Document:-
A/CN.4/SR.2604

Compte rendu analytique de la 2604e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1999, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

Par 10 voix contre 5, la Commission décide de conserver le paragraphe 3 dans sa version initiale.

Le commentaire de l'article 3, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire des articles 4 et 5

Le commentaire des articles 4 et 5 est adopté.

Commentaire de l'article 6

74. M. PELLET dit que, comme dans le cas des paragraphe 8 et 9 du commentaire de l'article 2, il faudrait introduire des renvois aux paragraphes pertinents de la deuxième partie.

75. M. ROSENSTOCK (Rapporteur) dit que cela sera fait avec l'aide du secrétariat.

Sous réserve de cette modification, le commentaire de l'article 6 est adopté.

Commentaire de l'article 7

76. M. PELLET dit que, dans la version française du paragraphe 1, l'expression « principes généraux » doit être suivie des termes « de droit » et non « du droit ».

Il en est ainsi décidé.

77. M. PELLET propose d'expliquer davantage, après la troisième phrase du paragraphe 3, pour quelles raisons la Commission a préféré le terme « attribution » plutôt qu'« octroi ». Une précision telle que « et montre que cette attribution suppose une action volontaire de la part de l'État » pourrait être ajoutée.

78. M. ROSENSTOCK (Rapporteur) s'engage à ajouter une phrase à cet effet.

Sous cette réserve, le commentaire de l'article 7 est adopté.

Commentaire de l'article 8

79. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur une erreur technique dans la numérotation de la version anglaise.

80. M. ECONOMIDES propose de supprimer les troisième, quatrième, cinquième et sixième phrases du paragraphe 4. L'hypothèse qui y est envisagée va bien au-delà des termes du paragraphe 2 de l'article 8, qui indique que, hormis les cas d'apatridie, un État successeur ne peut attribuer sa nationalité contre leur gré à des personnes résidant à l'étranger. Il est indiqué dans les phrases en question comment les États peuvent déterminer si de telles personnes souhaitent acquérir leur nationalité, et il y est même fait allusion à la nécessité d'éviter de faire peser une « lourde charge administrative » sur l'État successeur. Cette disposition implique que l'État, pour économiser du temps et de l'argent, peut octroyer, de manière automatique et arbitraire, sa nationalité à des personnes résidant à l'étranger, sous réserve que celles-ci ne la rejettent dans des délais raisonnables. Mais que se passerait-il si ces personnes résidaient à l'autre bout du monde ? Le fait qu'elles doivent se rendre dans le territoire de l'État successeur pour décliner sa nationalité ne leur poserait-il pas de graves problèmes ? Comment les analphabètes seront-ils informés de leur nouvelle nationalité ? Une telle disposition est-elle réellement conforme aux droits fondamentaux de la personne humaine ? Les États sont parfaitement en mesure de mettre en place une procédure administrative visant à donner effet au paragraphe 2 de l'article 8, et n'ont nul besoin des conseils que la Commission leur donne de la troisième à la sixième phrase du paragraphe 4 du commentaire.

81. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de président du Groupe de travail, reconnaît que le paragraphe introduit un certain nombre de présomptions quant au consentement des personnes concernées, et risque de priver certains individus de leur droit fondamental à une nationalité, par exemple s'ils ne sont pas informés au bon moment de leur droit de décliner la nationalité de l'État successeur. Par ailleurs, le paragraphe en question est la formulation élaborée après un examen approfondi et figure dans le texte adopté en première lecture.

82. M. PELLET, tout en étant sensible aux arguments avancés par M. Economides, dit que si les phrases en question sont supprimées le paragraphe 4 du commentaire s'achèvera de manière abrupte, sans apporter un quelconque éclaircissement au paragraphe 2. Il faudrait au moins préciser qu'il appartient à chaque État de déterminer les modalités de mise en œuvre du principe formulé au paragraphe 2 de l'article 8.

83. M. ROSENSTOCK (Rapporteur) comprend également les préoccupations de M. Economides et propose, pour qu'il en soit tenu compte, d'ajouter le terme « réfragable » entre les termes « présomption » et « de consentement » à la cinquième phrase.

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 8, ainsi modifié, est adopté.

La séance est levée à 13 h 5.

2604e SÉANCE

Vendredi 16 juillet 1999, à 10 heures

Président : M. Zdzislaw GALICKI

Présents : M. Addo, M. Al-Baharna, M. Al-Khasawneh, M. Baena Soares, M. Candioti, M. Dugard, M. Economides, M. Gaja, M. Goco, M. He, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Melescanu, M. Pambou-Tchivounda, M. Pellet, M. Sreenivasa Rao, M. Rosenstock, M. Sepúlveda, M. Simma, M. Tomka, M. Yamada.

Coopération avec d'autres organismes *(fin*)*

[Point 11 de l'ordre du jour]

DÉCLARATION DE L'OBSERVATEUR POUR LE COMITÉ AD HOC DES CONSEILLERS JURIDIQUES SUR LE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

1. Le PRÉSIDENT invite l'observateur du Comité ad hoc des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) du Conseil de l'Europe à informer la Commission des faits nouveaux survenus, en ce qui concerne le Conseil de l'Europe, depuis la cinquantième session de la Commission.

2. M. BENÍTEZ (Observateur du Comité ad hoc des conseillers juridiques sur le droit international public) dit qu'en 1999, année de la célébration du cinquantième anniversaire du Conseil de l'Europe, celui-ci a accueilli son quarante et unième État membre, la Géorgie. Le Comité des Sages, qui, sous la présidence de M. Mário Soares, était chargé de revoir les structures et les activités du Conseil, a, aux termes de ses travaux, élaboré une étude intitulée *Construire la Grande Europe sans clivages*[1]. Cette étude met notamment en évidence l'atout que représentent les activités de coopération juridique.

3. Dans le domaine des réserves aux traités, qui constitue la première activité du CAHDI, celui-ci a décidé, à l'issue de sa réunion de Paris en septembre 1998, de se constituer en observatoire européen des réserves aux traités internationaux[2]. Le CAHDI est assisté dans sa tâche par le Groupe de spécialistes sur les réserves aux traités internationaux, aux réunions duquel ont notamment participé MM. Hafner et Pellet. Les travaux de ce groupe ont eu pour premier résultat l'adoption, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, de la recommandation n° R (99) 13 sur les réactions face aux réserves aux traités internationaux considérées comme irrecevables[3]. Cette recommandation tient compte du fait que les services juridiques des ministères des affaires étrangères des pays membres du Conseil de l'Europe ne disposent pas toujours des moyens nécessaires pour évaluer la complexité de toutes les réserves qui sont formulées à l'égard de traités internationaux. Dans ce texte, le Comité des Ministres reconnaît tout d'abord que la Convention de Vienne de 1969 reste la principale référence dans ce domaine mais que les développements ultérieurs, en particulier la formulation de réserves de portée générale et le rôle croissant des organes de contrôle prévus par certains traités, n'étaient pas envisagés à l'époque où cette convention a été adoptée. C'est en se fondant sur ce constat, eu égard notamment à ce que l'on appelle l'« approche de Strasbourg », que le Comité des Ministres joint en annexe à sa recommandation un catalogue de clauses modèles de réaction face aux réserves, auxquelles les États peuvent recourir lorsqu'ils ont des doutes quant à la recevabilité de réserves. Il est ainsi proposé toute une gamme de réactions, depuis le simple accusé de réception d'une réserve jusqu'à l'objection à une réserve considérée comme nulle avec, pour conséquence, l'affirmation soit que l'État auteur de la réserve est lié par toutes les dispositions du traité soit, au contraire, qu'il ne peut y avoir aucune relation conventionnelle entre l'État auteur de la réserve et l'État qui fait objection. Un élément qui mérite d'être signalé est le fait que le Comité des Ministres propose aussi, comme autre solution, l'instauration d'un dialogue avec l'État auteur de la réserve en vue de rechercher les raisons profondes motivant la réserve. À cet égard, il faut signaler qu'un certain nombre d'États non membres du Conseil de l'Europe participent aux activités du CAHDI. C'est ainsi que le Groupe de spécialistes sur les réserves aux traités internationaux a, au cours d'une de ses réunions, tenu un échange de vues avec un observateur du Canada à propos d'une réserve faite par ce pays à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière[4] et, plus généralement, sur la question du consentement des États fédéraux à être liés par des traités. Dans l'exercice de ses fonctions en tant qu'observatoire européen des réserves aux traités internationaux, le CAHDI examine les réserves formulées par tout État à des traités multilatéraux comportant des éléments se rapportant aux droits de l'homme entendus au sens large, ainsi que les réserves aux instruments du Conseil de l'Europe. Lors d'une réunion du Groupe de spécialistes sur les réserves aux traités internationaux, il a ainsi été constaté qu'un certain nombre de réserves faites par l'État de Bahreïn à plusieurs conventions multilatérales dans le domaine des droits de l'homme pouvaient susciter des doutes quant à leur licéité. Le Groupe a alors chargé la délégation allemande d'engager un dialogue avec les autorités de ce pays afin de rechercher les raisons profondes de ces réserves. Enfin, le CAHDI a entrepris l'examen d'un document présenté par la délégation des Pays-Bas, intitulé « Éléments essentiels concernant les réserves formulées aux divers stades du processus de conclusion des traités (négociation, signature et ratification) et à celui qui suit la ratification ». Ce texte devrait être approuvé par le CADHI au début du mois de septembre 1999.

4. Une deuxième activité du CAHDI concerne le Projet pilote du Conseil de l'Europe relatif à la pratique des États concernant la succession d'États et les questions de reconnaissance. Sur la base des renseignements recueillis dans le cadre de ce projet, le CAHDI a entrepris, en collaboration avec trois instituts de recherche, l'élaboration d'un rapport qui sera présenté au secrétaire général du Conseil de l'Europe en septembre 1999, puis transmis au Secrétaire général de l'ONU, en même temps que la recommandation n° R (99) 13 sur les réactions face aux réserves, dans le cadre de la contribution du Conseil de l'Europe à la Décennie des Nations Unies pour le droit international[5]. Dans un troisième domaine d'activité, qui concerne le consentement des États à être liés par des traités, le CAHDI avait publié, en 1996, un rapport qui présentait la pratique et la législation de 23 États membres dans ce domaine. Il a entrepris la mise à jour de ce rapport pour tenir compte, d'une part de l'évolution de la situation

* Reprise des débats de la 2585e séance.

[1] Conseil de l'Europe, Comité des Sages, Rapport du Comité des Sages au Comité des Ministres, Strasbourg, 1998, 42 pages.

[2] Ibid., Comité des Ministres, Rapport abrégé de la 16e réunion, doc. CM(98)172, annexe VI.

[3] Ibid., 670e réunion des Délégués des Ministres, 18 mai 1999.

[4] *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.99.V.5), doc. ST/LEG/SER.E/17, p. 935.

[5] Voir 2575e séance, note 4.

dans certains des États membres, et d'autre part de l'accroissement du nombre d'États membres du Conseil de l'Europe. Enfin, à sa réunion de Vienne en mars 1999, le CAHDI s'est associé à la célébration du centième anniversaire de la première Conférence internationale de la paix.

5. L'action du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme a d'abord été marquée par l'entrée en activité de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme, qui ne compte encore que 40 juges, le juge au titre de la Fédération de Russie n'ayant pas encore été élu. Paradoxalement, alors que la restructuration de la Cour a été motivée par l'accroissement du nombre d'affaires dont elle est saisie, cet accroissement s'est accéléré depuis l'entrée en vigueur du Protocole n°11 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention, qui a institué la Cour. À la fin du mois de juin 1999, la Cour était saisie de près de 10 000 requêtes enregistrées. Le Président de la Cour a donc entrepris une analyse de son fonctionnement en vue de renforcer son efficacité. En outre, par sa résolution (99) 50, adoptée le 7 mai 1999, le Comité des Ministres a décidé de créer le poste de Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui sera une instance non judiciaire chargée de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme tels qu'ils ressortent des instruments du Conseil de l'Europe, ainsi que leur respect. La compétence de cette instance étant complémentaire de celle des organes de contrôle existants dans le domaine des droits de l'homme, elle ne sera donc pas habilitée à connaître de requêtes individuelles. Le titulaire de ce poste devrait être élu avant la fin de l'année 1999 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur une liste de trois noms proposés par le Comité des Ministres. Enfin, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine, qui avait été ouverte à la signature à Oviedo (Espagne) en avril 1997, a été signée par 28 États membres du Conseil de l'Europe et ratifiée par quatre d'entre eux mais n'est pas encore entrée en vigueur, cinq ratifications étant nécessaires à cet effet. Le Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine, portant interdiction du clonage d'êtres humains a aussi été adopté mais n'est pas non plus entré en vigueur.

6. Sur le sujet de la lutte contre la corruption, auquel le Conseil de l'Europe s'intéresse, moins pour protéger des pratiques loyales dans le domaine du commerce international qu'en raison des menaces que la corruption fait peser sur les principes fondamentaux de l'organisation, les faits nouveaux intervenus au cours de l'année écoulée concernent tout d'abord la Convention pénale sur la corruption, qui a été adoptée par le Comité des Ministres le 5 novembre 1998, ouverte à la signature le 27 janvier 1999 et que 27 États ont déjà signée. Par ailleurs, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté, le 5 mai 1998, la résolution (98) 7 portant autorisation de créer l'Accord partiel et élargi établissant le « Groupe d'États contre la corruption – GRECO ». En vertu des articles 1 et 2 de son statut, le GRECO a pour objet d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en veillant à la mise en œuvre, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pression mutuelles, des principes directeurs pour la lutte contre la corruption tels qu'adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 6 novembre 1997 ainsi que des instruments juridiques qui seront adoptés en application du Programme d'action contre la corruption. Ces instruments sont la Convention pénale sur la corruption et le projet de convention civile sur la corruption[6], qui devrait être adopté d'ici à la fin de 1999. Il est en outre prévu qu'un code de conduite pour les agents de la fonction publique sera également adopté d'ici à la fin de 1999. Le GRECO a commencé ses activités en 1999.

7. M. LUKASHUK exprime tout d'abord sa perplexité à propos des intitulés « Convention pénale sur la corruption » et « projet de convention civile sur la corruption », qui laissent supposer l'existence de deux branches du droit international qui seraient respectivement le droit pénal international et le droit civil international. Dans cette optique, peut-être une « convention sur le droit constitutionnel » sera-t-elle un jour élaborée. M. Lukashuk souhaiterait entendre les explications de l'observateur du CAHDI sur ce point.

8. Deuxièmement, constatant que les dispositions de la Convention pénale sur la corruption ne sont pas directement applicables dans les États mais doivent être mises en œuvre par le droit pénal interne, M. Lukashuk demande si cela correspond à un principe général et si l'adage *nullum crimen sine lege* renvoie à une *lex* qui ne serait que nationale.

9. Enfin, à la lecture du paragraphe 1 de l'article 18 et du paragraphe 2 de l'article 19 de la Convention pénale sur la corruption, M. Lukashuk constate que cette convention introduit dans le droit européen une notion nouvelle, qui n'existait jusqu'alors que dans le droit des États-Unis d'Amérique, à savoir la responsabilité pénale des personnes morales. Il aimerait, sur ce point également, entendre l'opinion de l'observateur du CAHDI.

10. M. SIMMA dit que, dans l'annexe à la recommandation n° R (99) 13, deux des variantes des modèles de déclaration finale en réaction à des réserves indéterminées ou déterminées retiennent son attention. Dans la variante *c*, le gouvernement de l'État X fait objection aux réserves émises par le gouvernement de l'État Y, mais cette objection ne fait pas obstacle à l'entrée en vigueur de la convention entre l'État Y et l'État X. Dans la variante *d*, il en est de même. La convention est donc en vigueur entre l'État X et l'État Y, mais il est précisé que l'État Y ne peut se prévaloir de ces réserves. On sait que la possibilité, voire la licéité, de telles réactions est fort controversée. M. Simma voudrait donc savoir si ces questions ont fait l'objet d'un débat au CAHDI, si des vues divergentes se sont fait jour ou si le texte de la recommandation a été adopté à l'unanimité.

11. M. AL-KHASAWNEH fait observer que tant l'article 18 du projet de convention civile sur la corruption que l'article 34 de la Convention pénale sur la corruption prévoient une application territoriale partielle, limitée aux territoires désignés par les parties. Il se demande s'il y a

[6] Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, doc. 8341.

là la simple application d'une technique juridique. Il souhaiterait par ailleurs savoir si ces deux instruments s'appliqueraient à des États extérieurs au Conseil de l'Europe.

12. M. GOCO se félicite que l'on reconnaisse de plus en plus la dimension internationale de la corruption et rappelle l'œuvre déjà accomplie en la matière par l'ONU, l'OEA, mais aussi des organisations non gouvernementales comme l'Association internationale du barreau ou Transparency International. Si l'on a beaucoup avancé dans la lutte contre la corruption des fonctionnaires, il est un domaine qui n'a pas encore été abordé, celui du pillage des richesses d'une nation par un dirigeant sans scrupules. Aucune mesure préventive ne peut être prise pour enrayer ce phénomène qui risque pourtant d'entraîner un pays à la ruine. Mais des mesures punitives peuvent être envisagées. S'il est très important qu'un code de conduite définisse les obligations des fonctionnaires, il faut aussi veiller à ce que ce code soit respecté, et tout instrument de lutte contre la corruption devrait s'accompagner de la création d'un organisme de contrôle sans lequel il resterait lettre morte.

13. M. DUGARD, à propos de l'action collective qu'envisage d'entreprendre le Conseil de l'Europe pour veiller à ce que les réserves aux traités ne soient pas de portée trop générale et donc inadmissibles, voudrait en savoir plus sur les mesures qui ont été prises en ce qui concerne les réserves formulées par l'État de Bahreïn, et en particulier si ces mesures ont pris la forme de négociations ou d'une déclaration. Il s'agit en tout cas d'un important progrès vers le rejet des réserves considérées comme illicites.

14. M. ECONOMIDES dit qu'il a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de la recommandation n° R (99) 13, qui contient une liste graduée des réactions possibles des États à des réserves considérées comme inadmissibles. Il ne sait pas si le but de cette recommandation est de favoriser une action conjointe des États membres du Conseil de l'Europe, mais elle est en tout cas extrêmement utile pour tous les services juridiques des ministères des affaires étrangères, qui peuvent s'inspirer de son contenu pour réagir à des réserves frisant l'illicéité. M. Economides regrette cependant que l'observateur du CADHI n'ait pas évoqué les activités de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), qui a récemment fait une étude sur les fondements juridiques de la politique étrangère[7], et adressé un questionnaire aux États membres sur la capacité des entités fédérées de conclure des accords internationaux avec des États tiers et les relations entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées s'agissant de l'exécution des accords internationaux[8].

15. M. BENÍTEZ (Observateur du Comité ad hoc des conseillers juridiques sur le droit international public) répond à M. Lukashuk qu'en choisissant les titres « Convention pénale sur la corruption » et « Convention civile sur la corruption », le Groupe multidisciplinaire sur la corruption n'avait certainement pas l'intention de créer de nouvelles catégories du droit international public. Il s'agissait plutôt pour lui d'intituler ces textes d'une manière aussi générale que possible tout en donnant une idée exacte de leur teneur et de leur portée. Leur champ d'application est en effet très ambitieux et va bien au-delà de celui de tous les autres instruments internationaux déjà adoptés en la matière. Les difficultés que ne manqueront pas d'avoir les autorités nationales à traduire et expliquer ces intitulés devraient être allégées par le mémoire explicatif qui accompagne le texte de ces instruments.

16. En ce qui concerne la question de savoir si les dispositions de la Convention pénale sur la corruption sont d'application immédiate, M. Lukashuk a parfaitement raison : dans tous les cas, la Convention s'en remet aux autorités nationales des États parties pour criminaliser les infractions qu'elle vise à réprimer. Mais il faut souligner qu'en convenant de créer le GRECO, ouvert à la participation sur un pied d'égalité des États membres du Conseil de l'Europe comme des États qui n'en sont pas membres, le Comité des Ministres a mis en place un mécanisme de contrôle qui contribuera à garantir l'efficacité et le respect de cette convention. Le GRECO répond aux préoccupations exprimées par M. Goco à ce sujet.

17. La notion de responsabilité des personnes morales dont M. Lukashuk a relevé la présence dans la Convention pénale sur la corruption est en effet nouvelle pour la plupart des systèmes continentaux européens. Son introduction dans la Convention s'explique par le fait que plusieurs États non membres du Conseil de l'Europe, de plus en plus nombreux à manifester leur intérêt pour ses travaux, ont participé activement à son élaboration.

18. À propos des commentaires de M. Simma sur les variantes *c* et *d* du modèle de déclaration finale figurant dans la recommandation n° R (99) 13, l'observateur du CAHDI indique que ces dispositions ont fait l'objet de débats approfondis à tous les niveaux, y compris au Comité des Ministres. On s'est demandé en particulier s'il était opportun de conserver deux dispositions presque identiques. La variante *d* ne se distingue en effet de la variante *c* que par sa dernière phrase, dont l'unique objet est de lui donner un caractère un peu plus précis, mais a de ce fait une valeur pédagogique.

19. L'incidence négative des réserves illicites sur l'efficacité des conventions internationales, notamment celles relatives aux droits de l'homme, est une question qui préoccupe en permanence le Comité des Ministres. Le CAHDI a d'ailleurs commencé ses travaux dans ce domaine par l'étude de l'approche commune, dite « approche de Strasbourg », dont le principe est évoqué au neuvième alinéa du préambule de la recommandation n° R (99) 13. Cette approche a déjà fait l'objet de discussions très approfondies en groupe de travail.

20. En réponse aux questions de M. Al-Khasawneh, l'observateur du CADHI dit que la possibilité d'application territoriale partielle ménagée à l'article commun aux deux conventions s'inscrit bien dans le cadre d'une technique normalisée d'élaboration des traités. Si l'on peut admettre que les traits distinctifs des territoires des États membres du Conseil de l'Europe ne sauraient constituer un prétexte pour s'abstenir de lutter contre le blanchiment

[7] Ibid., Rapport sur les fondements juridiques de la politique étrangère, Strasbourg, 1998, doc. CDL-INF(1998)013.

[8] Ibid., L'État fédéral et régional, Strasbourg, 1997, doc. CDL-INF(1997)005.

d'argent sale et la corruption, il ne faut pas oublier que ces textes sont l'aboutissement d'une négociation où l'on a tenu compte des réalités. D'autre part, les instruments du Conseil de l'Europe, en particulier ceux qui ont trait à la lutte contre la corruption, sont ouverts à l'adhésion volontaire des États non membres, tout comme le GRECO.

21. Se référant aux remarques de M. Dugard sur le principe d'une action collective contre les réserves illicites, l'observateur du Conseil de l'Europe évoque un débat du Groupe de spécialistes du CAHDI sur les réserves aux traités internationaux tenu en mars 1999 à propos du consentement des États fédéraux à être liés par un traité. Au cours de ce débat, l'observateur du Canada ayant déclaré que dans son pays les provinces avaient compétence législative et que l'État fédéral ne pouvait garantir l'application de la Convention pénale sur la corruption sur leur territoire, certaines délégations ont estimé que les États fédéraux dont les entités fédérées avaient compétence législative devaient veiller à obtenir au préalable le consentement de ces entités à être liées par un traité afin qu'au moment de l'adhésion à ce traité le consentement de l'État fédéral vaille également pour tous ses éléments constitutifs. Le débat n'est pas clos, certains membres du Conseil de l'Europe ayant déjà indiqué qu'il n'était pas exclu que leur gouvernement formule des réserves de ce type. L'action collective que l'on peut envisager pour les en dissuader ne peut revêtir qu'un caractère officieux, l'idée étant d'engager un dialogue avec l'État réservataire pour déterminer les raisons sous-jacentes qui le poussent à formuler une réserve illicite ou à la limite de la licéité. On ne peut pas dire que cette pratique ait toujours été couronnée de succès mais son utilité est prouvée, et c'est pourquoi elle fait l'objet de la variante *f* des clauses modèles de déclaration finale figurant dans la recommandation n° R (99) 13. Le CAHDI est actuellement engagé dans des discussions de ce type avec l'État de Bahreïn par l'entremise du représentant de l'un de ses États membres. Il s'agit bien entendu de consultations informelles, les États n'étant pas tenus d'abandonner la moindre parcelle de souveraineté – encore qu'il leur soit loisible de le faire – pour réagir à des réserves individuelles. Cette méthode permet simplement d'obtenir des informations supplémentaires.

22. Passant à la question de M. Goco sur la possibilité de poursuivre en justice des dirigeants pour corruption, l'observateur du CAHDI cite l'article premier de la Convention pénale sur la corruption contenant une définition de l'agent public qui, interprétée au sens large, englobe-rait la fonction de premier ministre, c'est-à-dire de chef de gouvernement. Par contre, la question de la traduction en justice d'un chef d'État est de tout autre nature. Si elle mérite en effet d'être posée, elle n'a pas été traitée dans cet instrument en raison des problèmes très délicats qu'elle soulève. On ne peut toutefois préjuger de l'avenir et rien n'indique qu'il soit impossible d'aller de l'avant dans ce domaine.

23. Répondant à l'observation de M. Economides, l'observateur du CADHI indique qu'effectivement la recommandation en question ne vise pas à favoriser l'action collective mais à aider les départements juridiques des ministères des affaires étrangères. Par ailleurs, il demande à la Commission de l'excuser de n'avoir pas parlé de la Commission de Venise, car il s'agit d'un des organismes les plus importants et elle accomplit un travail remarquable dans le domaine du droit constitutionnel. Il veillera à ce que les documents qu'elle adopte soient transmis à la CDI.

24. M. PELLET, évoquant la question posée par M. Dugard et la réponse qu'y a donnée l'observateur du CAHDI, demande à ce dernier s'il y a des cas dans lesquels l'action collective a été couronnée de succès, amenant l'État réservataire à modifier sa position.

25. M. BENÍTEZ (Observateur du Comité ad hoc des conseillers juridiques sur le droit international public) dit qu'il y a bien des cas dans lesquels cette action a amené l'État réservataire à modifier sa position, mais qu'il ne les a pas présentement à l'esprit. Il tient néanmoins à souligner que le succès de cette action ne doit pas être jugé par le fait qu'elle amène ou non l'État réservataire à modifier ou retirer sa réserve. Le dialogue en question est surtout précieux en ce qu'il donne aux autres États parties des informations dont ils n'avaient pas connaissance et sur la base desquelles ils peuvent décider de ne pas formuler d'objection aux réserves.

26. Le PRÉSIDENT estime que, dans son excellent exposé, l'observateur du CAHDI n'a peut-être pas assez insisté sur la similarité des sujets examinés par le Conseil de l'Europe et par la Commission elle-même, qui permet aux deux organes de tirer parti de leurs travaux réciproques. C'est ainsi que le chapitre de la Convention européenne sur la nationalité relatif à la succession d'États a été très utile à la Commission dans ses travaux sur la nationalité en relation avec la succession d'États.

27. En conclusion, le Président remercie une nouvelle fois l'observateur du CAHDI et formule l'espoir que la coopération de cet organisme avec la Commission se poursuivra.

Projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa cinquante et unième session *(suite)*

CHAPITRE IV. – *La nationalité en relation avec la succession d'États* (suite) [A/CN.4/L.581 et Add.1]

E. – Texte du projet d'articles sur la nationalité des personnes physiques en relation avec la succession d'États adopté par la Commission en deuxième lecture *(suite)* [A/CN.4/L.581/Add.1]

2. TEXTE DU PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRES Y RELATIFS *(suite)*

Commentaire des articles 9 et 10

Le commentaire des articles 9 et 10 est adopté.

Commentaire de l'article 11

28. M. PELLET estime que l'emploi de l'expression « zone grise » dans la dernière phrase du paragraphe 6 du commentaire est malheureuse car, en l'occurrence, les compétences des États concernés sont bien établies. Il préférerait que cette phrase se termine par les mots « aux personnes concernées qui relèvent de compétences concurrentes des États concernés. »

29. Par ailleurs, il souhaite revenir sur une modification qu'il a proposée (2603e séance) en ce qui concerne le

paragraphe 3 du commentaire de l'article 7, modification que la Commission a adoptée. Il avait proposé que l'on précise dans ce paragraphe que le terme « attribution » avait été préféré au terme « octroi » parce qu'il supposait un acte volontaire de la part de l'État. En fait, c'est le contraire qu'il faudrait dire, à savoir que la Commission a préféré le mot « attribution » pour montrer que l'acquisition de la nouvelle nationalité ne résulte pas toujours d'une décision expresse de l'État. Enfin, d'une manière générale, il continue de regretter la substitution de l'expression « lien approprié » à l'expression « lien effectif ».

30. Le PRÉSIDENT remercie M. Pellet d'être revenu sur le paragraphe 3 du commentaire de l'article 7 : sa proposition initiale, bien qu'adoptée par la Commission, posait problème au secrétariat. C'est la phrase telle qu'il vient de la modifier qui figurera dans le commentaire.

31. M. ROSENSTOCK (Rapporteur), qu'appuie M. KABATSI, dit qu'il serait préférable, dans la version anglaise de la dernière phrase du paragraphe 6 du commentaire de l'article 11, de parler de *overlapping jurisdictions* plutôt que de *competing jurisdictions*.

32. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que la Commission souhaite adopter le commentaire de l'article 11 moyennant les modifications proposées par M. Pellet et par le Rapporteur à la dernière phrase du paragraphe 6, dont la fin se lirait comme suit : « ... dans la résolution des problèmes d'attribution de nationalité aux personnes concernées qui relèvent d'une zone de compétences concurrentes des États concernés ».

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 11, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 12

33. M. PELLET juge excessif, compte tenu des très longs débats qui ont eu lieu sur la question, de dire à la fin du paragraphe 6 du commentaire que « le problème ne se pose pas ».

34. M. ROSENSTOCK (Rapporteur) propose, pour répondre à l'observation de M. Pellet, de dire que le problème « ne se pose que de manière limitée ».

35. M. CRAWFORD fait observer qu'en l'occurrence ce sont les particularités de la famille en cause dans chaque cas qui doivent être prises en considération. Il peut néanmoins souscrire à la modification proposée par le Rapporteur.

36. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que la Commission souhaite adopter le commentaire de l'article 12 moyennant la modification apportée au paragraphe 6 par le Rapporteur.

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 12, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 13

Le commentaire de l'article 13 est adopté.

Commentaire de l'article 14

37. M. PELLET, qu'appuie M. CRAWFORD, dit qu'il désapprouve la prudence excessive, toute politique, qui semble avoir présidé à la rédaction de ce commentaire, et en particulier du paragraphe 2. Il estime indispensable de donner, éventuellement dans une note de bas de page, deux ou trois des « exemples récents » évoqués dans la dernière phrase de ce paragraphe.

38. M. ROSENSTOCK (Rapporteur) se dit prêt à élaborer avec le Secrétaire de la Commission une note de bas de page dans le sens indiqué par M. Pellet.

39. M. TOMKA, qu'appuie M. SIMMA, propose de suspendre l'examen du commentaire de l'article 14 pour le reprendre lorsque la note de bas de page aura été établie.

40. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que la Commission souhaite procéder comme le propose M. Tomka.

Il en est ainsi décidé.

Commentaire des articles 15 à 18

Le commentaire des articles 15 à 18 est adopté.

Commentaire de l'article 19

41. M. PELLET se dit troublé par la dernière phrase du paragraphe 1, surtout par les termes « rôle négatif », qui ne lui paraissent pas assez clairs. De surcroît, la formule « en ce qui concerne les principes généraux et la coutume » est malencontreuse, les principes dont il s'agit étant précisément issus de la coutume : il n'est pas bon d'opposer les premiers à la seconde.

42. M. ROSENSTOCK (Rapporteur) explique que la décision des États d'accorder leur nationalité à certaines personnes relève de leur droit interne. Le droit international n'intervient que lorsque cette décision soulève un problème, par exemple lorsqu'elle crée des cas d'apatridie ou empêche le regroupement familial. La phrase en cause vise donc à indiquer qu'il y a un point à partir duquel on sort du domaine interne pour pénétrer dans celui du droit international de la nationalité. C'est ainsi qu'il faut entendre le « rôle négatif » du droit international.

43. M. CRAWFORD rappelle qu'à sa quarante-neuvième session, en 1997, la Commission a tenu un long débat de fond précisément sur ce point[9]. Il en est ressorti par exemple que, lorsqu'un État A envahit un État B, il ne peut prétendre imposer sa nationalité aux habitants de l'État B. D'autre part, la locution « En dernière analyse » qui ouvre la phrase paraît mal choisie. Il conviendrait de dire plutôt « Dans la plupart des cas ».

[9] *Annuaire... 1997*, vol. I, 2486e séance, par. 8 et suiv., et 2499e séance, par. 50 à 64.

44. M. SIMMA approuve l'interprétation donnée par le Rapporteur des termes « rôle négatif ». Quant à la deuxième remarque de M. Pellet, si par « principes généraux » il faut entendre les principes évoqués à l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'Article 38 du Statut de la CIJ, ils doivent être cités à part.

45. M. PELLET explique qu'à son avis les principes dont il est question ici sont bien les principes coutumiers du droit international, et non les principes généraux de droit dont il est question dans le Statut de la Cour. Il souhaiterait remplacer la dernière phrase par un libellé qui donnerait à comprendre qu'en dernière analyse, les principes généraux du droit international de la nationalité constituent des limites à l'exercice du pouvoir discrétionnaire des États.

46. M. ROSENSTOCK (Rapporteur) pense que cette formule laisse échapper le sens principal de la phrase. Il s'agit de faire comprendre que, si l'attribution de la nationalité relève essentiellement du droit interne, cela n'est pas vrai dans tous les cas.

47. M. PELLET propose de rédiger ainsi la dernière phrase du paragraphe 1 :

> « En dernière analyse, même si la nationalité relève essentiellement du droit interne des États, les principes généraux du droit international de la nationalité constituent des limites à l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire. »

48. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que la Commission souhaite adopter cette formule.

Il en est ainsi décidé.

49. M. GAJA dit qu'au paragraphe 3 le membre de phrase « il peut y avoir des limites à la liberté de l'État successeur d'attribuer sa nationalité à des personnes qui n'ont pas de lien effectif avec le territoire concerné » risque de donner l'impression que les États peuvent inversement refuser leur nationalité et donc provoquer des cas d'apatridie, ce que précisément le projet d'articles cherche à éviter. Pour dissiper cette impression, il propose d'ajouter à la fin du paragraphe une phrase ainsi conçue : « De plus, l'arrêt rendu dans l'affaire *Nottebohm* ne portait que sur la recevabilité d'une demande d'exercice de la protection diplomatique et n'impliquait pas qu'une personne puisse être généralement traitée comme apatride. »

50. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'entend pas d'objection, il considérera que la Commission souscrit à cette proposition.

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 19, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de la deuxième partie

51. Répondant à une question de M. KUSUMA-ATMADJA, le PRÉSIDENT explique que la Commission a déjà fait précéder l'ensemble du projet d'articles d'un commentaire de quelques paragraphes de caractère général. Le même procédé est employé en tête de la deuxième partie. La solution paraît excellente.

52. En réponse à une observation de M. KATEKA, M. PELLET propose de scinder en deux le paragraphe 1 et d'ouvrir un paragraphe 2 à la phrase commençant par « En ce qui concerne les critères à retenir ». C'est à cet endroit précisément que le commentaire passe des considérations générales aux explications de détail.

Le commentaire de la deuxième partie, ainsi modifié, est adopté.

Commentaire de l'article 20

53. M. PELLET s'interroge sur plusieurs notes de bas de page. C'est à son avis une mauvaise idée, dans un commentaire final, que de renvoyer le lecteur à des rapports antérieurs : ou ceux-ci fournissent des éléments d'appréciation importants et il convient de les reproduire, ou ils ne sont pas pertinents et on les passe sous silence. Le commentaire doit être un texte autonome. Peut-être le Rapporteur pourrait-il apporter quelques modifications en ce sens.

54. M. SIMMA juge fondée l'observation de M. Pellet, mais fait observer que certaines notes renvoient jusqu'à une trentaine de paragraphes. Il sera très difficile de résumer, et encore plus de reprendre textuellement, des passages aussi longs de rapports antérieurs. D'autre part, la solution consistant à renvoyer à des ouvrages déjà cités par la mention « *op. cit.* » est critiquable, car le lecteur s'y perd.

55. À la suite d'un échange de vues entre MM. CRAWFORD, KATEKA et SIMMA sur la présentation des notes de bas de page et des renvois bibliographiques, le PRÉSIDENT indique que le système utilisé à l'ONU est bien établi et qu'il est pratiquement impossible de le modifier.

56. M. PELLET dit que, s'il est compréhensible que la Commission condense autant que possible ses commentaires, ceux-ci risquent de perdre de leur utilité pour les praticiens du droit international. De toute manière, renvoyer à de larges passages de rapports antérieurs est un procédé anormal, puisque cela revient à faire siens des paragraphes qui n'ont pas été réexaminés et sur lesquels certains membres auraient peut-être des réserves à faire.

57. M. ROSENSTOCK (Rapporteur) estime au contraire que le commentaire doit être facile à consulter et, pour cette raison, aussi concis que possible. Les notes de bas de page donnent des orientations au lecteur soucieux d'approfondir tel ou tel point.

58. M. SIMMA constate que toutes les notes de bas de page qui renvoient à des rapports anciens visent des paragraphes exposant la pratique des États. Si on reprend l'intégralité des exemples de cette pratique dans le commentaire, celui-ci va doubler de volume et sera d'autant moins facile à consulter, comme l'a fait remarquer M. Rosenstock.

59. Le PRÉSIDENT pense que la Commission pourrait adopter le commentaire à l'examen, étant entendu que les notes de bas de page dans lesquelles elle renvoie à certains passages de rapports antérieurs ne signifient pas

qu'elle approuve le contenu de ces rapports, et qu'elle souhaite simplement renvoyer à des exemples illustrant la pratique récente des États.

Le commentaire de l'article 20 est adopté.

La séance est levée à 13 h 15.

2605e SÉANCE

Lundi 19 juillet 1999, à 10 h 5

Président : M. Zdzislaw GALICKI

Présents : M. Addo, M. Baena Soares, M. Candioti, M. Crawford, M. Dugard, M. Economides, M. Elaraby, M. Gaja, M. Goco, M. Hafner, M. He, M. Kabatsi, M. Kateka, M. Kusuma-Atmadja, M. Lukashuk, M. Pellet, M. Rosenstock, M. Tomka, M. Yamada.

Responsabilité des États[1] *(suite*)* [A/CN.4/492[2], A/CN.4/496, sect. D, A/CN.4/498 et Add.1 à 4[3], A/CN.4/L.574 et Corr.2 et 3]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

1. M. CANDIOTI (Président du Comité de rédaction), présentant le rapport du Comité de rédaction sur le projet d'articles sur la responsabilité des États (A/CN.4/L.574 et Corr.2 et 3), dit que le Comité a tenu 26 séances durant la session en cours, dont 13 ont été consacrées à la responsabilité des États.

2. À la cinquantième session, le Comité de rédaction a commencé la deuxième lecture du projet d'articles sur la responsabilité des États et a pu achever ses travaux sur tous les articles qui lui avaient été renvoyés au cours de cette session[4]. La Commission a pour pratique de ne pas se prononcer sur les articles qu'elle reçoit du Comité en l'absence de commentaires et également de différer l'adoption des articles en deuxième lecture jusqu'à ce que le Comité ait examiné tous les articles sur le sujet. Le Comité peut ainsi apporter des modifications à des articles antérieurs, si nécessaire, à la lumière d'articles ultérieurs. C'est dans cet esprit qu'il transmet les articles à la Commission et lui recommande de prendre note de son rapport.

3. À la session en cours, le Comité de rédaction était saisi des articles des chapitres III (Violation d'une obligation internationale), IV (Responsabilité d'un État à l'égard du fait d'un autre État) et V (Circonstances excluant l'illicéité) de la première partie du projet. La Commission a longuement examiné ces chapitres et, lors de la rédaction des articles, le Comité a tenu compte des observations qu'elle a formulées et des décisions qu'elle a prises.

4. Les titres et textes des projets d'articles adoptés par le Comité de rédaction à la cinquante et unième session sont reproduits ci-après :

CHAPITRE III

VIOLATION D'UNE OBLIGATION INTERNATIONALE

Article 16. – Existence d'une violation d'une obligation internationale

Il y a violation d'une obligation internationale par un État lorsqu'un fait dudit État n'est pas conforme à ce qui est requis de lui en vertu de cette obligation, quel que soit l'origine ou le caractère de celle-ci.

Article 17

[Supprimé]

Article 18. – Obligation internationale en vigueur à l'égard de l'État

Le fait d'un État n'est pas considéré comme une violation d'une obligation internationale à moins que l'État ne soit lié par l'obligation en question au moment où le fait a lieu.

Article 19

1. [Supprimé]

...

Article 20

[Supprimé]

Article 21

[Supprimé]

Article 22

[Voir l'article 26 *bis*]

Article 23

[Supprimé]

---

* Reprise des débats de la 2600e séance.

[1] Pour le texte du projet d'articles adopté à titre provisoire par la Commission en première lecture, voir *Annuaire… 1996*, vol. II (2e partie), doc. A/51/10, chap. III, sect. D, p. 62.

[2] Reproduit dans *Annuaire… 1999*, vol. II (1re partie).

[3] Ibid.

[4] Pour le texte des projets d'articles, voir *Annuaire… 1998*, vol. I, 2562e séance, par. 72, p. 304.