

Document:-
A/CN.4/SR.1586

Compte rendu analytique de la 1586e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1980, vol. I

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

l'exécution du traité. En revanche, si l'exécution d'un traité relatif à la fourniture générale de whisky est rendue plus difficile parce qu'une distillerie donnée est détruite, cela n'équivaldrait pas à la destruction d'un tel objet.

12. Du reste, la considération pour ainsi dire primordiale que la Commission a eu présente à l'esprit tout au long de ses travaux sur le projet d'articles est que son mandat consiste à adapter la Convention de Vienne au cas des traités auxquels sont parties une ou plusieurs organisations internationales, et non pas à rédiger de nouvelles dispositions de fond.

13. A cet égard, il semble que l'occasion se présente pour la Commission de prendre acte avec satisfaction de l'entrée en vigueur de la Convention de Vienne le 27 janvier 1980, ce qui représente un événement marquant dans l'histoire du droit des traités et du droit international en général.

14. M. OUCHAKOV fait observer qu'en ce qui concerne le projet d'article 61 la situation des organisations internationales est légèrement différente de celle des Etats, car, selon le projet d'article 27,

Un Etat partie à un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne peut invoquer des dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité,

alors qu'une organisation internationale partie à un traité peut invoquer ses règles comme justifiant la non-exécution du traité si l'exécution du traité est « subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation ».

15. Dans le cas d'un traité d'assistance entre une organisation internationale et un Etat, on peut considérer que le manque de fonds nécessaires à l'exécution du traité est la conséquence d'une décision prise par l'organisation conformément à son acte constitutif. On peut donc se demander si une telle décision de l'organisation internationale peut être invoquée conformément au paragraphe 1 du projet d'article 61 ou si elle constitue une violation d'une obligation du traité aux termes du paragraphe 2. Il s'agit de savoir, par conséquent, si une organisation internationale peut invoquer son acte constitutif pour ne pas exécuter un traité ou si, au contraire, les obligations découlant du traité l'emportent sur son acte constitutif.

16. M. Ouchakov propose de conserver le texte de l'article 61 de la Convention de Vienne, mais d'indiquer, dans le commentaire, que ce texte peut s'interpréter de deux façons différentes dans le cas des organisations internationales.

17. M. VEROSTA pense qu'une partie des difficultés suscitées par le projet d'article 61 tient au mot « définitives », car, dans le cas d'un traité d'assistance conclu par une organisation internationale et un Etat, le manque de fonds invoqué par l'organisation pour ne pas exécuter le traité peut n'être que temporaire. Il faudrait donc envisager, dans le commentaire, le cas de la disparition temporaire d'un objet indispensable à l'exécution du traité.

18. M. DÍAZ GONZÁLEZ peut sans difficulté approuver le projet d'article 61. D'une part, il s'agit simplement de transcrire aussi fidèlement que possible

les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne ; d'autre part, pour ce qui est de la disparition physique d'un objet, par opposition à l'objet, indispensable à l'exécution d'un traité, il n'y a pas de différence réelle entre les organisations internationales et les Etats. En cas de disparition physique permanente ou de destruction de cet objet, les parties au traité, que ce soient des Etats ou des organisations internationales, sont dans l'impossibilité de respecter les clauses du traité. En outre, le paragraphe 1 du projet d'article prévoit l'impossibilité temporaire d'exécuter un traité, l'application du traité étant simplement suspendue : cette disposition couvre le cas d'une organisation internationale qui ne dispose pas à son budget de fonds suffisants pour exécuter les obligations que lui impose un traité, car, comme il se peut qu'à l'avenir elle dispose de fonds suffisants, la disparition physique de l'objet ne sera pas absolue. Cependant, si un traité viole l'acte constitutif d'une organisation, la question de l'impossibilité résultant de la disparition permanente ou temporaire d'un objet indispensable à l'exécution du traité ne se posera pas : il y aura un vice du traité, conclu en violation de l'acte constitutif, ce qui le rendra nul *ab initio*.

19. M. Díaz González estime donc que le projet d'article 61 doit être renvoyé au Comité de rédaction dans son libellé actuel, et qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter quelque chose au commentaire.

La séance est levée à 13 heures.

1586^e SÉANCE

Mercredi 7 mai 1980, à 10 h 10

Président : M. C. W. PINTO

Présents : M. Barboza, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Hommage à la mémoire de M. Alfred Verdross

1. Le PRÉSIDENT dit qu'il a le pénible devoir et le profond regret de faire part du décès, survenu le 27 avril 1980, de M. Alfred Verdross, ancien membre de la Commission du droit international.

2. M. Verdross a été un conseiller sûr pour le Gouvernement autrichien, un diplomate accompli et un professeur émérite. Il était docteur *honoris causa* des universités de Francfort, de Paris, de Salamanque, de Vienne, de Salzbourg, de Salonique et de nombreuses autres, membre de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour permanente d'arbitrage, et il a reçu des distinctions de nombreux gouvernements. Il a influencé le développement du droit international et de la philosophie du droit non seulement au cours d'une carrière longue et éminente dans la fonction publique, mais encore, et plus durablement peut-être, en sa qualité de professeur enseignant à des étudiants d'Autriche et de nombreux autres pays.

3. Membre de la CDI de 1957 à 1966, M. Verdross a apporté une contribution importante à l'élaboration du projet de la Commission sur les relations et immunités diplomatiques. Il avait été élu président de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, qui s'est tenue à Vienne en 1961, haute responsabilité qu'il avait assumée avec autorité et impartialité.

4. La mort de M. Verdross enlève un ami à la Commission et représente une grande perte pour la pensée juridique et le milieu des juristes.

Sur l'invitation du Président, les membres de la Commission observent une minute de silence.

5. M. VEROSTA remercie les membres de la Commission de leur témoignage de sympathie à l'occasion du décès de M. Verdross, avec lequel il a lui-même travaillé de nombreuses années. M. Verdross a apporté une précieuse contribution au développement du droit international. Il était l'auteur de nombreux ouvrages. Son intérêt pour la philosophie du droit l'avait conduit à mener des recherches sur le droit de l'Antiquité classique et à suivre le cours de la pensée humaine à travers les siècles. Il avait été acclamé pour son ouvrage sur la philosophie occidentale du droit, ses fondements et ses grands problèmes¹.

6. Le PRÉSIDENT invite M. Nettel, représentant permanent de l'Autriche auprès de l'Office des Nations Unies et des institutions spécialisées à Genève, à prendre la parole devant la Commission.

7. M. NETTEL (Autriche) remercie les membres de la Commission de l'hommage qu'ils ont rendu à la mémoire de M. Verdross, et dit qu'il transmettra les condoléances de la Commission à la famille de M. Verdross et au Gouvernement autrichien.

Entrée en vigueur de la Convention de Vienne sur le droit des traités

8. Le PRÉSIDENT signale que la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 25 mai 1969², est entrée en vigueur le 27 janvier 1980. Cet instrument d'importance majeure, qui sera sans doute parmi les plus durables, sert maintenant de base à d'autres travaux dans le domaine du droit des traités, notamment sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/327] [Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 61 (Survenance d'une situation rendant l'exécution impossible)³ [fin]

¹ *Abendländische Rechtsphilosophie*, Vienne, Springer, 1958.

² *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

³ Pour texte, voir 1585^e séance, par. 4.

9. M. FRANCIS n'a pas d'objections à formuler au sujet du libellé du projet d'article 61, qui peut être renvoyé au Comité de rédaction. Cependant, il aimerait formuler quelques observations à la suite de certaines remarques faites à la séance précédente.

10. M. Francis estime pour sa part que, si la Commission constate des ambiguïtés évidentes dans le texte de la Convention de Vienne⁴, il est de son devoir d'adapter ce texte à la question à l'examen. A cet égard, il reconnaît que le commentaire relatif aux articles est le lieu où ces adaptations devraient être expliquées. Mais il n'est pas certain que le cas, invoqué par M. Ouchakov, de difficultés financières de la part d'une organisation internationale appelle une adaptation de ce genre. A son avis, l'article 61 traite de façon adéquate la question de l'impossibilité d'exécuter un traité. Puisque toutes les éventualités ne peuvent être envisagées, il serait présomptueux de sa part d'affirmer que la question financière n'est pas couverte par les dispositions de l'article 61, mais il serait d'avis qu'elle peut l'être aussi par le paragraphe 4 de l'article 62⁵. En fait, il irait jusqu'à affirmer que la situation qui s'est produite en 1978 quand un Etat membre s'est retiré de l'OIT ou la situation qui se produirait dans l'hypothèse où des Membres de l'ONU cesseraient de verser leur contribution financière pendant un certain temps, plongeant de ce fait les finances de l'Organisation dans le désordre, peuvent être couvertes soit par le projet d'article 61 soit par le projet d'article 62, car on ne saurait dire que l'une ou l'autre de ces situations a été créée par l'organisation en question.

11. M. ŠAHOVIĆ estime que le Rapporteur spécial a eu raison de reprendre, sans le modifier, le texte de l'article 61 de la Convention de Vienne. D'une part, c'est une règle générale qui y est codifiée et, d'autre part, sans considérer la Convention comme un instrument sacro-saint, on ne saurait méconnaître la place importante qu'elle occupe dans l'ensemble du droit international.

12. Rien ne permet d'exclure la possibilité d'appliquer la règle de l'article 61 aux organisations internationales, puisque la Commission a reconnu à ces organisations internationales la capacité de conclure des traités. Les modalités de l'application de la règle peuvent simplement être examinées dans le commentaire, compte dûment tenu de la situation particulière des organisations internationales en tant qu'entités de droit international. Cependant, il faut se garder de trop insister sur les éventuelles limitations de l'application de la règle aux organisations internationales. La Commission pourrait donner des exemples d'application de cette disposition, mais sans faire entre les traités des distinctions qui ôteraient à la règle son caractère général.

13. Lorsqu'il a explicité la notion de disparition ou destruction définitives d'un objet indispensable à l'exécution du traité, le Rapporteur spécial a insisté sur le caractère physique de l'objet. Pour sa part, M. Šahović se demande si la règle énoncée à l'article 61

⁴ Voir 1585^e séance, note 1.

⁵ Voir ci-dessous par. 33.

ne pourrait pas être aussi invoquée en cas de disparition d'une situation juridique, qu'il s'agisse d'un traité entre Etats, entre Etats et organisations ou entre deux ou plusieurs organisations. C'est ainsi que des traités relatifs à des territoires sous tutelle ont été conclus entre l'ONU et certains Etats. Lorsque ces territoires ne se sont plus trouvés sous le régime de tutelle, l'Organisation a cessé d'être tenue d'exécuter les obligations découlant de ces traités.

14. Enfin, il n'est probablement pas souhaitable d'insister sur la notion de force majeure, bien qu'elle soit à la base de l'impossibilité d'exécution. Aussi bien la Commission que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités se sont inspirées, pour l'élaboration de la Convention de Vienne, d'institutions classiques, mais elles se sont gardées de les appeler par leur nom, préférant laisser à la pratique et à la doctrine le soin de les préciser. S'il est vrai que la notion de force majeure sous-tend l'article 61, il n'en demeure pas moins que cette notion relève plutôt du domaine de la responsabilité des Etats.

15. M. BARBOZA estime, comme les autres membres de la Commission, que le texte du projet d'article 61 proposé par le Rapporteur spécial mérite d'être retenu. S'il est de cet avis, c'est parce que, comme l'a souligné sir Francis Vallat (1585^e séance), la Commission doit suivre d'aussi près que possible le texte de la Convention de Vienne, et ne s'en écarter, en cas de nécessité, que lorsque l'exigent les différences entre les Etats et les organisations internationales.

16. Tout en partageant entièrement l'avis de M. Šahović selon lequel il vaut mieux ne pas rouvrir le débat sur le fond de questions déjà discutées lors de la Conférence sur le droit des traités, M. Barboza se demande pourquoi le projet d'article 61 concerne exclusivement « la disparition ou destruction définitives d'un objet indispensable à l'exécution [du] traité ». Il ressort de la discussion de la séance précédente qu'il s'agit d'un cas particulier de force majeure. Dans ces conditions, pourquoi la Commission ne se réfère-t-elle pas directement à l'article 31 du projet sur la responsabilité des Etats⁶ ?

17. M. Barboza estime aussi, comme M. Šahović, que la disparition ou la destruction d'un objet peut ne pas relever exclusivement de la force majeure. Qu'arriverait-il, par exemple, si un Etat qui doit utiliser un objet déterminé en vue de l'exécution d'un traité détruit cet objet à la suite d'un état de nécessité ? A son avis, le paragraphe 2 de l'article 61 ne s'appliquerait pas en pareil cas. On peut aussi imaginer une situation où un Etat détruirait délibérément un objet indispensable à l'exécution d'un traité en offrant un autre objet similaire à cette même fin. Il ne s'agit pas, là non plus, d'un cas relevant de la force majeure, mais plutôt d'un cas type de destruction ou de disparition d'un objet, qui relève du droit des traités et non de la responsabilité des Etats en général.

18. A la séance précédente, M. Ouchakov a soulevé la question de savoir si, dans le cas du projet d'article 61, les Etats et les organisations internationales sont sur le

même plan aux fins du traité. De l'avis de M. Barboza, ils le sont sans aucun doute : le projet d'article a trait aux « objets » indispensables à l'exécution du traité, et non aux « sujets » du traité – qu'il s'agisse d'Etats ou d'organisations internationales. Ni les Etats ni les organisations internationales ne sauraient appliquer le traité si un objet indispensable à son exécution a été détruit. Le texte vise clairement la destruction physique de l'objet. M. Ouchakov a également fait allusion au cas où une organisation internationale n'est pas en mesure de remplir ses obligations en vertu du traité en raison de difficultés financières ou d'une modification de son instrument fondamental. M. Barboza estime, quant à lui, que si une organisation internationale subit une transformation fondamentale ou même disparaît, c'est non pas le projet d'article 61 qui s'applique, mais le projet d'article 73, sur les cas de succession d'Etats et de succession d'organisations internationales (A/CN.4/327).

19. M. SCHWEBEL dit que, tout en regrettant que le projet d'article 61 n'ait pas une portée plus large, il en comprend les raisons, et accepte par conséquent que ce texte soit renvoyé au Comité de rédaction.

20. Dans l'introduction du neuvième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/327), M. Schwebel a relevé la phrase suivante : « [...] le contenu de clauses finales éventuelles sera entièrement dominé par la forme finale qui sera donnée à ce projet et par la manière dont les organisations internationales seront associées à sa mise en vigueur, questions qui seront résolues ultérieurement ». M. Schwebel aimerait savoir si ces questions seront soumises à l'examen de la Commission ou si elles ne seront examinées que par une conférence convoquée pour adopter une convention sur le sujet. Il voudrait savoir, en particulier, si le Rapporteur spécial envisage la possibilité d'une future convention à laquelle des organisations internationales en tant que telles pourraient devenir parties.

21. M. THIAM fait observer que, sur le plan pratique, aucune décision n'a encore été prise sur la question de savoir si la Commission peut s'écarter de la Convention de Vienne. Dans son commentaire de l'article 61, le Rapporteur spécial s'est montré soucieux de « rester fidèle à une ligne de conduite qui écarte la recherche de tous perfectionnements par rapport au texte d'une convention définitivement établi pour les traités entre Etats ». Il semble d'ailleurs que, jusqu'à présent, l'existence de la Convention de Vienne ait toujours été opposée aux modifications proposées, qu'elles portent sur le fond ou sur la forme. M. Thiam souhaiterait néanmoins que des éclaircissements soient apportés sur ce point.

22. M. VEROSTA fait observer que, si la Commission a pour principe de rester fidèle au texte de la Convention de Vienne, elle n'en doit pas moins examiner attentivement les incidences que les traités conclus entre Etats et organisations ou entre deux ou plusieurs organisations peuvent avoir sur ce texte, sans quoi elle ne s'acquitterait pas pleinement de sa tâche.

23. De l'avis de M. Verosta, le titre de l'article 61 est trop large compte tenu du libellé du paragraphe 1. Certes, la Commission peut se borner à élargir la portée de cet article dans le commentaire, mais elle se heurtera

⁶ Voir 1585^e séance, note 2.

au même problème lorsqu'elle examinera le paragraphe 1 de l'article 62. Elle devra alors préciser s'il y a un changement fondamental de circonstances lorsque par exemple, à la suite du retrait de plusieurs Etats membres d'une organisation internationale qui a conclu auparavant un traité d'assistance financière avec un Etat, le budget de cette organisation ne lui permet même plus de faire face aux dépenses courantes. En définitive, peut-être conviendrait-il de revoir l'article 61 et son commentaire une fois que l'article 62 aura été étudié.

24. M. REUTER (Rapporteur spécial) répond à deux questions particulières avant de passer en revue les observations formulées au cours du débat.

25. Se référant à la question de M. Thiam, il rappelle qu'il a été décidé que la Commission peut s'écarter de la Convention de Vienne, et qu'elle doit même le faire, chaque fois que la nature particulière des organisations internationales l'exige. En revanche, elle doit s'en abstenir s'il en résulterait des modifications, pour les traités sur lesquels porte le projet d'articles, en ce qui concerne les rapports entre Etats. En effet, ces rapports sont en principe soumis aux mêmes règles que celles de la Convention de Vienne. Certes, le titre de l'article 61 de la Convention de Vienne peut engendrer des confusions, mais il n'est pas question de modifier le texte d'une convention en vigueur, au risque de susciter des confusions plus grandes encore.

26. Quant au sort du projet d'articles, sur lequel M. Schwebel a demandé l'avis du Rapporteur spécial, toute une gamme de solutions sont possibles, mais le Rapporteur spécial aussi bien que la Commission sont à cet égard au service des Etats et des organisations internationales, qui leur feront part de leurs préférences. Le projet d'articles peut n'avoir aucune suite, comme le projet sur la procédure arbitrale, ou devenir une convention ouverte aux seuls Etats, ou à laquelle des organisations internationales pourraient être associées.

27. D'une manière générale, les membres de la Commission semblent d'accord pour renvoyer le projet d'article 61 au Comité de rédaction et, sous réserve d'une suggestion de M. Ouchakov (1585^e séance, par. 16), pour ne modifier ni le titre ni le texte de cette disposition. Dans leur ensemble, les membres de la Commission ont aussi jugé le commentaire de l'article 61 trop court. Non seulement celui-ci devrait être plus substantiel, mais le passage relatif à la force majeure devrait être remanié. En effet, il serait probablement plus prudent de s'en tenir à l'article 61 de la Convention de Vienne tel que l'ont rédigé ses auteurs, soucieux d'affirmer que certaines situations, qui peuvent soulever des questions de responsabilité étrangères à la Convention, ont des effets sur le mécanisme des traités. Sur plusieurs notions juridiques, comme la force majeure, le cas fortuit et l'état de nécessité, les auteurs de la Convention de Vienne se sont gardés d'adopter une position très nette. En conséquence, la Commission ne peut maintenant imposer telle ou telle interprétation de cet instrument. Compte tenu du projet d'article 73, qui concerne notamment la responsabilité d'un Etat, la Commission se doit de souligner, dans le commentaire de l'article à l'examen, que cette disposition ne règle

aucune question de responsabilité. Il faudrait d'ailleurs que ce commentaire se réfère à tous les articles du projet sur lesquels l'application de l'article 61 peut avoir une incidence, et notamment aux articles 62 et 73.

28. Il a été généralement admis que la Commission n'a pas à énumérer les cas dans lesquels les articles qu'elle élabore peuvent s'appliquer. Elle fait un travail de précodification et doit se borner à donner des directives, sous peine d'entraver l'œuvre de codification. Personne ne conteste que l'application de l'article 61 risque de présenter plus de difficultés pour les organisations internationales que pour les Etats, ainsi que l'a fait observer M. Ouchakov à la précédente séance. On ne saurait cependant en déduire qu'il est toujours simple, pour un Etat, de définir la notion d'objet indispensable à l'exécution d'un traité. Si un traité a pour objet la livraison d'une chose unique, comme une œuvre d'art, la destruction de la chose tombe manifestement sous le coup du paragraphe 1 de l'article 61. En revanche, s'il s'agit de livrer une chose de genre, comme une certaine quantité de blé, la destruction de la chose peut entraîner l'application du paragraphe 1 de l'article 61 ou déclencher le mécanisme du paragraphe 2. Quant à la question des finances d'une organisation internationale, elle relève généralement des cas de succession d'organisation internationale à Etat ou d'organisation internationale à organisation internationale, dont il est question au projet d'article 73. On peut toutefois imaginer des cas de difficultés financières tombant sous le coup de l'article 61. Si une somme d'argent qu'une organisation internationale doit transférer à un Etat devient indisponible ou perd sa valeur, il se peut que l'organisation internationale soit libérée de son obligation. Des hypothèses plus douteuses peuvent aussi être envisagées. La Commission devrait les mentionner dans le commentaire, mais sans chercher à donner trop d'exemples.

29. Enfin, il se pourrait que le Comité de rédaction juge bon de compléter l'article à l'examen – encore que, dans leur ensemble, les membres de la Commission aient adopté à cet égard une position assez réservée.

30. M. SCHWEBEL dit qu'il a conclu des explications du Rapporteur spécial que la Commission n'a pas encore examiné la question de savoir si les organisations internationales seraient parties à une future convention sur le sujet à l'examen. Le Rapporteur spécial a également indiqué qu'il attendait de recevoir les observations des Etats et des organisations internationales avant de se faire une opinion à ce sujet.

31. M. Schwebel estime qu'à un moment donné la Commission devra examiner cette question, qui serait préjugée si elle devait être tranchée par une conférence à laquelle ne participeraient que des Etats. Le simple fait de demander aux organisations internationales de présenter des commentaires et observations sur la question n'équivaut pas à reconnaître qu'elles pourront devenir parties à une future convention. Le projet d'articles à l'examen aura une incidence sur le comportement des organisations internationales. Il n'est donc pas vain de se demander si ces organisations devraient ou non être parties à la convention qui pourra

être ultérieurement adoptée et avoir la possibilité de défendre leur point de vue.

32. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer le projet d'article 61 au Comité de rédaction, étant entendu que le commentaire sur le projet d'article pourra être développé.

*Il en est ainsi décidé*⁷.

ARTICLE 62 (Changement fondamental de circonstances)

33. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 62 (A/CN.4/327), qui est ainsi libellé :

Article 62. – Changement fondamental de circonstances

1. Un changement fondamental de circonstances qui s'est produit par rapport à celles qui existaient au moment de la conclusion d'un traité et qui n'avait pas été prévu par les parties ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin au traité ou pour s'en retirer, à moins que

a) l'existence de ces circonstances n'ait constitué une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité ; et que

b) ce changement n'ait pour effet de transformer radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité.

2. Un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué à l'égard d'un traité conclu entre plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales et établissant une frontière comme motif pour y mettre fin ou pour s'en retirer.

3. Un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer si le changement fondamental résulte d'une violation, par la partie qui l'invoque, soit d'une obligation du traité, soit de toute autre obligation internationale à l'égard de toute autre partie au traité.

4. Si une partie peut, conformément aux paragraphes qui précèdent, invoquer un changement fondamental de circonstances comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer, elle peut également ne l'invoquer que pour suspendre l'application du traité.

34. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que l'article 62 de la Convention de Vienne tente de réaliser un équilibre entre deux nécessités fondamentales : assurer, d'une part, le respect des traités conclus et admettre, d'autre part, que, dans certaines circonstances exceptionnelles, ces traités peuvent perdre leur force obligatoire. Il rappelle que cet article, qui avait été adopté à l'unanimité par la Commission, a été approuvé à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités par une très large majorité d'Etats. Il ne voit donc aucune raison de ne pas le reprendre dans le projet d'articles ou d'en modifier la substance.

35. Le Rapporteur spécial fait observer, d'autre part, qu'étant donné le caractère général de l'article 62 de la Convention de Vienne l'application de cet article à des situations concrètes est très délicate dans le cas des Etats, et à plus forte raison dans celui des organisations internationales. En effet, dans le premier cas, le mot « circonstances » désigne des conditions extérieures à l'Etat, tandis que dans le cas des organisations

internationales il peut désigner également une situation interne. Par exemple, le retrait d'une partie des membres d'une organisation internationale peut être considéré comme un changement fondamental de circonstances, et l'on peut se demander, dans ce cas, si l'organisation reste la même ou si elle devient une entité différente. Un changement fondamental de circonstances peut donc poser le problème du maintien de l'identité d'une organisation internationale.

36. Le Rapporteur spécial aurait pu reproduire tel quel le texte de l'alinéa a du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne, qui exclut de l'application de l'article les traités établissant une frontière – c'est-à-dire non seulement les traités de délimitation, mais aussi les traités de cession. Mais cela aurait impliqué qu'un traité entre deux ou plusieurs organisations puisse établir une frontière – autrement dit, qu'une organisation internationale puisse participer conventionnellement à l'établissement d'une frontière. Or, il est impensable qu'une organisation internationale puisse disposer conventionnellement du territoire d'un Etat si ce pouvoir ne lui a pas été délégué par un traité entre Etats. Ainsi, c'est en vertu d'une disposition expresse – l'article 23 – du Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947⁸, que l'Assemblée générale a disposé des anciennes colonies italiennes. Il est évident, en effet, qu'une organisation internationale ne peut pas avoir un véritable territoire, au sens traditionnel du terme, car ce ne serait plus alors une organisation internationale – c'est-à-dire une organisation intergouvernementale, selon la définition donnée à l'alinéa i du paragraphe 1 du projet d'article 2⁹ –, mais un Etat. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a légèrement modifié le texte de l'article 62 de la Convention, de manière que la réserve énoncée au paragraphe 2, al. a, de cet article ne puisse s'appliquer qu'à un traité auquel deux Etats au moins sont parties. On peut concevoir, en effet, que deux Etats puissent confier à un organe comme la CIJ le soin d'établir le statut d'un territoire.

37. M. SCHWEBEL estime, lui aussi, que les organisations internationales n'ont pas qualité pour conclure des traités établissant une frontière, même si elles peuvent se voir confier, à titre tout à fait exceptionnel, une responsabilité territoriale bien précise – par exemple dans le cas des anciennes colonies italiennes. Il arrive aussi que des tribunaux internationaux puissent établir des frontières, bien que, n'étant pas des organes intergouvernementaux, ces tribunaux ne répondent pas à proprement parler à la définition des organisations internationales donnée dans le projet d'articles : les membres de la CIJ, par exemple, ne représentent pas des gouvernements. Dans cette perspective, M. Schwebel estime que le Rapporteur spécial a eu raison de s'en tenir au principe général selon lequel les organisations internationales n'ont pas qualité pour établir des frontières, que celles-ci fassent l'objet d'un traité de paix ou d'un autre type d'accord.

38. En revanche, il n'est pas absolument convaincu que le paragraphe 2 de l'article 62 réponde sous sa forme

⁷ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1624^e séance, par. 30 et suiv.

⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 3.

⁹ Voir 1585^e séance, note 3.

actuelle au but visé, et il propose donc de le modifier comme suit :

« Un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer lorsqu'il s'agit d'un traité conclu entre Etats établissant une frontière et conférant certaines fonctions à une ou plusieurs organisations internationales. »

39. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il serait préférable de s'inspirer, au paragraphe 2 de l'article 62, de la formule utilisée à l'article 19 *bis*, et de rédiger comme suit le paragraphe :

« Un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué à l'égard d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales établissant une frontière pour y mettre fin ou pour s'en retirer. »

40. En ce qui concerne l'amendement proposé par M. Schwebel, M. Quentin-Baxter voit une difficulté, car un traité qui confère des fonctions à des organisations n'est pas nécessairement un traité entre Etats et organisations.

41. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il craint que, sous sa forme actuelle, le paragraphe 2 de l'article 62 ne s'applique pas à une organisation sur le point d'être fondée. M. Pinto songe à l'Autorité internationale des fonds marins, qui présenterait certaines caractéristiques généralement attribuées à un Etat en ce sens que sa juridiction s'étendrait sur la partie importante des fonds marins qui échappe aux juridictions nationales. En vertu du projet de convention qui conférerait des pouvoirs spéciaux à l'Autorité, il est prévu de créer une Commission chargée des limites du plateau continental¹⁰, ce qui signifie inévitablement que les frontières fixées par les Etats côtiers pourraient être remises en cause. Comme le projet d'article 62 ne sera probablement pas adopté sous sa forme finale avant la conclusion de cette convention il serait peut-être bon de réfléchir à la question afin de voir si l'article s'appliquerait à l'Autorité.

42. L'Autorité aurait également le droit de fixer d'autres types de frontières, comme celles qui délimitent la zone des fonds marins où une entité déterminée, qui pourrait être un Etat, pourrait se livrer à l'exploitation minière. Une telle frontière, qui ne constituerait peut-être pas une frontière au sens traditionnel de limite entre souverainetés, serait néanmoins une limite effective de propriété, établie par voie d'accord entre une organisation internationale et un Etat. M. Pinto aimerait avoir l'avis du Rapporteur spécial sur ce point.

43. Sir Francis VALLAT se demande si une frontière, au sens du paragraphe 2 de l'article 62, signifie nécessairement une frontière territoriale au sens traditionnel. Dans une récente affaire entre la Grèce et la

Turquie¹¹, la CIJ a envisagé la délimitation de la frontière du plateau continental relevant de chacun de ces deux Etats comme une question concernant le statut territorial. Du point de vue traditionnel, on peut dire qu'une telle frontière ne constitue pas, au sens strict, une frontière territoriale. Or, sir Francis est d'avis que, si l'on suit l'idée de la Cour, la délimitation créerait une frontière qui, en droit, devrait être considérée comme s'il s'agissait d'une frontière territoriale, et il aurait donc tendance à la considérer comme une frontière au sens du paragraphe 2 de l'article 62. De même, il se demande si on ne pourrait pas faire le même raisonnement pour une frontière établie à des fins douanières. Ou alors une frontière doit-elle être une simple délimitation de la souveraineté entre deux Etats ?

44. De plus, on peut imaginer un traité conclu entre, par exemple, l'ONU et une ancienne puissance mandataire concernant un territoire sous mandat qui doit accéder à l'indépendance et prévoyant certaines garanties internationales dont l'application incombe à l'Organisation. Cela étant, le cas d'un traité conclu entre un seul Etat et une organisation internationale doit-il être exclu du cadre du projet d'articles ?

45. Sir Francis aimerait connaître la position du Rapporteur spécial sur ces différents points.

46. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il a fondé son raisonnement sur la notion traditionnelle de territoire, mais il est évident que cette notion peut être élargie. En ce qui concerne le droit de la mer, évoqué par M. Pinto, s'il est question des limites de la mer territoriale, il s'agit évidemment d'un territoire, au sens traditionnel du terme, mais s'il est question des limites de juridiction sur le plateau continental, le problème est beaucoup plus compliqué. On peut également évoquer le problème des lignes de démarcation ou d'armistice, qui ne sont assimilées à des frontières que du point de vue de l'agression, mais qu'il serait très dangereux d'assimiler en général à des frontières territoriales.

La séance est levée à 12 h 55.

¹¹ Plateau continental de la mer Egée, arrêt : *C.I.J. Recueil 1978*, p. 3.

1587^e SÉANCE

Jeudi 8 mai 1980, à 10 h 10

Président : M. C. W. PINTO

*Présents : M. Barboza, M. Díaz González,
M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter,
M. Reuter, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Thiam, M.
Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.*

¹⁰ « Texte de négociation composite officieux/Révision 2 », établi en avril 1980 par le Président de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et les présidents des grandes commissions de la Conférence (A/CONF.62/WP.10/Rev.2 et Corr. 2 et 3). Voir notamment art. 156 et 157, 1^{er}, 76 du projet de convention.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/327]
[Point 3 de l'ordre du jour]