

Document:-
A/CN.4/SR.1675

Compte rendu analytique de la 1675e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1981, vol. I

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

d'aucune observation écrite de la part des gouvernements, il suggère que la Commission renvoie le titre de la section 3 et les trois articles au Comité de rédaction.

51. M. CALLE Y CALLE est d'accord pour que les articles 31 à 33 soient renvoyés au Comité de rédaction, qui ne devrait y apporter aucune modification.

52. M. ALDRICH estime lui aussi que les articles 31 à 33 doivent être renvoyés au Comité de rédaction. Il fait néanmoins observer que, conformément à ce qu'il a dit (1673^e séance) au sujet du paragraphe 2 de l'article 27, où la question qui se pose est, à son avis, une question d'interprétation et non une question de respect des traités, il fera peut-être certaines suggestions au Comité de rédaction au sujet de l'article 31 pour résoudre le problème soulevé par l'article 27.

53. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer le titre de la section 3 (Interprétation des traités) et les articles 31, 32 et 33 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

1675^e SÉANCE

Vendredi 19 juin 1981, à 10 h 10

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitul, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (*suite*) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 34 (Règle générale concernant les Etats tiers ou les organisations internationales tierces),

ARTICLE 35 (Traité prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces),

ARTICLE 36 (Traité prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces), *et*

ARTICLE 36 *bis* (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter la section 4 (Traité et Etats tiers ou organisations internationales tierces) de la troisième partie du projet, et notamment les premiers textes de cette section, les articles 34 à 36 *bis* :

Article 34. — Règle générale concernant les Etats tiers ou les organisations internationales tierces

1. Un traité entre des organisations internationales ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers ou une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation.

2. Un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers ou pour une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation.

Article 35. — Traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces

1. [Sous réserve de l'article 36 *bis*,] une obligation naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'Etat tiers accepte expressément par écrit cette obligation.

2. Une obligation naît pour une organisation internationale tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation dans le domaine de ses activités au moyen de cette disposition et si l'organisation tierce accepte expressément cette obligation.

3. L'acceptation par une organisation internationale tierce de l'obligation mentionnée dans le paragraphe 2 est régie par les règles pertinentes de cette organisation et doit être faite par écrit.

Article 36. — Traités prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces

1. [Sous réserve de l'article 36 *bis*,] un droit naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'Etat tiers ou à un groupe d'Etats auquel il appartient, soit à tous les Etats, et si l'Etat tiers y consent. Le consentement est présumé tant qu'il n'y a pas d'indication contraire, à moins que le traité n'en dispose autrement.

2. Un droit naît pour une organisation internationale tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'organisation tierce ou à un groupe d'organisations auquel elle appartient, soit à toutes les organisations, et si l'organisation tierce y consent.

3. Le consentement d'une organisation internationale tierce prévu au paragraphe 2 est régi par les règles pertinentes de cette organisation.

4. Un Etat ou une organisation internationale qui exerce un droit en application du paragraphe 1 ou 2 est tenu de respecter, pour l'exercice de ce droit, les conditions prévues dans le traité ou établies conformément à ses dispositions.

[Article 36 *bis*. — Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation]

Les Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale doivent respecter les obligations, et peuvent exercer les droits, qui naissent pour eux des dispositions d'un traité auquel ladite organisation est partie si

a) les règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité prévoient que les Etats membres de l'organisation sont liés par les traités conclus par celle-ci ; ou

b) les Etats et organisations participant à la négociation du traité ainsi que les Etats membres de l'organisation ont admis que l'exécution du traité implique nécessairement de tels effets.]

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que les articles 34, 35 et 36 n'ont fait l'objet d'aucun commentaire à la Sixième Commission ni d'observations écrites des gouvernements ou des organisations internationales. Par contre, l'article 36 *bis* est une disposition amplement discutée, qui a d'ailleurs fait l'objet de débats particulièrement longs et difficiles au sein même de la CDI et pour

lequel une solution exceptionnelle a été adoptée, puisqu'il a été placé en attente, entre crochets, sous réserve d'une décision finale devant intervenir plus tard.

3. Les trois premiers articles cités se bornent à consacrer, pour les traités qui font l'objet du projet d'articles, les solutions retenues par la Convention de Vienne¹, complétées par un rappel de l'obligation, pour une organisation internationale, de respecter les règles pertinentes de l'organisation quand elle accepte un droit ou une obligation que lui confère un traité auquel elle n'est pas partie.

4. Sur ces trois textes, M. Reuter n'a que quelques suggestions de forme à exposer. Il propose tout d'abord, pour tenir compte des observations des gouvernements, de réduire à un seul paragraphe l'article 34, qui serait rédigé comme suit (A/CN.4/341 et Add.1, par. 91) :

« Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers ou une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation. »

5. M. Reuter signale ensuite que les articles 35 et 36 comportent entre crochets la mention « sous réserve de l'article 36 bis », dont le maintien dépendra de la décision que la Commission prendra à son sujet.

6. Au contraire des clauses mentionnées plus haut, l'article 36 bis a provoqué, à la Sixième Commission et de la part des gouvernements et des organisations internationales dans leurs observations écrites (A/CN.4/339 et Add.1 à 7), des commentaires très étendus, pour plusieurs raisons. On peut citer tout d'abord un motif de politique générale, déjà invoqué, d'ailleurs, par certains membres de la CDI, qui partent de la constatation selon laquelle cet article semble provoqué par des problèmes posés et des solutions adoptées au sein d'une entité particulière, la CEE – qui, au demeurant, a fait elle-même des observations (A/CN.4/339) sur ce point.

7. Cette constatation de départ est susceptible de deux interprétations, qui procèdent des faits eux-mêmes, sans le moindre jugement de valeur. Il apparaît, en premier lieu, que, si l'entité particulière spécifiquement en cause ne concernait pas l'Europe, certains des aspects contestés auraient certainement soulevé moins d'intérêt. Par ailleurs, si l'on considère que les Communautés européennes présentent des caractères particuliers qui permettent de penser qu'elles n'entrent pas dans la catégorie des organisations internationales, et si ce sont bien des problèmes propres aux Communautés qui sont à l'origine de l'article 36 bis du projet, on peut légitimement craindre que l'on cherche à introduire dans le domaine général des organisations internationales des problèmes et des solutions relevant, en fait, d'un domaine tout à fait différent, et qu'on provoque et encourage, dans ce domaine général, des développements qui dénaturent totalement le phénomène des organisations internationales. Or, sans exclure un développement des organisations internationales, on peut néanmoins souhaiter placer certaines limites, définir un seuil au-delà duquel on n'est plus en présence d'une organisation internationale. M. Reuter note, à ce propos, que les Communautés européennes elles-mêmes se sont déjà qualifiées tantôt de quasi-Etats, tantôt d'organisations supranationales, ou

parfois même d'organisations internationales de caractère particulier.

8. Il y a lieu de rappeler ces faits, qui ont manifestement retenu l'attention de la Sixième Commission, comme l'atteste la forte concentration des observations exprimées au sujet du projet d'article 36 bis au sein de cet organe. Ces diverses considérations sont, au demeurant, parfaitement légitimes, mais débordent néanmoins le domaine de la stricte technique auquel il est souhaitable que la Commission borne ses débats.

9. Les opinions exprimées au sujet de l'article 36 bis peuvent se regrouper en trois grandes catégories. Tout d'abord, certains estiment, simplement et brièvement, que cette disposition n'a pas sa place dans le projet. C'est notamment le cas de la RSS de Biélorussie (A/CN.4/339), de la RSS d'Ukraine (*ibid.*), de l'URSS (*ibid.*), du CAEM (*ibid.*), de la Hongrie (A/CN.4/339/Add.1), de la Tchécoslovaquie (A/CN.4/339/Add.3), de la République démocratique allemande (A/CN.4/339/Add.6) et de la République fédérative socialiste de Yougoslavie (A/CN.4/339/Add.2). D'autres la jugent utile, voire nécessaire, et considèrent qu'elle doit être maintenue. C'est le cas de la République fédérale d'Allemagne (A/CN.4/339) et de la CEE (*ibid.*), par exemple. Enfin, une troisième tendance est plus incertaine, ses tenants n'ayant pas d'objection absolue à l'article 36 bis, mais estimant que sa rédaction manque de la clarté nécessaire et qu'il n'est pas établi nettement qu'un tel article soit indispensable ou opportun. Cette tendance est celle du Canada (*ibid.*) et, peut-être aussi, de la Roumanie (A/CN.4/339/Add.7), auxquels on pourrait ajouter l'OIT (A/CN.4/339), qui indique toutefois qu'elle ne dispose d'aucune donnée d'expérience pouvant l'éclairer sur les hypothèses envisagées. Quelques autres opinions sont plus difficiles à interpréter et à classer, notamment celle de la FAO (*ibid.*), dont les observations donnent l'impression qu'elle considère qu'il existe des situations empiriques où les problèmes sont résolus de manière souple sans soulever de difficulté.

10. La Commission doit, pour élaborer son projet d'articles, prendre position sur le problème qui vient d'être exposé, et se voit donc contrainte d'examiner l'article 36 bis pour en analyser le sens et en apprécier l'utilité, voire l'opportunité.

11. Pour aider la Commission à déterminer son attitude, il peut être utile de rappeler les solutions retenues par la Convention de Vienne, que la Commission a elle-même acceptées et qui s'expriment précisément dans les articles 34, 35 et 36 du projet.

12. Il est déclaré, tout d'abord, que, par rapport à un traité, seules deux solutions sont possibles : on y est partie ou tiers (*tertium non datur*). Une fois posée cette règle générale dans l'article 34, il est ensuite déclaré qu'il n'est, pour un Etat ou une organisation internationale, ni droit ni obligation provenant d'un traité sans son consentement.

13. Au sujet du consentement, la Convention de Vienne a posé une règle très souple quand il s'agit de créer des droits pour les tiers, puisqu'elle va jusqu'à dire que le consentement est présumé. On se souviendra même que le libellé de cette convention est tel que, pour certains, le droit naît avant le consentement, puisque a

¹ Voir 1644^e séance, note 3.

été conservée l'explication doctrinale d'une stipulation pour autrui comme base de l'article 36. En revanche, la même convention est particulièrement stricte en ce qui concerne les obligations.

14. Dans le projet qui a servi de base à la Convention de Vienne, la Commission s'était bornée à exiger un consentement exprès, et c'est seulement en deuxième lecture que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a modifié le libellé retenu et prévu que le consentement devait être donné non seulement expressément, mais aussi par écrit. Cette décision, fruit d'un amendement présenté par le représentant du Viet Nam, a été adoptée par 44 voix contre 19, avec 31 abstentions², donc par une minorité de votants. Ce texte est désormais inscrit dans une convention internationale en vigueur, et c'est aux seules parties qu'il appartient de l'interpréter. Cependant, les parties pourraient aller jusqu'à soutenir, en se fondant sur les déclarations mêmes faites par le représentant du Viet Nam à la Conférence pour appuyer son amendement, que le mode d'acceptation visé est une acceptation au moyen d'un instrument. Certes, une telle interprétation ne liera pas la Commission pour l'élaboration de son projet d'articles, mais il est évident qu'elle pèsera néanmoins d'un grand poids.

15. La Convention de Vienne connaît toutefois certaines limites. En effet, les règles qu'elle a posées n'expriment pas toute la réalité. Ainsi, il n'est pas exact qu'un traité ne puisse engendrer d'obligation pour un Etat tiers que par une acceptation expresse et écrite de ce dernier. Les exceptions étaient d'ailleurs connues de la Commission quand elle avait examiné le projet d'articles. De plus, l'une d'elles est formellement consacrée dans le projet que la Commission étudie sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, et porte sur les effets pour les Etats tiers des traités relatifs à des modifications territoriales.

16. Une autre exception concerne l'assouplissement des règles du consentement. Elle peut être illustrée par l'exemple, volontairement absurde, de la charte constitutive d'une organisation internationale, qui est, par définition, un traité auquel l'organisation n'est évidemment pas partie puisque cet instrument la crée. On pourrait pourtant imaginer qu'une organisation internationale soutienne qu'elle n'a pas accepté une certaine obligation mise à sa charge au profit d'un Etat membre dans son acte constitutif. M. Reuter rappelle, à titre d'exemple, que certains droits nationaux possèdent une jurisprudence sur le point de savoir si une personne morale est un tiers par rapport à la convention privée qui la crée. Certes, on vise là une hypothèse extrême, mais il faut néanmoins avoir conscience de cette difficulté.

17. Un autre exemple tiré de la pratique est celui des conventions sur les privilèges et immunités des organisations internationales où les droits et obligations des Etats membres – et, éventuellement, des Etats non membres – sont établis par un traité entre Etats membres seulement. Il est clair, dans ce cas, que les organisations

internationales n'ont pas accepté, dans la pratique, les obligations prévues pour elles-mêmes au moyen d'un acte écrit et solennel. Ces quelques exemples montrent nettement que la Convention de Vienne n'a pas envisagé tous les cas pouvant exister dans la pratique.

18. L'analyse qui précède devrait permettre de mieux discerner l'objet de l'article 36 *bis*. La véritable question n'est pas en effet de savoir si l'on écarte le principe non contesté selon lequel des droits ou des obligations ne peuvent naître d'un traité pour un tiers – Etat ou organisation internationale – sans son consentement, mais plutôt de déterminer si cette règle, posée à l'article 35 (qui exige un consentement exprès et par écrit), n'est pas trop rigide. Si les membres de la Commission considèrent unanimement que la règle ne doit pas souffrir d'exception, il conviendra de supprimer l'article 36 *bis*. S'ils estiment au contraire que la réponse n'est pas aussi évidente, la Commission devra alors analyser en détail la situation visée.

19. Il lui faudra, avant toute chose, poser le problème général de la nature de l'organisation internationale, et décider si elle constitue une réalité ou une fiction, une mécanique, ou autre chose encore. A ce sujet, la pensée oscille entre deux réponses. L'organisation internationale n'est qu'un mode collectif d'agir de certains Etats, un procédé, mais c'est aussi une réalité, sinon le projet d'articles en cours d'élaboration disparaîtrait : si des traités peuvent être conclus avec des organisations internationales, c'est qu'elles possèdent la personnalité juridique.

20. Des questions analogues surgissent dans les droits nationaux, puisque si aucun système juridique n'ignore la construction des personnes morales aucun non plus ne donne à la personne morale une existence absolue. C'est ainsi que l'on parle, en droit français, de « transparence de la personne morale » et, en « common law », de « lifting the veil ». On sait de même, en droit international public, qu'il y a des cas où la personnalité juridique peut disparaître. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Commission a prévu dans son projet l'article 73³. M. Reuter fait observer cependant qu'elle parvient à un stade de ses travaux où il lui faut trancher le sort de l'article 36 *bis*, décrété provisoire en première lecture.

21. Il rappelle que cette disposition vise deux hypothèses concrètes. La première est celle où l'acte constitutif d'une organisation internationale prévoit que ses Etats membres sont liés par les accords conclus par l'organisation. Cette exception à la règle de l'article 34 s'analyse comme l'effet de ce que dispose l'acte constitutif sur les rapports entre l'organisation et ses membres, question qui relève des règles pertinentes de l'organisation internationale et dont chaque organisation décide librement. Si l'on admet cette hypothèse, ses cas d'application pratique sont passablement rares, puisque la plupart des organisations contiennent dans leur charte une règle faisant obligation aux Etats membres de coopérer avec l'organisation internationale, règle dont les termes plus ou moins contraignants détermineront directement l'efficacité plus ou moins grande, à l'égard des Etats membres, des traités conclus par l'organisation.

² Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, deuxième session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.6), p. 63, 14^e séance, par. 5 et suiv.

³ Voir 1647^e séance, note 1.

22. La solution dans ce domaine relève donc de chaque organisation, et il est impossible de poser une règle générale en la matière. Il s'agit d'une question de rapports entre les parties au traité : si un Etat conclut un traité avec une organisation internationale, il est certainement possible que le traité exerce des effets directs sur les rapports entre l'Etat et les Etats membres de l'organisation internationale sans consentement exprès et écrit en ce qui concerne les droits créés par l'instrument.

23. La situation est cependant différente pour ce qui concerne d'éventuelles obligations créées par le traité, et la Commission doit décider si des obligations peuvent naître directement à la charge des Etats membres sans leur consentement écrit exprès. Par exemple, si une organisation internationale qui gère une union douanière et a le droit de conclure des accords tarifaires en vertu de son acte constitutif conclut effectivement un accord avec un Etat tiers, les droits de douane étant assis et perçus par les autorités nationales des Etats membres de l'organisation, la question se posera de savoir si, dans l'hypothèse où l'autorité nationale d'un Etat membre prétendra ne pas être liée par le traité conclu par l'organisation internationale, l'Etat qui aura conclu l'accord avec l'organisation n'aura de recours que contre l'organisation on disposera aussi d'un recours contre l'Etat membre n'exécutant pas l'obligation. Une réponse affirmative signifiera que le traité a engendré des obligations directes pour un Etat membre sans son consentement exprès et écrit. Les partisans d'une telle solution considèrent qu'il faut supposer que l'Etat qui a conclu l'accord connaissait les règles de l'organisation obligeant les Etats membres. Il y aurait donc, dans ce cas, un consentement donné par les Etats *ex ante* et de manière générale.

24. M. Reuter souligne que cet exemple n'est pas théorique, puisque l'on peut imaginer que l'Etat partie au traité avec l'organisation internationale ait souscrit avec l'Etat membre de l'organisation internationale qui n'exécute pas l'obligation prévue des clauses d'arbitrage que le premier Etat souhaiterait invoquer pour faciliter le règlement du différend. Il semble difficile de concevoir que l'Etat membre de l'organisation internationale puisse se prétendre tiers par rapport au traité signé par l'organisation.

25. M. Reuter juge l'analyse qui précède acceptable, et estime qu'elle constitue certainement une dérogation au principe d'un consentement écrit exprès mais qu'elle n'est pas une exception à la règle du consentement.

26. Une seconde hypothèse est celle dans laquelle un accord porte sur un objet tel que le consentement donné par l'organisation internationale au traité implique aussi qu'il y a un consentement des Etats. Dans une telle situation, l'article 36 *bis* tend à déclarer seulement qu'il existe des cas où l'objet du traité est tel que sa conclusion implique que les Etats membres acceptent les obligations contractées par l'organisation internationale.

27. Quant à la forme, M. Reuter a jugé bon de proposer, pour l'article 36 *bis*, une version simplifiée (A/CN.4/341 et Add.1, par. 104) qui pourrait remplacer celle qui a été adoptée en première lecture si la Commission décidait de maintenir une telle disposition. Elle est ainsi rédigée :

« Le consentement des Etats membres d'une organisation internationale à des obligations découlant d'un traité conclu par cette organisation résulte :

« a) de règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité et prévoyant que les Etats membres de l'organisation sont liés par un tel traité ; ou

« b) de l'admission par les Etats et organisations ayant participé à la négociation de ce traité ainsi que par les Etats membres de l'organisation que l'exécution de ce traité implique nécessairement un tel effet. »

28. Dans cette version nouvelle, la phrase liminaire est à la fois simplifiée et modifiée, et vise à souligner que l'article 36 *bis* tend seulement à assouplir les modalités du consentement, et non à en supprimer le principe. D'autre part, les débats de la Commission sur le texte initialement proposé ont permis de constater qu'il était superflu de prévoir dans cette disposition le régime des droits, déjà établi à l'article 36. La version nouvelle ne fait donc plus mention des droits.

29. Enfin, tout en proposant l'alinéa *b*, qui introduit l'idée d'un consentement impliqué, M. Reuter pense que si la Commission décide d'examiner la possibilité d'un article 36 *bis*, mais fait objection à cette idée d'un consentement impliqué, il pourra lui être utile de disposer aussi d'une variante (selon lui moins satisfaisante) ainsi libellée (*ibid.*) :

« b) de toute manifestation non équivoque de ce consentement » -

susceptible éventuellement de couvrir certains aspects de la pratique qui seraient sans cela négligés.

30. M. OUCHAKOV approuve la proposition du Rapporteur spécial tendant à abrégier le libellé de l'article 34.

31. Sur la base et le sens de cette disposition, il rappelle que l'alinéa *h* du paragraphe 1 de l'article 2⁴ définit les expressions « Etats tiers » et « organisation internationale tierce ». Cette définition est pour lui incontestable, et signifie que les Etats membres comme les Etats non membres d'une organisation internationale sont des Etats tiers à l'égard d'un traité conclu entre une organisation internationale et un ou plusieurs autres Etats. Certes, il convient alors de se demander ce qu'est une organisation internationale. Or, la Commission n'a pas voulu définir cette notion de façon à la fois doctrinale et pratique en englobant toutes les hypothèses envisageables. Pour M. Ouchakov, il est néanmoins clair qu'une organisation internationale est un phénomène qui possède une personnalité juridique distincte de celle de ses membres. Sa personnalité juridique lui est propre et elle possède sa propre volonté, distincte de la volonté de ses membres pris séparément ou collectivement. En conséquence, un traité conclu par une organisation internationale l'engage elle-même, mais n'oblige pas directement les divers Etats membres. Telle est d'ailleurs la base du projet élaboré par la Commission.

32. M. JAGOTA est d'avis que l'article 34, dans la nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial, peut être renvoyé au Comité de rédaction, qui pourrait prendre note du fait que les mots « organisation tierce »

⁴ Voir 1647^e séance, note 1.

devraient être remplacés par l'expression « organisation internationale tierce », qui est d'un emploi plus courant.

Succession d'Etats dans des matières autres que les traités (suite*) [A/CN.4/338 et Add.1 à 4, A/CN.4/345 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 18 (Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers) *et*

ARTICLE 19 (Transfert d'une partie du territoire d'un Etat)⁵ [*fin*]

33. M. OUCHAKOV rappelle qu'il approuve en principe le paragraphe 1 de l'article 18, mais qu'il préférerait que la clause de sauvegarde qu'il contient soit plus générale et qu'elle s'applique même à l'ensemble du projet. Le Comité de rédaction devrait envisager la possibilité de l'étendre à tous les créanciers, y compris les personnes privées, physiques ou morales.

34. En ce qui concerne le paragraphe 2, il est un peu surprenant qu'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou entre des Etats successeurs ne puisse être invoqué que contre « un Etat tiers ou une organisation internationale faisant valoir une créance », alors que l'alinéa *b* de l'article 16⁶ vise implicitement les obligations financières d'un Etat à l'égard de personnes privées. Si les personnes privées ne sont pas couvertes par le paragraphe 2 de l'article 18, c'est parce qu'elles ne sont pas des sujets du droit international, et qu'un accord entre Etats prédécesseur et successeur ou entre Etats successeurs ne peut pas leur être opposé. Par contre, un tel accord peut être opposé à un Etat tiers ou à une organisation internationale, qui sont des sujets du droit international, et ils peuvent le rejeter, comme le droit international les y autorise, si cet accord n'est pas conforme aux règles du projet. Cette apparente contradiction entre le paragraphe 2 de l'article 18 et l'alinéa *b* de l'article 16 a déjà suscité bien des discussions, mais il est impossible de l'éliminer.

35. M. JAGOTA dit que le Rapporteur spécial a proposé de supprimer le paragraphe 1 de l'article 18 (v. A/CN.4/345 et Add.1 à 3, par. 176) parce qu'il peut susciter des doutes quant à la portée du mot « créanciers », et qu'il est en outre en contradiction avec les articles 17 et 17 *bis*⁷. Cette contradiction persistera tant que l'article 18 ne sera pas rattaché à l'article 16, et cela ne pourra se faire que si l'article 16 est maintenu. La décision de supprimer le paragraphe 1 de l'article 18 dépend donc de celle qui sera prise à propos de l'article 16.

36. Le Rapporteur spécial a posé la question de savoir si l'expression « Etat tiers », employée au paragraphe 2

de l'article 18, s'entend d'un Etat qui n'est pas partie à l'instrument auquel aboutira le projet d'articles, ou d'un Etat qui est partie audit instrument, mais non à l'accord visé à l'article 18 (*ibid.*, par. 179). Si l'Etat tiers n'est pas partie à l'instrument issu du projet d'articles, l'article 18 ne lui sera manifestement pas applicable. Afin de bien préciser que l'expression « Etat tiers » vise les Etats qui ne sont pas parties à l'accord, mais à l'instrument du projet d'articles, M. Jagota propose d'ajouter au paragraphe 2 de l'article 18, après les mots « contre un Etat tiers », les mots « partie aux présents articles ».

37. Il y a aussi la question des organisations internationales. Etant donné qu'une organisation internationale ne peut devenir partie à l'instrument auquel aboutira le projet d'articles, pourquoi devrait-elle être liée par un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur en ce qui concerne les dettes ? M. Jagota n'est pas en mesure de répondre à cette question, et estime qu'elle devrait être tranchée par une conférence de plénipotentiaires. L'essentiel est toutefois de veiller à ce que les prêts accordés par des institutions comme la Banque mondiale soient protégés.

38. Une troisième question a été soulevée par le Rapporteur spécial à la 1672^e séance à propos de l'alinéa *a* du paragraphe 2 au sujet du sens des mots « conséquences » et « règles applicables ». On a dit que le texte pourrait donner lieu à controverses si le sens de ces mots n'était pas précisé. Cette critique semble fort pertinente, et M. Jagota propose donc de remanier l'alinéa de façon qu'il se lise comme suit :

« *a*) si cet accord n'est pas incompatible avec les règles applicables des articles de la présente partie. »

39. M. ALDRICH n'est pas très satisfait de l'article 18. Il part de l'hypothèse que l'article 16 continuera de comprendre les dettes dues aux particuliers aussi bien qu'aux Etats et aux organisations internationales car, s'il ne le faisait pas, son intérêt dans l'ensemble du projet serait minime et les perspectives d'avenir de ce dernier seraient bien piètres. Sur la base de cette hypothèse, l'article 18 soulève des questions de fond.

40. On pourrait interpréter le paragraphe 2 de l'article comme signifiant que, si les règles régissant les accords entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur énoncées dans le projet sont violées par un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou entre des Etats successeurs, les Etats ou les organisations internationales, mais non les particuliers, peuvent faire valoir les créances existantes, puisque les règles n'ont pas été appliquées, à moins que ces Etats ou organisations internationales n'aient, conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 2, accepté l'accord qui s'écarte des règles. Cependant, ce paragraphe présente une double ambiguïté, qui pourrait peut-être le rendre acceptable pour les demandeurs particuliers et les Etats concernés par ces demandeurs. L'une est l'emploi du membre de phrase « un Etat tiers ou une organisation internationale faisant valoir une créance », qui pourrait peut-être être interprété comme visant un Etat qui fait valoir une créance au nom de ses ressortissants qui sont des créanciers. Ce n'est pas un arrangement absolument satisfaisant pour un créancier, qui devra obtenir de l'Etat dont il est ressortissant qu'il s'oppose à l'accord non conforme aux règles, mais du moins offre-t-il une certaine protection.

* Reprise des débats de la 1672^e séance.

⁵ Pour textes, voir 1672^e séance, par. 36.

⁶ Pour texte, voir 1671^e séance, par. 1.

⁷ Pour textes, voir 1672^e séance, par. 36.

41. Le paragraphe 1 fait naître une ambiguïté peut-être plus grande, puisqu'un créancier, lisant que ses droits et obligations ne sont pas touchés, pensera peut-être qu'il n'a aucun souci à se faire. Cependant, le paragraphe 1 en lui-même semble incompatible avec l'article 17, étant donné que, comme le Rapporteur spécial l'a souligné, dans les cas où les obligations de l'Etat prédécesseur sont éteintes et où les obligations de l'Etat successeur naissent, il y a novation. Par conséquent, alors que le paragraphe 1 de l'article 18 pourrait donner satisfaction jusqu'à un certain point au créancier particulier, il semble un peu faible en raison de l'improbabilité qui s'attache à sa formulation. M. Aldrich estime donc que l'article 18 doit être soigneusement étudié par le Comité de rédaction.

42. L'essence de l'article 18 pourrait être exprimée en une seule phrase, construite à partir du paragraphe 1, disposant qu'une succession d'Etats ne porte pas atteinte, en tant que telle, aux droits et obligations des créanciers, sauf dans les cas prévus par les articles. Un deuxième paragraphe pourrait peut-être être nécessaire pour prévoir qu'il est parfois possible de s'écarter des règles si toutes les parties intéressées en conviennent. M. Aldrich est toutefois certain que la suppression du paragraphe 1 sous sa forme actuelle et le maintien du paragraphe 2 rendraient la disposition inacceptable pour ceux qui sont soucieux des droits des créanciers privés. Cependant, conserver l'article inchangé laisserait les créanciers à la merci de ses incohérences et de ses ambiguïtés, et les conseillers juridiques des banques ne considéreraient sûrement pas que c'est le meilleur moyen de les protéger, M. Aldrich demande donc instamment à la Commission d'exiger que le libellé de l'article 18 soit clair.

43. M. ŠAHOVIĆ aurait préféré que le débat consacré à l'article 18 se déroule en présence du Rapporteur spécial, d'autant plus qu'il n'est pas sûr d'avoir bien compris les observations formulées par celui-ci aux paragraphes 176 à 182 de son rapport. Le peu de propositions concrètes que fait le Rapporteur spécial donne à penser qu'il est, au fond, pour la suppression de l'article 18. En conséquence, il convient avant tout que la Commission se mette d'accord sur l'opportunité de cette disposition.

44. Personnellement, M. Šahović l'a approuvée en première lecture en considérant qu'elle renfermait une clause générale de sauvegarde destinée à fournir aux créanciers, quels qu'ils soient, une certaine garantie quant à leur situation dans une succession d'Etats. A cet égard, l'article 18 paraît nécessaire. Du point de vue de la forme, cet article n'est peut-être pas satisfaisant, mais il paraît difficile de l'améliorer sensiblement.

45. Le Rapporteur spécial propose de supprimer le paragraphe 1, qu'il juge inutile, et il essaie de démontrer à ce propos, en faisant intervenir la notion de novation, qu'une succession aux dettes d'Etat porte atteinte aux droits des créanciers. Par ailleurs, il insiste sur le fait que le droit patrimonial du créancier doit demeurer intact. Pour M. Šahović, c'est précisément ce droit patrimonial que la Commission entend protéger au paragraphe 1. La substitution d'un débiteur à un autre est un aspect technique de la question que le paragraphe 1 ne vise pas. Le libellé définitif de ce paragraphe dépendra, d'une part, du sort de l'alinéa b de l'article 16 et, de l'autre, de la décision qui sera prise quant à la possibilité de faire du

paragraphe 1 une clause générale de sauvegarde, suggestion que M. Šahović juge acceptable.

46. Le paragraphe 2 de l'article 18 développe en quelque sorte le principe énoncé au paragraphe 1, en l'assortissant de deux conditions, énoncées aux alinéas a et b. A propos de ces deux conditions, le Rapporteur spécial fait sien le raisonnement présenté par le Gouvernement tchécoslovaque dans ses observations écrites (A/CN.4/338/Add.2) : un accord entre un Etat prédécesseur et un Etat successeur ou entre plusieurs Etats successeurs ne pourra pas être opposé à un Etat tiers créancier si celui-ci ne l'a pas accepté ou s'il n'est pas partie à la future convention. Sous cette réserve, le Comité de rédaction devrait veiller à ne revoir que la forme de l'article 18, sans remettre en cause le compromis qui a conduit à son libellé actuel.

47. M. OUCHAKOV fait observer que le paragraphe 2 de l'article 18 ne présente pas beaucoup d'importance pour les créanciers. Cette disposition stipule en effet qu'un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière peut s'opposer à un accord de répartition de dettes. Or, ce qui compte pour un créancier, c'est d'être remboursé – peu importe par qui. Dans certains cas, il peut même être préférable que la charge d'une dette soit répartie entre deux Etats. La seule condition que pose l'article 18 pour qu'un Etat tiers créancier ou une organisation internationale créancière puisse s'opposer à un tel accord, c'est que celui-ci ne soit pas conforme aux règles du projet, lesquelles prévoient essentiellement que la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur doit passer à l'Etat successeur « dans une proportion équitable ». Or, du point de vue des intérêts du créancier, la notion d'équité n'a pas le même sens que du point de vue des Etats qui participent à la succession.

48. Le PRÉSIDENT dit, que s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 18 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

49. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 19 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁹.

La séance est levée à 13 heures.

⁸ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 109 et 110.

⁹ *Idem*, par. 111.

1676^e SÉANCE

Lundi 22 juin 1981, à 15 h 10

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Diaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitul, sir Francis Vallat, M. Verosta.