien M. Njenga que le Président ont estimé, à la précédente séance, qu'il faudrait peut-être préciser la nature des dettes d'Etat couvertes par l'article 25. Pour le Rapporteur spécial, la large place accordée à l'équité dans cette disposition en dispense la Commission. En effet, si une dette est localisée, l'équité commande que le territoire qui a profité du produit de cette dette l'assume complètement.

6. Pour ce qui est du libellé de l'article à l'examen, il a été proposé de l'aligner exactement sur celui de l'article correspondant de la partie du projet relative aux biens d'Etat (art. 16) et, plus particulièrement, de substituer aux mots « lorsqu'un Etat est dissous et disparaît », par lesquels commence l'article 25, les mots « lorsqu'un Etat prédécesseur se dissout et disparaît ». Cette dernière formule figure effectivement à l'article 16, mais elle n'est pas vraiment opportune, car l'Etat qui se dissout et disparaît n'est pas encore un Etat prédécesseur à ce moment-là.

7. Certains membres de la Commission ont proposé de s'inspirer de la terminologie employée à l'article 24 et de remplacer, au premier alinéa de l'article 25, l'expression « la répartition des dettes d'Etat » par « le passage des dettes d'Etat ». A ce sujet, M. Bedjaoui fait observer que, dans l'hypothèse visée à l'article 24, les dettes passent véritablement de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, tandis que, dans l'hypothèse visée à l'article 25, l'Etat prédécesseur a disparu et il y a plutôt répartition des dettes entre les Etats successeurs.

8. Quant à la notion de « disparition » de l'Etat prédécesseur, elle n'est pas inutile puisqu'elle montre bien la différence de situation entre l'article 24 et l'article 25. D'ailleurs, M. El-Erian (1504<sup>e</sup> séance) a souligné que la disparition d'un Etat n'entraîne pas celle de son peuple et de son territoire.

9. Les observations relatives à la notion de « capacité contributive » découlent peut-être du fait que cette expression a été traduite par « tax-paying capacity » en anglais. Or, la capacité contributive ne recouvre pas seulement la capacité fiscale, mais aussi la capacité de payer. Contrairement à M. Quentin-Baxter, le Rapporteur spécial estime que la notion de capacité contributive a sa place à l'article 25 plutôt qu'à l'article 24. En effet, dans le cas de l'article 25, il existe un contentieux entre les Etats successeurs, et c'est alors que les dettes d'Etat doivent être réparties entre eux compte tenu notamment de leur capacité contributive.

10. Enfin, le Rapporteur spécial tient à préciser encore une fois, à l'intention de M. Šahović et de M. Jagota, que l'article à l'examen est applicable aussi bien à la dissolution d'une union d'Etats qu'à celle d'un Etat unitaire. Néanmoins, comme la Commission l'a déjà constaté lors de l'élaboration du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, les cas de dissolution d'unions sont de loin les plus fréquents.

11. Le PRÉSIDENT remercie le Rapporteur spécial d'avoir répondu si pertinemment à toutes les questions soulevées au cours du débat relatif à l'article 25. Il se plaît à constater que les trois articles proposés par le Rapporteur spécial à la présente session ont reçu l'appui de la Commission et qu'ils ont pu être examinés beaucoup plus rapidement que prévu.

12. En l'absence d'objection, le Président considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 25 au Comité de rédaction, pour que celui-ci

<sup>4</sup> C.I.J. Recueil 1969, p. 47.

l'examine en tenant compte des observations et suggestions formulées au cours du débat.

*Il en est ainsi décidé*<sup>5</sup>.

**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, A/CN.4/L.270]

[Point 1 de l'ordre du jour]

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

**ARTICLE 24 (Cas de succession d'Etats, de responsabilité d'un Etat ou d'ouverture d'hostilités)**

13. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 24, qui est ainsi libellé :

*Article 24. — Cas de succession d'Etats, de responsabilité d'un Etat ou d'ouverture d'hostilités*

Les dispositions des présents articles ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'une clause de la nation la plus favorisée du fait d'une succession d'Etats ou en raison de la responsabilité internationale d'un Etat ou de l'ouverture d'hostilités entre Etats.

14. M. OUCHAKOV (Rapporteur spécial) indique que l'article 24 est une clause de sauvegarde qui reprend la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>6</sup>. Il a été bien accueilli par la Sixième Commission et n'a donné lieu à aucune observation écrite, sauf de la part des Pays-Bas, qui ont fait observer que, s'il était décidé de traiter certaines organisations internationales sur un pied d'égalité avec les Etats, il faudrait compléter l'article pour qu'il couvre aussi le cas de l'adhésion d'un Etat à une organisation mise sur le même pied qu'un Etat. Mais comme il n'est pas possible d'appliquer les règles générales régissant la succession d'Etats en matière de traités au cas où une organisation internationale succéderait à un Etat de cette manière, le Gouvernement néerlandais a ajouté qu'il faudrait prévoir séparément dans le projet quels en seraient les effets sur les clauses de la nation la plus favorisée qui auraient été conclues (A/CN.4/308 et Corr.1 et Add.1, sect. A).

15. Le Rapporteur spécial est d'avis que l'article 24 devrait être maintenu tel quel et qu'il pourrait être renvoyé immédiatement au Comité de rédaction.

16. M. TSURUOKA est aussi pour le renvoi de l'article au Comité de rédaction.

17. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 24 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*<sup>7</sup>.

\* Reprise des débats de la 1500<sup>e</sup> séance.

<sup>5</sup> Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1515<sup>e</sup> séance, par. 65 et suiv., et 1516<sup>e</sup> séance, par. 1 à 3.

<sup>6</sup> Voir 1483<sup>e</sup> séance, note 2.

<sup>7</sup> Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1521<sup>e</sup> séance, par. 92 et 93.

**ARTICLE 25 (Non-rétroactivité des présents articles)**

18. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 25, qui est ainsi libellé :

*Article 25. — Non-rétroactivité des présents articles*

Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles les clauses de la nation la plus favorisée seraient soumises en vertu du droit international indépendamment desdits articles, ceux-ci s'appliquent uniquement aux clauses de la nation la plus favorisée contenues dans des traités conclus par des Etats après l'entrée en vigueur des présents articles à l'égard de ces Etats.

19. M. OUCHAKOV (Rapporteur spécial) dit que l'article 25 est aussi une clause de sauvegarde, qui se retrouve également dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. C'est un article nécessaire, d'une part parce que la Convention de Vienne n'est pas encore entrée en vigueur et, d'autre part, parce que les Etats qui seront liés par les articles du projet ne seront pas nécessairement parties à la Convention de Vienne.

20. A la Sixième Commission, certains représentants ont approuvé l'article 25; d'autres en ont mis l'utilité en doute compte tenu de la règle générale énoncée à l'article 28 de la Convention de Vienne, mais ils n'ont pas demandé qu'il soit supprimé (A/CN.4/309 et Add.1 et 2, par. 315). Dans ses observations écrites, le Gouvernement néerlandais a exprimé l'opinion que l'article 25 faisait double emploi avec l'article 28 de la Convention de Vienne et qu'il était par conséquent superflu (A/CN.4/308 et Add.1, sect. A).

21. Le Rapporteur spécial estime, pour sa part, que l'article 25 est nécessaire et que, n'ayant pas fait l'objet d'observations négatives, il pourrait être renvoyé immédiatement au Comité de rédaction.

22. M. VEROSTA est lui aussi d'avis que l'article 25 peut être renvoyé au Comité de rédaction, mais il tient à rappeler que des membres de la Sixième Commission, comme, d'ailleurs, de la CDI, ont demandé pourquoi certains articles de la Convention de Vienne seraient repris dans le projet et pas d'autres.

23. Le PRÉSIDENT déclare que s'il n'y a pas d'objection il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 25 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*<sup>8</sup>.

**ARTICLE 26 (Liberté des parties de convenir de dispositions différentes)**

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

*Article 26. — Liberté des parties de convenir de dispositions différentes*

Les présents articles sont sans effet sur les dispositions concernant l'application de la clause de la nation la plus favorisée dont l'Etat concédant et l'Etat bénéficiaire peuvent convenir dans le traité contenant la clause ou autrement.

<sup>8</sup> *Idem*, par. 94 et 95.

25. M. OUCHAKOV (Rapporteur spécial) souligne l'importance de cette disposition. Au cours de l'élaboration du projet d'articles, la Commission s'est demandé à plusieurs reprises si les règles qu'elle rédigeait étaient des règles impératives ou supplétives, et elle est parvenue à la conclusion qu'elles étaient presque toutes supplétives. Il est donc possible d'y déroger par voie d'accord. L'Etat concédant et l'Etat bénéficiaire peuvent conclure n'importe quelle clause de la nation la plus favorisée, assortie de n'importe quelles exceptions ou restrictions, et y appliquer n'importe quelle règle d'interprétation autre que celles qui sont énoncées dans le projet. L'article 26 dispense la Commission d'introduire dans chaque article le membre de phrase «à moins que les parties n'en conviennent autrement».

26. La Sixième Commission a largement approuvé l'article 26. Des représentants ont déclaré que les dispositions du projet auraient certainement une valeur interprétative, même dans les circonstances prévues à l'article 26, tandis que d'autres ont exprimé l'opinion que l'article 26 devrait être modifié pour ne pas servir de prétexte à une discrimination (A/CN.4/309 et Add.1 et 2, par. 317 et 318). A propos de discrimination, le Rapporteur spécial rappelle que M. Jagota a fait observer (1495<sup>e</sup> séance), lorsque la Commission examinait l'article 21, concernant le traitement conféré dans le cadre d'un système généralisé de préférences, que la non-discrimination n'y était pas mentionnée, alors qu'elle l'est dans la Charte des droits et devoirs économiques des Etats<sup>9</sup>. Le Rapporteur spécial estime, pour sa part, que le principe de la non-discrimination est une règle impérative du droit international, qui est applicable dans toutes les relations entre Etats, et pas seulement dans le cadre d'un système généralisé de préférences, et qu'en tant que règle de *jus cogens* elle sous-tend tous les articles du projet. Si elle était expressément énoncée dans un article, on pourrait en déduire qu'elle ne s'applique pas aux autres.

27. Dans ses observations écrites, le Gouvernement néerlandais a souligné que l'article 26 donnait à tous les articles du projet un caractère facultatif et que, pour toute question d'intérêt matériel, les parties à un accord contenant une clause de la nation la plus favorisée pourraient y déroger. Même si les articles du projet figuraient dans un traité ratifié par un grand nombre d'Etats, a ajouté le Gouvernement néerlandais, ils n'auraient probablement guère de poids et il serait probablement souvent fait usage de cette faculté de dérogation (A/CN.4/308 et Add.1, sect. A).

28. M. SUCHARITKUL est d'avis de renvoyer le projet d'article 26 au Comité de rédaction, étant donné qu'il faut incontestablement protéger la liberté des parties de convenir de dispositions différentes. Il tient toutefois à souligner que l'article 26, pas plus qu'aucun autre article, ne constitue une sauvegarde suffisante à cet égard, la liberté de négociation des Etats étant limitée par un certain nombre de facteurs

dans la pratique. Par exemple, quand les pays en développement négocient une clause de la nation la plus favorisée, ils cherchent très souvent à préserver leurs intérêts en introduisant une exception en faveur d'une association de coopération économique régionale, mais l'autre partie est peu disposée à l'accepter puisque, à l'inverse des exceptions qui sont faites en faveur des unions douanières et des zones de libre-échange, elle n'est pas admise de façon générale. De plus, un Etat tiers, ou même une organisation comme le GATT, s'oppose parfois à une exception qui a été acceptée par les parties.

29. M. TSURUOKA dit que les clauses de sauvegarde contenues dans les articles 25 et 26 sont très importantes et doivent être maintenues. La Commission avait d'ailleurs envisagé de les inclure dans le projet dès le début de ses travaux.

30. Pour ce qui est de la forme, M. Tsuruoka fait observer que la formule «les présents articles sont sans effet», employée dans l'article 26, n'est pas très heureuse, et il propose de la remplacer par «les présents articles ne préjudicient pas», formule qui figure dans l'article suivant.

31. M. REUTER constate que la version française de l'article 26 diverge sur ce point des versions anglaise et espagnole. Personnellement, il préfère la formule employée dans le texte français, parce qu'elle est plus énergique. Les articles du projet n'auront d'effet que sous la forme d'une convention et seulement à l'égard des Etats qui les auront acceptés. Ce qui fait leur gravité, c'est que les négociations sont tout à fait différentes selon qu'elles sont engagées avec un Etat faible ou avec un Etat fort. Face à un Etat fort, dans les domaines économique ou nucléaire, par exemple, la liberté de négociation est très limitée. C'est pourquoi beaucoup d'Etats ne pourront pas accepter le projet si certaines de ses dispositions sont maintenues sous leur forme actuelle. Il n'en reste pas moins que, même pour ceux qui ne les accepteront pas, les dispositions du projet pourront être considérées comme reflétant une pensée commune et ayant une valeur interprétative.

32. Le Rapporteur spécial a dit que la règle de la non-discrimination relevait du *jus cogens*. Or, que prescrit cette règle? Que l'on traite identiquement des situations absolument identiques. On peut donc sans doute dire qu'elle relève du *jus cogens* en matière de droits de l'homme — et encore faudrait-il que chacun reconnaisse certains principes de base, comme celui de l'égalité de l'homme et de la femme. Cependant, en matière économique, la non-discrimination s'exerce entre des entités identiques, et à cet égard un aspect du problème a été totalement passé sous silence : c'est que, la notion de pays en développement n'étant pas définie par le droit international, il est inévitable que ces pays soient traités inégalement. Par conséquent, si le principe de la non-discrimination n'est pas mentionné dans le projet, on ne peut pas en déduire qu'en vertu d'une règle de *jus cogens* il faut traiter identiquement les pays en développement, quel que soit leur degré de développement.

<sup>9</sup> Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

33. M. Reuter fait observer à ce propos qu'à l'article 27, intitulé « Rapport entre les présents articles et l'établissement de nouvelles règles de droit international en faveur de pays en développement », il est question de règles en faveur *de* pays en développement dans les versions française et anglaise, mais de règles en faveur *des* pays en développement dans la version espagnole. C'est justement cette différence que voulait souligner M. Reuter.

34. M. JAGOTA, tout en étant d'accord sur l'inégalité du pouvoir de négociation de ceux qui négocient les conditions d'un accord, estime que l'exception prévue dans l'article 26, comme celle qui est prévue à l'article 25, revêt une importance primordiale pour la qualité des règles qu'énonce le projet d'articles en général et pour leur avenir sur le plan de la procédure. Il ne s'agit pas, en effet, de règles primaires, c'est-à-dire de règles impératives auxquelles il est impossible de déroger, mais de règles supplétives, pour la gouverne des parties, dont celles-ci peuvent s'écarter d'un commun accord. On pourrait sans doute prétendre qu'une convention n'est donc pas nécessaire et que le projet d'articles peut subsister sous une autre forme, en tant qu'ensemble de principes directeurs. De toute manière, le projet d'article 26 ne perdra rien de sa valeur, car la matière qui fait l'objet du projet a une incidence sensible sur les intérêts des pays en développement, en particulier en matière commerciale. Aucun article ne doit donc être interprété comme une règle impérative au détriment d'une partie importante de la communauté mondiale, et des pays en développement en particulier.

35. M. Jagota relève à cet égard que les négociations commerciales multilatérales ne progressent guère. Il comprend aussi, d'après ce qu'en dit la presse indienne, que les effets préjudiciables de la clause de la nation la plus favorisée et de ses exceptions sur les intérêts des pays en développement ont représenté, sur le plan monétaire, plusieurs milliards de dollars pour la période comprise entre 1974 et 1978. Il considère donc que, de tous les articles du projet, l'article 26 sera le plus apte à protéger les intérêts légitimes de ces pays. Il servira aussi à atténuer tous les effets défavorables que pourrait avoir l'application des autres exceptions sur le commerce extérieur.

36. Si M. Jagota a proposé antérieurement que l'article 21, qui a trait au système généralisé de préférences, prévoie l'octroi du traitement préférentiel non seulement sans réciprocité mais aussi sans discrimination, c'était pour qu'aucune distinction ne soit faite entre les pays en développement quant au taux des tarifs appliqués. Il voulait par là que les mots « établi par ledit Etat concédant », qui figurent à la fin de l'article, soient interprétés comme signifiant que l'Etat concédant ne peut à volonté accorder certaines préférences à tel ou tel pays en développement et les refuser à d'autres. Le principe de la non-discrimination, sur lequel il est beaucoup insisté depuis 1964, est au cœur même de la notion de traitement préférentiel, et c'est, de l'avis de M. Jagota, celui qui sert le mieux les intérêts des pays en développement. Peut-être le Rapporteur a-t-il jugé inutile de l'énoncer

dans l'article 21, puisque l'article 26 confère aux parties le droit de formuler certaines demandes au-delà de ce qu'autorise l'article 21. Mais ce n'est pas une façon bien commode de procéder. Mieux vaudrait indiquer directement tous les avantages à accorder aux pays en développement, de manière que ces pays ne soient pas obligés de recourir à des dispositions supplétives. Nonobstant les dispositions de l'article 26, le Comité de rédaction pourrait donc peut-être envisager la possibilité de faire figurer le principe de la non-discrimination dans l'article 21.

37. M. SCHWEBEL appuie sans réserve les articles 25 et 26 proposés par le Rapporteur spécial. Il n'a rien à ajouter à ce qu'a dit M. Reuter au sujet des observations du Rapporteur spécial touchant la non-discrimination, à ceci près qu'il doute que la non-discrimination puisse être considérée comme un règle de *jus cogens*, comme l'a soutenu le Rapporteur spécial. Le droit international a toujours laissé une grande latitude aux Etats, comme en témoigne l'opinion désormais classique exprimée par la CPIJ dans l'*Affaire du « Lotus »*<sup>10</sup>, selon laquelle les Etats sont libres de faire tout ce que ne leur interdit pas le droit international. Il semble donc que la discrimination fasse partie des relations internationales — et elle est, en fait, inhérente à l'idée même d'alliance. La Commission elle-même a reconnu que le droit international coutumier n'obligeait pas les Etats à accorder le traitement de la nation la plus favorisée. M. Schwebel n'est pas sûr non plus qu'en l'état actuel du droit les Etats soient légalement tenus d'accorder des préférences généralisées ou d'accorder ces préférences sur une base non discriminatoire.

38. M. FRANCIS pense, comme le Rapporteur spécial, que l'article 26 occupe une place à part dans le projet, en ce sens qu'il énonce un principe indépendant et rejoint aussi plus ou moins la règle formulée à l'article 8. Il peut être renvoyé immédiatement au Comité de rédaction.

39. M. DADZIE appuie l'article 26, en faveur duquel il s'est déjà prononcé à l'occasion de l'examen d'autres articles, et il est d'accord pour qu'il soit renvoyé au Comité de rédaction.

40. M. OUCHAKOV (Rapporteur spécial) fait observer que le principe de la non-discrimination est un principe du droit international général. La Commission a, en effet, reconnu, dans son rapport sur sa vingt-huitième session, que la règle de la non-discrimination est « une règle générale qui découle de l'égalité souveraine des Etats<sup>11</sup> ». Mais elle a également observé « que le rapport étroit qui unit la clause de la nation la plus favorisée au principe général de la non-discrimination ne doit pas faire oublier les différences qui existent entre les deux notions ». Elle s'est référée, à cet égard, à l'article 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et à

<sup>10</sup> C.P.J.I., série A, n° 10.

<sup>11</sup> *Annuaire...* 1976, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 7, doc. A/31/10, par. 38.

l'article 72 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, dont les dispositions traduisent « la règle évidente selon laquelle, tout en étant liés par l'obligation qui découle du principe de la non-discrimination, les Etats sont néanmoins libres d'accorder des avantages particuliers à d'autres Etats pour tenir compte de quelque rapport particulier d'ordre géographique, politique ou autre ». Elle a précisé qu'un Etat « ne peut pas, normalement, invoquer ce principe à l'encontre d'un autre Etat qui accorde un traitement particulièrement favorable à un Etat tiers s'il bénéficie lui-même du traitement général non discriminatoire accordé aux autres Etats sur un pied d'égalité avec ceux-ci »<sup>12</sup>. L'octroi du traitement de la nation la plus favorisée ne constitue donc pas un acte de discrimination, à condition que tous les Etats qui en bénéficient soient traités de la même manière.

41. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 26 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*<sup>13</sup>.

ARTICLE 27 (Rapport entre les présents articles et l'établissement de nouvelles règles de droit international en faveur de pays en développement)

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

**Article 27. — Rapport entre les présents articles et l'établissement de nouvelles règles de droit international en faveur de pays en développement**

Les présents articles ne préjudicient pas à l'établissement de nouvelles règles de droit international en faveur de pays en développement.

43. M. OUCHAKOV (Rapporteur spécial) indique que, dans leurs observations orales, les représentants à la Sixième Commission se sont déclarés généralement satisfaits de l'article 27, encore que certains aient estimé qu'il était possible d'en améliorer le libellé et de le compléter par des garanties en faveur des pays en développement (A/CN.4/309 et Add.1 et 2, par. 320 et 321). Il propose donc de maintenir l'article 27 sous sa forme actuelle et de le renvoyer au Comité de rédaction.

44. M. REUTER dit que le Comité de rédaction devrait harmoniser les textes anglais, espagnol et français de l'article 27, qui ne concordent pas.

45. Il fait observer, par ailleurs, que le projet d'articles n'a pas épuisé la matière de toutes les règles existantes en faveur des pays en développement. Il se demande donc s'il est bien prudent, dans l'intérêt même des pays en développement, de se référer expressément à « l'établissement de nouvelles règles de droit international » en faveur de ces pays.

46. M. TSURUOKA est en faveur du maintien de l'article 27, mais il propose de rendre le texte plus précis en ajoutant, après les mots « nouvelles règles

de droit international », les mots « concernant la clause de la nation la plus favorisée ».

47. M. ŠAHOVIĆ propose de renvoyer l'article 27 au Comité de rédaction, étant donné que son libellé définitif dépend des décisions que le Comité de rédaction prendra au sujet des articles précédents, notamment des articles 21 et 21 *bis*. Les principaux problèmes que pose l'article 27 ont déjà été longuement débattus, et la Commission ne peut rien faire de plus au stade actuel. Elle doit donc s'en remettre au Comité.

48. M. DADZIE appuie l'amendement proposé par M. Tsuruoka, qui aura pour effet de rattacher plus étroitement l'article 27 aux règles du droit international concernant la clause de la nation la plus favorisée. Il est d'avis, lui aussi, que l'article peut être renvoyé au Comité de rédaction.

49. M. VEROSTA appuie la proposition de M. Tsuruoka, car il estime que l'article 27 est trop général et qu'il faut en limiter la portée au domaine de la clause de la nation la plus favorisée.

50. M. OUCHAKOV (Rapporteur spécial) estime, pour sa part, que la proposition de M. Tsuruoka limite trop la portée de l'article 27.

51. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 27 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*<sup>14</sup>.

**PROBLÈME DE LA PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS CONCERNANT L'INTERPRÉTATION ET L'APPLICATION D'UNE CONVENTION FONDÉE SUR LE PROJET D'ARTICLES**

52. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter la section IV de son rapport, qui traite du problème de la procédure de règlement des différends concernant l'interprétation et l'application d'une convention fondée sur le projet d'articles (A/CN.4/309 et Add.1 et 2, par. 324 à 332).

53. M. OUCHAKOV (Rapporteur spécial) fait observer que l'adoption d'un article relatif au règlement des différends ne se justifie que si le projet d'articles doit devenir une convention. Or, ce n'est pas à la Commission, mais à l'Assemblée générale, qu'il appartient de décider si le projet doit prendre la forme d'une convention ou d'une simple résolution. Il est donc prématuré, tant que l'Assemblée générale n'a pas pris de décision à ce sujet, d'introduire dans le projet d'articles une clause relative au règlement des différends.

54. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que la Commission élabore à l'avance un projet de disposition régissant le règlement des différends, car il existe de nombreux précédents en la matière, et les Etats n'auront qu'à choisir un modèle parmi eux le cas échéant.

55. D'autre part, en admettant que l'Assemblée générale décide de donner au projet d'articles la

<sup>12</sup> *Ibid.*, par. 40.

<sup>13</sup> Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1521<sup>e</sup> séance, par. 96 à 98.

<sup>14</sup> *Idem*, par. 99 à 101.

forme d'une convention, il ne sera peut-être pas nécessaire d'y prévoir le règlement des différends puisque la convention contiendra les règles relatives à l'interprétation des clauses de la nation la plus favorisée qui faciliteront le règlement des différends auxquels pourrait donner lieu l'interprétation de ces clauses. Tout différend qui se produirait à propos de l'interprétation de la convention aura donc un double aspect, puisqu'il portera à la fois sur la règle d'interprétation et sur la clause elle-même, et il sera par conséquent très difficile à régler.

56. Le Rapporteur spécial rappelle enfin que la Commission a généralement l'habitude, lorsqu'elle élabore un projet de convention, de ne pas prévoir de procédure relative au règlement des différends, mais de laisser aux Etats le soin d'introduire dans la convention un article à cet effet, et il est d'avis qu'elle devrait se conformer à cette tradition. Il reconnaît toutefois que la proposition de M. Tsuruoka (A/CN.4/L.270) mérite d'être prise en considération, et il pense que la Commission devrait, dans son rapport, appeler l'attention des Etats sur cette proposition afin qu'ils en tiennent compte lors de l'adoption de la convention.

#### *Nouvel article 28 (Règlement des différends)*

57. Le PRÉSIDENT invite M. Tsuruoka à présenter le nouvel article 28, relatif au règlement des différends (A/CN.4/L.270), qu'il propose d'introduire dans le projet d'articles.

58. M. TSURUOKA dit qu'il n'a pas été entièrement convaincu par les arguments avancés par le Rapporteur spécial dans la section IV de son rapport (A/CN.4/309 et Add.1 et 2). Toutefois, afin de ne pas retarder les travaux de la Commission, il n'insistera pas pour que la question du règlement des différends fasse l'objet d'un débat au stade actuel. Il estime néanmoins que la Commission est en droit de se prononcer sur cette question, et il souhaite qu'elle y consacre à l'avenir le temps nécessaire.

59. Il accepte que l'on se contente, pour le moment, de mentionner sa proposition dans le rapport de la Commission, de manière à appeler l'attention de l'Assemblée générale sur l'importance de la question du règlement des différends.

60. M. SCHWEBEL dit que le Rapporteur spécial a eu raison de poser la question de la forme que prendrait en définitive le projet d'articles. A son avis, celui-ci ne devrait pas être nécessairement intégré dans une convention; il pourrait être préférable de le considérer comme un ensemble de principes directeurs à l'intention des Etats qui veulent conclure des clauses de la nation la plus favorisée. Il semble toutefois que l'idée qui domine à la Commission, sans être définitivement arrêtée, est que le projet d'articles devrait devenir une convention, et M. Schwebel a donc été étonné d'entendre le Rapporteur spécial émettre l'opinion qu'il était prématuré d'aborder la question du règlement des différends.

61. M. Schwebel reconnaît qu'il ne serait pas prudent, vu le peu de temps dont dispose la Commis-

sion et l'improbabilité de parvenir à un accord, de s'engager dans un long débat sur le nouvel article proposé par M. Tsuruoka, et mieux vaudrait donc procéder comme l'a suggéré ce dernier.

62. En ce qui concerne le libellé de l'article proposé, peut-être pourrait-il être dit plus clairement dans le paragraphe 2 qu'une partie peut, de son propre chef, saisir la CIJ d'un différend et que la juridiction de la Cour sera obligatoire. Il serait peut-être opportun aussi de mentionner, dans le paragraphe 5 de l'annexe, le Modèle de règles sur la procédure arbitrale que la Commission elle-même a élaboré<sup>15</sup>.

63. La proposition de M. Tsuruoka pourrait être insérée entre parenthèses à la suite des projets d'articles existants ou, si tel est l'avis général, incluse dans le rapport de la Commission, avec un résumé du débat auquel elle a donné lieu.

64. M. VEROSTA estime que la Commission ferait preuve d'inconséquence en n'incluant pas de clause d'arbitrage dans le projet d'articles, alors qu'elle a affirmé, dès le début, que ce projet était conçu comme un complément de la Convention de Vienne sur le droit des traités et qu'elle a repris, dans les articles 24 et 25, les dispositions des articles 73 et 28 de cette convention. Si la Commission ne mentionne pas du tout la question du règlement des différends, les gouvernements risquent d'en conclure qu'elle est elle-même persuadée que le projet d'articles ne deviendra jamais une convention. M. Verosta trouve donc de grands mérites à la proposition de M. Tsuruoka.

65. M. DADZIE pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il faut d'abord savoir quelle sera la forme définitive que prendra le projet d'articles avant de prévoir des dispositions concernant le règlement des différends, et que tout article sur la question devra suivre les modèles existants. Peut-être la Commission est-elle en droit de suggérer que son projet d'articles soit intégré dans une convention, mais c'est à l'Assemblée générale qu'il appartient d'en décider. M. Dadzie est reconnaissant à M. Tsuruoka du geste qu'il a fait au sujet de sa proposition, et il est d'accord pour qu'il soit rendu compte de cette proposition dans le rapport de la Commission.

66. M. JAGOTA appuie pleinement ce qu'a dit le Rapporteur spécial. La Commission a pour rôle de produire la meilleure série d'articles possible, et c'est à l'Assemblée générale qu'il appartient de décider de la forme définitive à lui donner. Cette décision aura d'importantes incidences sur les travaux futurs de la Commission. Si l'Assemblée générale estime que les articles doivent faire l'objet d'un protocole à la Convention de Vienne sur le droit des traités, la Commission n'aura pas besoin de rédiger des clauses finales ni des dispositions régissant le règlement des différends, puisque les dispositions pertinentes de la Convention suffiront. Si elle décide que les articles formeront une convention distincte, c'est la confé-

<sup>15</sup> *Annuaire...* 1958, vol. II, p. 86, doc. A/3859, par. 22.

rence de plénipotentiaires ou tout organe qui parachèvera cette convention qui choisira la méthode de règlement des différends. Enfin, si elle décide que le projet d'articles doit être considéré seulement comme un ensemble de principes directeurs, il ne sera probablement ni souhaitable ni nécessaire d'y ajouter quoi que ce soit sur le règlement des différends.

67. Si M. Jagota dit tout cela, c'est parce que le règlement des différends est une question sur laquelle la communauté mondiale est divisée et qui a posé des problèmes considérables à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. De plus, si la proposition de M. Tsuruoka était adoptée, ce n'est plus un double problème d'interprétation qui se poserait, comme le Rapporteur spécial l'a fait observer, mais un triple problème, car il se poserait aussi la question de savoir si les articles devraient s'appliquer aux accords visés à l'article 26.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 1506<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 22 juin 1978, à 10 h 50*

*Président : M. José SETTE CÂMARA*

*Présents : M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, 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, A/CN.4/L.270]**

[Point 1 de l'ordre du jour]

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

PROBLÈME DE LA PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS CONCERNANT L'INTERPRÉTATION ET L'APPLICATION D'UNE CONVENTION FONDÉE SUR LE PROJET D'ARTICLES (*fin*)

**Nouvel article 28 (Règlement des différends) [fin]**

1. M. FRANCIS dit qu'il partage ce qui semble être l'opinion générale, à savoir que la Commission ne doit pas s'engager dans un débat de fond sur la question du règlement des différends. M. Jagota a déjà rappelé à la séance précédente que cette question a failli faire échouer la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, et il ne voit aucun sujet qui puisse causer autant de problèmes dans les négociations multilatérales.

2. Il approuve donc la suggestion tendant à ce que le nouvel article 28 proposé par M. Tsuruoka

(A/CN.4/L.270) soit mentionné dans le rapport de la CDI, car l'Assemblée générale verra ainsi que la Commission est consciente de l'existence du problème ainsi que de la nécessité de ne pas proposer au stade actuel une solution trop élaborée.

3. Sir Francis VALLAT et M. SUCHARITKUL pourraient appuyer l'introduction dans le projet d'un article sur le règlement des différends analogue à celui qui est proposé par M. Tsuruoka. Ils reconnaissent toutefois que l'examen de cette proposition entraînerait un long débat, qui pourrait ne pas aboutir à un accord. Ils approuvent donc la suggestion tendant à inclure dans le rapport de la Commission une référence à la proposition et un résumé du débat auquel celle-ci a donné lieu.

4. M. OUCHAKOV (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission semblent être d'accord pour ne pas inclure dans le projet d'articles de disposition relative au règlement des différends et pour se contenter d'indiquer, dans le rapport, que la Commission a été saisie d'une proposition relative à cette question. Il estime, pour sa part, qu'il serait prématuré d'élaborer une clause relative au règlement des différends avant que l'Assemblée générale ait pris une décision définitive sur le sort du projet d'articles. Si l'Assemblée générale décide de donner au projet la forme d'une convention, les Etats pourront très bien y introduire une clause relative au règlement des différends lors de la conférence qu'ils tiendront pour mettre au point la convention, comme ils l'ont fait récemment pour le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, qui ne contenait pas de clause d'arbitrage.

5. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de faire mention dans son rapport de la proposition présentée par M. Tsuruoka sous la cote A/CN.4/L.270 et de donner un résumé de la discussion qui a eu lieu à ce sujet.

*Il en est ainsi décidé.*

ARTICLE 2 (Expressions employées)

6. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter, alinéa par alinéa, l'article 2, qui est libellé comme suit :

### *Article 2. — Expressions employées*

Aux fins des présents articles :

*a)* L'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière;

*b)* L'expression « Etat concédant » s'entend d'un Etat qui concède le traitement de la nation la plus favorisée;

*c)* L'expression « Etat bénéficiaire » s'entend d'un Etat auquel le traitement de la nation la plus favorisée est concédé;

*d)* L'expression « Etat tiers » s'entend de tout Etat autre que l'Etat concédant ou l'Etat bénéficiaire;

*e)* L'expression « réciprocité matérielle » signifie que l'Etat bénéficiaire n'a droit au traitement prévu en vertu d'une clause de la nation la plus favorisée que s'il accorde un traitement équivalent à l'Etat concédant dans le domaine convenu de relations.