



Cinquante-quatrième session

9 novembre 1999

Documents officiels

Original: français

Sixième Commission**Compte rendu analytique de la 25^e séance**

Tenue au Siège, à New York, le mercredi 3 novembre 1999, à 15 heures

Président: M. Mochochoko (Lesotho)
puis : Mme Hallum (Nouvelle-Zélande)
puis : M. Mochochoko (Lesotho)

Sommaire

Point 155 de l'ordre du jour : Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante et unième session (*suite*)

Le présent compte rendu est sujet à rectifications. Celles-ci doivent porter la signature d'un membre de la délégation intéressée et être adressées, *dans un délai d'une semaine à compter de la date de publication*, au Chef de la Section d'édition des documents officiels, bureau DC2-0750, 2 United Nations Plaza, et également être portées sur un exemplaire du compte rendu.

Les rectifications seront publiées après la clôture de la session, dans un fascicule distinct pour chaque commission.

La séance est ouverte à 15 h 10.

Point 155 de l'ordre du jour : Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante et unième session (A/54/10 et Corr. 1 et 2) (suite)

1. **M. Galicki** (Président de la Commission du droit international) présente les chapitres VIII (Actes unilatéraux des États), IX (Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international – Prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses) et X (Autres décisions et conclusions de la Commission) du rapport de la CDI (A/54/10 et Corr.1 et 2).

2. Se référant d'abord au chapitre VIII, M. Galicki rappelle les grandes lignes du deuxième rapport du Rapporteur spécial, chargé du sujet relatif aux actes unilatéraux des États, selon lequel la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 est le cadre de référence approprié pour les travaux actuels de la CDI. Le Rapporteur spécial a aussi mentionné diverses questions que la CDI devrait examiner, notamment la nature des déclarations unilatérales comportant des garanties négatives de sécurité formulées par les États dotés d'armes nucléaires dans le contexte des négociations relatives au désarmement, mais hors du cadre de négociations bilatérales ou multilatérales et sans la participation des destinataires, c'est-à-dire les États non dotés d'armes nucléaires; l'autonomie de l'acte unilatéral; les actes juridiques unilatéraux d'origine individuelle, collective ou conjointe; et la déclaration considérée comme l'instrument fondamental dans le droit des actes unilatéraux. Le Rapporteur spécial a poursuivi en abordant certaines questions soulevées à la Sixième Commission quant aux relations entre actes unilatéraux et actes relevant de la responsabilité internationale, des organisations internationales, de l'estoppel et des réserves et des déclarations interprétatives relatives aux traités.

3. Le Rapporteur spécial a présenté un projet d'articles qui a servi de base au débat. L'article premier était consacré à la portée du projet d'articles, les suivants visaient la définition de l'acte juridique unilatéral (art. 2), la capacité des États de formuler des actes juridiques unilatéraux (art. 3), les représentants de l'État pour l'accomplissement des actes unilatéraux (art. 4), la confirmation ultérieure d'un acte unilatéral accompli sans autorisation (art. 5), l'expression du consentement (art. 6) et les causes de nullité d'un acte unilatéral (art. 7). Les paragraphes 527 à 576 du rapport rendent compte du débat sur ce deuxième rapport, à l'issue duquel la CDI a décidé de convoquer de

nouveau le Groupe de travail sur les actes unilatéraux des États et de nommer le Rapporteur spécial Président dudit groupe. La CDI a examiné le rapport du Groupe de travail et l'a adopté tel que modifié.

4. M. Galicki rappelle que le Groupe de travail était chargé : a) de se mettre d'accord sur les éléments fondamentaux d'une définition opératoire des actes unilatéraux comme point de départ pour la suite des travaux sur le sujet et le recensement de la pratique des États en la matière, b) de poser les principes directeurs généraux à suivre pour effectuer ce recensement, et c) d'indiquer la direction dans laquelle le travail du Rapporteur spécial devrait s'engager dans l'avenir. Il retrace en détail l'évolution des débats du Groupe telle qu'elle est consignée aux paragraphes 582 à 588 du rapport. Ces débats se sont portés successivement sur divers éléments de la définition des actes unilatéraux : «juridique» (par. 583), «non équivoque» (par. 584), «publicité» (par. 585), «communauté internationale en général» (par. 586), «intention de créer des obligations juridiques sur le plan international» (par. 586) et «autonomie de l'acte» (par. 587). À l'issue de ces échanges de vues, le Groupe de travail est convenu que la Commission pourrait retenir la notion définie ci-après comme axe central de son étude du sujet et comme point de départ pour le recensement de la pratique des États en la matière :

«Une déclaration unilatérale par laquelle un État entend produire des effets juridiques dans ses relations avec un ou plusieurs États ou organisations internationales et qui est notifiée à l'État ou organisation intéressé ou portée d'une autre manière à sa connaissance».

Il a aussi été noté au Groupe de travail qu'une déclaration unilatérale pouvait être faite par un ou plusieurs États conjointement ou de manière concertée.

5. Le Groupe de travail et la CDI ont aussi envisagé l'établissement des principes directeurs généraux à suivre pour recenser la pratique des États. À cet égard, il a été suggéré que le secrétariat établisse une typologie ou un catalogue des différentes sortes d'actes unilatéraux relevées dans la pratique des États, qui n'aurait pas à être exhaustif, mais devrait être suffisamment représentatif de la grande diversité de cette pratique. On a cependant noté que les sources où l'on pouvait actuellement trouver cette pratique n'étaient pas suffisamment représentatives, car quelques États seulement, et qui ne se répartissaient pas nécessairement entre tous les systèmes juridiques ou groupes régionaux, possédaient des répertoires à jour de leur pratique internationale. Pour compléter ces sources, il a été suggéré que les membres de la Commission coopèrent avec le Rap-

porteur spécial en lui fournissant des documents suffisamment représentatifs de la pratique de leurs pays respectifs.

6. Il a donc été convenu que le secrétariat élaborerait, en consultation avec le Rapporteur spécial, et adresserait aux gouvernements, en leur laissant un délai raisonnable pour y répondre, un questionnaire leur demandant des documents et des renseignements au sujet de leur pratique en matière d'actes unilatéraux ainsi que de leur position sur certains aspects de l'étude du sujet entreprise par la Commission.

7. Le questionnaire établi par le secrétariat et le Rapporteur spécial sera adressé prochainement aux gouvernements, auxquels la plus grande attention est demandée. Partant de la notion d'acte unilatéral définie par la CDI et par son Groupe de travail, le questionnaire demande des documents et des renseignements précis sur des catégories précises d'actes unilatéraux, comme la promesse, la protestation, la reconnaissance, la renonciation ou la notification, en particulier sous les multiples aspects énoncés en détail dans les huit alinéas du paragraphe 594 du rapport. Il est également demandé à chaque gouvernement dans quelle mesure il estime que les règles de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités pourraient être adaptées *mutatis mutandis* aux actes unilatéraux. Les États sont invités à indiquer tous les aspects de leur pratique en matière d'actes unilatéraux qui ne seraient pas couverts par le questionnaire.

8. Présentant ensuite le chapitre IX du rapport à l'examen, relatif à la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, M. Galicki rappelle que la question a été scindée en deux parties et que la CDI a décidé de traiter d'abord la notion de prévention. Le projet d'articles établi par le Rapporteur spécial et transmis aux États pour qu'ils formulent des observations sera examiné en deuxième lecture cette année. Deux États seulement ont fait part de leurs observations et ceux qui ne l'ont pas encore fait devraient adresser les leurs à la CDI.

9. M. Galicki résume les trois options proposées par le Rapporteur spécial dans son rapport au sujet de la poursuite des travaux sur la prévention, telles qu'elles sont exposées au paragraphe 604 du rapport. La plupart des membres qui ont pris la parole se sont prononcés en faveur de la deuxième, c'est-à-dire suspendre l'examen de la question de la responsabilité internationale jusqu'à ce que la CDI ait achevé la seconde lecture des projets d'article sur la prévention d'activités dangereuses. La CDI souhaiterait avoir l'avis des gouvernements sur ce point.

10. Présentant enfin le dernier chapitre du rapport consacré aux autres décisions et conclusions de la CDI (chap. X), M. Galicki en énumère quelques-uns des points les plus importants, à commencer par les relations entre la CDI et la Sixième Commission. Au paragraphe 10 de sa résolution 53/102, l'Assemblée générale priait la CDI de soumettre des recommandations visant à renforcer le dialogue entre elle-même et la Sixième Commission. Un certain nombre de mesures ont été prises à cet effet et la CDI a notamment identifié des questions sur lesquelles elle tient à obtenir des observations, qu'elle a mises en relief dans le chapitre III du rapport intitulé «Point sur lesquels des observations seraient particulièrement intéressantes pour la Commission». L'objectif est d'assurer une plus grande clarté dans les échanges. On rappellera que dans les années qui viennent de s'écouler, plusieurs rapporteurs spéciaux ont pu engager un dialogue direct avec la Sixième Commission chaque fois que leur sujet venait en discussion. La partie indispensable du dialogue entre la CDI et les gouvernements réside dans la procédure d'observations écrites communiquées par les gouvernements en réponse à des demandes particulières de la Commission. Celle-ci est consciente de la charge de travail des gouvernements, mais n'en est pas moins préoccupée par le nombre insuffisant de réponses et tient à souligner l'importance que présentent pour elle les vues des gouvernements de toutes les régions du monde.

11. Le deuxième aspect que souligne M. Galicki concerne la coopération entre la CDI et d'autres organes qui s'occupent du droit international et la demande que l'Assemblée générale a adressée à la CDI dans sa résolution 53/102 afin que celle-ci renforce davantage encore sa coopération avec la Sixième Commission. Il déclare que la CDI n'épargne aucun effort et rappelle qu'elle a tenu en diverses occasions des consultations avec différents experts sur des sujets particuliers, à titre officiel, par exemple dans le cas de la délimitation de la mer territoriale de deux États adjacents, ou non officiel, comme dans le cas de la réunion avec des experts du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur le thème «La nationalité, y compris l'apatridie». La CDI a également tiré parti des travaux d'un groupe d'experts japonais, de l'Association de droit international et de l'American Society of International Law. La pratique s'est instaurée depuis un certain nombre d'années de réunions annuelles de la CDI avec des experts du Comité international de la Croix-Rouge au sujet du droit international humanitaire, dont les conclusions ont été très utiles à l'élaboration du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité. La CDI entretient aussi des relations étroites avec les universités, en particulier l'Institut universitaire de hautes études internationales de

Genève. De nombreuses consultations ont lieu sur le plan privé et n'ont pas leur place dans le rapport de la CDI, mais M. Galicki assure la Sixième Commission que la CDI et ses rapporteurs spéciaux n'ignorent rien du bénéfice que l'on peut en tirer.

12. Le dernier point sur lequel M. Galicki souhaite appeler à ce titre l'attention des délégations concerne le paragraphe 9 de la résolution 53/102 de l'Assemblée générale, qui priait la CDI d'indiquer les avantages et les inconvénients d'une session scindée en deux parties. L'argumentation de la CDI, qui souhaite tenir sa session en deux parties, est développée aux paragraphes 635 à 639 de son rapport, dont M. Galicki rappelle la teneur de manière détaillée.

13. Le Groupe de travail sur le programme de travail à long terme présentera à la Sixième Commission en 2000 un rapport détaillé où sera précisé le programme pour le reste du quinquennat, dont les grandes lignes sont présentées aux paragraphes 643 et 644 du rapport.

14. Avant de conclure, M. Galicki indique que la CDI a continué de coopérer avec le Comité juridique interaméricain, le Comité consultatif juridique africano-asiatique et le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public du Conseil de l'Europe. Il évoque aussi la trentecinquième session du Séminaire de droit international qui s'est tenue au Palais des Nations du 14 juin au 2 juillet 1999, dont les travaux se sont avérés des plus utiles et dont on espère que les généreuses contributions des gouvernements permettront une nouvelle session en l'an 2000.

15. **M. Yamada** (Japon), commentant le chapitre VI du rapport de la CDI intitulé «Les réserves aux traités», se félicite de l'adoption en première lecture du chapitre premier du projet de directives correspondant, qui permettra de combler les lacunes et de lever les ambiguïtés de la Convention de Vienne de 1969. De l'avis du Japon, il faut avant tout s'employer à préciser l'effet juridique des différents types de déclarations unilatérales faites par les États au sujet des traités; il n'est donc utile de définir ces différents types de déclarations que dans la mesure où celles-ci ont chacune un effet juridique particulier. On peut craindre que la CDI ne se soit lancée dans une entreprise trop vaste, ne serait-ce qu'au vu des très nombreuses sous-catégories de déclarations interprétatives qu'elle a identifiées. Pour autant que les déclarations interprétatives, quelle qu'en soit la forme, ne visent à exclure ou à modifier l'effet juridique d'aucune des dispositions du traité, il n'y a pas lieu de les subdiviser. Il faut espérer que la CDI réexaminera ce premier chapitre lorsqu'elle traitera la question des effets juridiques.

16. **M. Hilger** (Allemagne) déclare que sa délégation adhère au projet de directives sur les réserves aux traités adoptés en première lecture par la Commission du droit international, qui figure au chapitre VI du rapport de celle-ci. Toutefois, il ne faudrait pas perdre de vue que la majorité des difficultés soulevées par les réserves et leurs conséquences, y compris les objections éventuelles ainsi que les déclarations interprétatives, ne découlent pas du problème de leur définition. L'Allemagne espère que dès l'achèvement du premier chapitre du projet, relatif justement aux définitions, la CDI se concentrera sur la recherche de solutions concrètes aux problèmes qui se posent dans la pratique, afin d'élaborer un guide qui réponde véritablement aux besoins des praticiens.

17. En ce qui concerne les conséquences des réserves irrecevables, il n'est pas entièrement satisfaisant qu'elles soient renvoyées à un système de déclarations et d'objections entre parties à un traité multilatéral, comme le prévoient les articles 20 et 21 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, quand il s'agit d'une réserve qui est clairement interdite en vertu de l'article 19. Dissocier la réserve interdite du reste de l'expression par l'État de son consentement à être lié par un traité, en considérant qu'elle seule est nulle et non avenue de sorte que l'État se retrouve lié par des dispositions qu'il a expressément exclues, irait à l'encontre du fondement même du droit des traités. L'Allemagne souscrit à la conclusion du Rapporteur spécial, à savoir qu'il appartient dans tous les cas à l'État lui-même de purger le vice de l'expression de son consentement. Pour cela, il dispose de plusieurs solutions, notamment le retrait de la réserve irrecevable, sa modification conformément à l'objet et au but du traité, ou le refus de devenir partie au traité.

18. Il n'en reste pas moins que l'interprétation donnée de l'incompatibilité d'une réserve avec l'objet et le but d'un traité multilatéral et des conséquences qui en découlent, doit être objective. La Cour internationale de Justice a d'ailleurs déjà estimé que lorsque la réserve formulée par un État n'est pas conforme à l'objet et au but d'une convention, cet État ne peut être considéré comme partie à celle-ci.

19. Ce principe soulève de nombreuses difficultés dans la pratique car en l'absence de tout organe de décision en la matière, la question est laissée à l'appréciation des États parties. Certains peuvent faire objection à la réserve et déclarer la ratification ou l'accession nulle et non avenue. D'autres peuvent y faire également objection, mais exiger que l'État auteur soit lié sans restriction. En outre, on peut se poser la question de savoir si, dans le cas d'une réserve contraire à l'article 19 de la Convention de Vienne, les

États doivent réellement s'y opposer pour qu'elle ne prenne pas effet. L'Allemagne n'est pas de cet avis, et la pratique dans ce domaine varie énormément. C'est pourquoi il est urgent de lever les incertitudes du régime actuel en ce qui concerne les conséquences pratiques de réserves non admissibles, inertitudes qui ont leur origine dans la Convention de Vienne.

20. L'article 22 de la Convention de Vienne prévoit qu'une réserve peut être levée à tout moment. Il en va de même du retrait partiel. Les modifications aux réserves sont bien sûr autorisées dans la mesure où elles ne constituent qu'un simple retrait partiel de la réserve. Les problèmes surgissent lorsque la modification non seulement retranche à la réserve d'origine mais en outre en modifie en la renforçant la nature ou la portée. La Section des traités de l'ONU, soucieuse apparemment de la neutralité du Secrétaire général en tant que dépositaire, s'abstient de formuler aucun avis juridique ou jugement de valeur dans de telles circonstances. Sauf s'il s'agit d'un simple retrait partiel de la réserve d'origine, le Secrétariat communique le texte de la modification à toutes les parties concernées et propose qu'elle soit acceptée s'il n'y a pas d'objections dans les 90 jours suivant la date de transmission. L'absence d'objections est considérée par le dépositaire comme équivalant à une acceptation tacite par toutes les parties concernées.

21. Dans le cas où un seul État fait objection à la modification d'une réserve dans ce délai – qui semble bien court, au regard surtout des 12 mois prévus par la Convention de Vienne – on peut se demander si cette modification doit être considérée nulle et non avenue par l'ensemble des États. Cette approche pourrait être acceptable si la modification équivalait à une nouvelle réserve ou à une réserve supplémentaire. Toutefois, s'il ne s'agit que du retrait partiel d'une réserve pour lequel le consentement des autres États parties n'est pas indispensable, l'objection formulée par un seul État partie ne devrait pas suffire à l'infirmier. L'Allemagne fait toutefois remarquer que c'est ce à quoi conduit la pratique actuelle du Secrétaire général en sa qualité de principal dépositaire de traités multilatéraux.

22. En conclusion, M. Hilger demande à la CDI de trouver une solution que la Section des traités de l'ONU pourrait appliquer à ce problème et qui pourrait s'incorporer dans un additif au *Recueil de la pratique* du Secrétaire général en sa qualité de dépositaire des traités multilatéraux publié dans la série ST/LEG/8.

23. **Mme Hajjaji** (Tunisie), commentant le chapitre V du rapport et plus précisément les chapitres III, IV et V de la deuxième partie du projet d'articles sur la responsabilité

des États, fait remarquer que le droit et les dispositions qui réglementent cette matière relèvent essentiellement du droit international coutumier. Elle invite la Commission du droit international à se pencher davantage sur le problème de l'articulation entre les chapitres de la deuxième partie du projet, car il peut être à l'origine d'une certaine incohérence et d'un déséquilibre peu souhaitable.

24. Le chapitre III, intitulé «Violation d'une obligation internationale», est le pivot autour duquel tournent toutes les dispositions du régime de la responsabilité internationale. Cependant, la délégation tunisienne estime que l'article 16 de ce chapitre, qui traite de l'existence d'une violation d'une obligation internationale, mérite un examen plus approfondi. En effet, il y a lieu de tenir compte dans la rédaction de cet article de l'éventualité d'un conflit d'obligations internationales.

25. À cet égard, et conformément à l'esprit normatif consacré par la Convention de Vienne sur le droit des traités qui établit aux articles 53 et 64 la prépondérance des normes impératives de *jus cogens*, la Tunisie est d'avis de prévoir dans le projet d'articles une disposition renvoyant à la hiérarchisation des normes du droit international, laquelle suppose une définition des normes de *jus cogens*. Il serait donc possible de faire figurer au chapitre premier, comme l'a proposé la CDI, une disposition plus générale sur les normes impératives, où serait reproduite la définition de l'article 53 de la Convention de Vienne. Cela permettrait d'établir un lien général entre le principe de ces normes et le sujet de la responsabilité des États, surtout que diverses dispositions du projet y font référence de manière directe ou indirecte.

26. Pour ce qui est du chapitre IV du projet d'articles intitulé «Implication d'un État dans le fait internationalement illicite d'un autre État», la délégation tunisienne estime qu'il est indispensable à l'équilibre du projet. Mais il convient de garder à l'esprit les spécificités de la «complicité» internationale à laquelle on ne peut appliquer intégralement les dispositions établies en la matière dans les systèmes juridiques nationaux.

27. S'agissant du chapitre V du projet, relatif aux «Circonstances excluant l'illicéité», la Tunisie considère elle aussi que ces circonstances n'excluent pas l'engagement de l'État à l'égard de l'obligation, puisque cette obligation existe toujours et que la non-conformité qui la frappe est limitée dans le temps. Par conséquent, il est indispensable de déterminer de manière précise les causes exonératoires de l'illicéité.

28. Quant à l'article 29 de ce chapitre, il soulève le risque d'une interprétation abusive de l'excuse du consentement.

De même, en ce qui concerne le libellé du paragraphe premier qui prévoit que «le consentement valablement donné par un État à la commission par un autre État d'un fait non conforme à une obligation de ce dernier envers le premier État exclut l'illicéité de ce fait à l'égard dudit État pour autant que le fait reste dans les limites de ce consentement», la Tunisie souscrit à l'avis du Rapporteur spécial, à savoir qu'il soulève un certain nombre d'interrogations et qu'il serait fondamental de le reformuler de façon plus claire.

29. Passant ensuite au sujet relatif aux réserves aux traités, qui fait l'objet du chapitre VI du rapport de la CDI, Mme Hajjaji souligne l'importance qui s'attache à la distinction et à la définition des réserves, démarche qui tient compte de l'évolution du droit international et de la pratique des États en la matière. Elle approuve le cadre général du projet qui retient le principe de l'unité du régime des réserves et qui reste en harmonie et en relation complémentaire avec les Conventions de Vienne. Elle réaffirme l'importance de l'examen de la question des réserves extensives et partage le point de vue du Rapporteur spécial qui estime que lorsqu'il s'agit d'un engagement unilatéral pris par son auteur d'aller au-delà de ce que lui imposait le traité, une telle extension ne devrait pas être considérée comme une réserve.

30. **Mme Hallum** (Nouvelle-Zélande), commentant le chapitre IX du rapport relatif à la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités non interdites par le droit international, rappelle qu'à la session précédente, sa délégation avait noté avec satisfaction l'adoption en première lecture par la CDI de 17 projets d'articles sur le sujet. Toutefois elle s'était montrée extrêmement préoccupée par la décision de la CDI de séparer les deux aspects clefs de la question et d'établir les principes relatifs à la prévention indépendamment des principes relatifs à la responsabilité.

31. À sa cinquante et unième session, la CDI a décidé de suspendre l'examen de ce sujet en attendant la deuxième lecture des projets d'articles sur la prévention. La Nouvelle-Zélande et beaucoup d'autres pays auraient préféré qu'elle reconsidère sa décision de poursuivre séparément l'étude de ces deux aspects.

32. Le sujet figure au programme de la CDI depuis 1978. Tel qu'elle l'a délimité, il porte essentiellement sur les activités exercées sur le territoire ou sous la juridiction ou le contrôle d'un État qui comportent le risque de causer, ou causent effectivement, un dommage transfrontière de par leurs conséquences physiques. La prise en compte de plusieurs facteurs et principes clefs sont à son origine : les

activités humaines ayant une incidence sur le milieu naturel continueront d'être poussées jusqu'aux limites de la connaissance scientifique et technologique; même si leurs conséquences sont souvent positives, ces activités peuvent parfois avoir des effets dangereux, dont certains sont imprévisibles; les lois de la nature ne permettent pas d'enfermer ces effets dans les frontières nationales, les principes du droit international et la pratique des États donnent des indications quant au régime juridique international qui devrait les régir.

33. La prévention et la responsabilité forment un ensemble continu qui commence par le devoir d'évaluer les risques de dommages transfrontières significatifs et prend fin avec l'obligation de réparer si le dommage survient. C'est ce que montrent bien les projets d'articles présentés par le Groupe de travail de 1996 (A/53/10, par. 245 à 327).

34. Dans la suite de ses travaux, la CDI devrait maximiser la liberté des États d'exercer, sur leur territoire ou sous leur juridiction ou contrôle, des activités qui ne sont pas en elles-mêmes illicites. De même, le projet d'articles devrait spécifier les conditions dans lesquelles ces activités sont autorisées même si elles comportent un risque de dommage transfrontière significatif et même si un dommage survient, qu'elles aient été ou non définies comme dangereuses. Pour que ces conditions soient véritablement applicables, il faut envisager une coopération entre les États d'origine, les États lésés et les organisations internationales, qui permettra de prendre toutes les mesures utiles pour prévenir ou réduire au minimum le risque de dommage. Le principe de précaution trouve ici à s'appliquer; même si l'existence d'un risque n'est pas établie scientifiquement, il convient d'envisager des mesures de prévention pour éviter tout dommage grave ou irréversible.

35. En outre, les conditions qui laisseraient la plus grande liberté d'action aux États doivent comprendre l'éventualité d'une réparation des dommages causés en dépit des mesures préventives, ou en leur absence si le dommage n'était pas prévisible. Ce sont ces conditions qui permettront d'éviter que les États lésés ou la communauté internationale n'obligent l'État d'origine à prévenir tout dommage éventuel ou même n'interdisent les activités dont il s'agit.

36. L'inclusion de l'obligation d'indemniser ou de réparer répond à deux principes : d'abord les États ne devraient pas autoriser l'exercice d'activités sur leur territoire ou sous leur juridiction ou contrôle sans tenir compte de la totalité de leurs coûts, non seulement pour leurs propres citoyens mais également pour les autres États; ensuite, les victimes des autres États ne devraient en aucun cas supporter seules les dommages consécutifs à ces

activités. Faute de ces principes, l'État d'origine pourrait bénéficier des avantages de ses activités tout en faisant peser leur coût sur d'autres États, ce qui serait inefficace et injuste.

37. Les méthodes d'indemnisation par l'État d'origine et les facteurs à prendre en considération pour en déterminer la nécessité et l'importance devraient s'appuyer sur la pratique des États. Le projet d'articles ne devrait pas imposer l'application d'une règle de responsabilité stricte en matière d'indemnisation des pertes résultant d'un dommage transfrontière, mais envisager plutôt une répartition équitable des coûts des activités ainsi que de leurs bénéfices.

38. Les États qui seront liés par les dispositions en projet devraient être contraints d'évaluer périodiquement le risque de leurs activités en cours et prévoir au besoin des mesures de prévention, voire d'indemnisation ou de réparation, pour tout dommage transfrontière éventuel. Toute indemnisation ou réparation d'un dommage déjà causé devrait être régie par les principes et les règles du droit international en vigueur au moment où il s'est produit.

39. Concluant son analyse du sujet, Mme Hallum rappelle que le principe 22 de la Déclaration de Stockholm et le principe 13 de la Déclaration de Rio reconnaissent déjà la nécessité d'une coopération en vue de développer encore le droit international relatif à la responsabilité et à l'indemnisation des victimes de la pollution et autres dommages causés à l'environnement par des activités sous la juridiction ou le contrôle des États dans des zones situées en dehors de leur juridiction. Les projets d'articles présentés dans le rapport de la CDI de 1996 montrent que la notion de responsabilité internationale peut avoir sa place en droit international, ce qui dissiperait les craintes des États qui s'opposent à la codification et au développement de cette matière.

40. Pour terminer, Mme Hallum prie instamment tous les États de soutenir les travaux de la CDI sur les différents aspects du sujet dont elle vient de traiter et souligne les avantages pratiques d'une convention-cadre générale organisant tant la prévention que l'indemnisation ou les autres formes de réparation.

41. **M. Lavalle** (Guatemala), s'exprimant sur le chapitre VI du rapport de la CDI intitulé «Les réserves aux traités», estime que chaque disposition du Guide de la pratique envisagé devrait être examinée à la lumière de l'ensemble du projet.

42. Le contenu du chapitre premier du projet de guide est plus qu'un simple catalogue de définitions, comme le

montrent notamment les directives 1.3.1 et 1.3.2. C'est pourquoi il conviendrait de remplacer le titre de ce chapitre par «Dispositions générales», ou plutôt par «Portée du présent Guide».

43. Il existe aussi un certain manque de coordination entre la directive 1.1 et la directive 1.1.1. La seconde présente un énoncé complet de l'objet des réserves, contrairement à la première. En effet, celle-ci ne mentionne pas la «réserve transversale» et il serait peut-être utile de remplacer, dans le projet de directive 1.1, tout le membre de phrase qui suit les mots «vise à», par «atteindre l'un des objectifs précisés dans la directive 1.1.1».

44. En ce qui concerne la directive 1.1.2, la CDI n'explique pas les motifs qui l'ont poussée à modifier le texte figurant au paragraphe 540 de son rapport de 1998 (A/53/10), alors que l'ancien libellé était beaucoup plus clair. En outre, les directives 1.1.5 et 1.1.6 emploient le terme «moment» au lieu de «cas».

45. Il est préoccupant que le projet de directive 1.1.5, qui énonce une évidence, rende plus difficile la compréhension du Guide, car le lecteur a l'impression que le projet introduit une autre notion en sus de celles qu'explicitent les directives 1.1 et 1.1.1, ce qui n'est pas le cas. De plus, il n'y a aucune raison d'introduire dans cette directive 1.1.5 une référence au moment approprié pour formuler la déclaration. Si la déclaration dont il s'agit constitue une réserve, alors les dispositions de la directive 1.1.2 lui sont applicables. Pour corriger ces anomalies, il convient tout d'abord de supprimer la directive 1.1.5 et d'ajouter à la directive 1.1.1, la phrase ci-après : «Une telle modification peut consister, notamment, à limiter les obligations imposées par le traité à l'État ou à l'organisation internationale qui formule la réserve.»

46. Dans la directive 1.1.6, il faudrait supprimer le membre de phrase «au moment où cet État ou cette organisation exprime son consentement à être lié par un traité». En effet, étant donné que cette directive dispose que les déclarations visées constituent des réserves, les déclarations en question relèvent indiscutablement de la directive 1.1.2.

47. L'intitulé de la directive 1.6 apparaît également trop restrictif, tout comme son contenu, étant donné que le chapitre premier du projet ne traite pas uniquement des définitions. On pourrait le modifier de manière qu'il se lise :

«1.6. *Portée des directives du présent chapitre*

Les directives du présent chapitre s'entendent sans préjudice de la licéité et des effets, au regard des

règles qui leur sont applicables, des déclarations qui y sont visées.»

48. La dernière observation de la délégation guatémaltèque porte sur le projet de directive 1.2. L'emploi du terme «attribue» à l'avant-dernière ligne du texte peut donner à penser que la présentation d'une déclaration interprétative est laissée à la discrétion des États, l'entité déclarante n'ayant pas à être convaincue que l'interprétation qu'elle en donne est correcte. Il est vrai que dans ce cas cette entité agirait de mauvaise foi, ce qui est contraire au droit, mais un État ou un organisme international peu scrupuleux pourrait s'appuyer sur le sens littéral de ce terme pour défendre une position de la validité de laquelle il n'est pas convaincu. Pour limiter ce risque, il faudrait peut-être remplacer le dernier membre de phrase qui suit «la portée» par : «qui, de l'avis de cet État ou de cette organisation internationale sont ceux du traité ou de certaines de ses dispositions».

49. Pour terminer, M. Lavalleye déclare que sa délégation souscrit dans l'ensemble aux observations de la délégation néo-zélandaise.

50. **Mme Alajbeg** (Croatie) déclare qu'en ce qui concerne le chapitre VI du rapport de la CDI, consacré aux réserves aux traités, l'approche axée sur l'établissement de déclarations types telle qu'adoptée par le Comité des conseillers juridiques du Conseil de l'Europe dans le domaine des réserves pourrait se révéler intéressante pour la CDI. Ces modèles pourraient compléter utilement la structure actuelle composée de directives assorties de commentaires. Ainsi, le futur Guide de la pratique éviterait le trouble juridique et réduirait les incertitudes des relations internationales.

51. La Croatie souscrit sans réserve aux données de base sur lesquelles le Rapporteur spécial a fondé son approche, à savoir les Conventions de Vienne, la pratique ayant montré que ce régime était efficace en matière de réserves et qu'il n'avait pas à être modifié. Toutefois, il ne fournit pas de réponse claire à toutes les questions, notamment en ce qui concerne les déclarations interprétatives. Les travaux que la CDI consacre à celles-ci, à leurs effets, à leur spécificité et à leurs rapports avec les réserves sont particulièrement importants et les projets de directives qui portent sur elles sont bienvenus.

52. La Croatie souhaiterait soulever le problème des nouveaux États qui, comme elle, sont nés de la désintégration d'un État prédécesseur. Au moment de la dissolution, ces États sont, dans l'ensemble, restés liés par les obligations des traités auxquels l'État prédécesseur avait adhéré. Dans le cas de l'ex-République socialiste fédérative de

Yougoslavie, les États successeurs, sans préjudice de la continuité généralement admise des obligations internationales, ont officialisé cette continuité par le biais de notifications de succession pour chacun des traités concernés. Cependant, cette solution a montré ses limites. Un État successeur est contraint de notifier officiellement dans des délais relativement courts la succession aux traités que l'État prédécesseur avait ratifiés afin d'éviter tout hiatus juridique. Or, il est souvent impossible de prévoir à ce moment-là toutes les conséquences de la succession pour l'application d'un traité particulier au niveau national.

53. Tout bien considéré, la Croatie estime que les déclarations interprétatives, telles que définies par le Rapporteur spécial dans les directives et les commentaires, constituent un précieux instrument d'interprétation et d'adaptation éventuelle des obligations des États successeurs au regard d'un traité. Le fait que ces déclarations, au contraire des réserves, ne sont pas strictement associées au moment où l'État successeur donne son consentement à être lié au traité, permet à un État, conformément aux tendances constatées dans la pratique, de donner sa propre interprétation ou explication de la portée ou du sens de certaines ou de l'ensemble des dispositions d'un traité. Une telle souplesse devrait permettre aux États qui ont repris à leur compte les responsabilités de leurs prédécesseurs d'examiner et d'interpréter les droits et les obligations qui découlent du traité en question.

54. **Mme Fernández de Gurmendi** (Argentine), se référant au sujet relatif à la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, qui fait l'objet du chapitre IV du rapport à l'examen, dit que le projet relatif à la prévention des dommages transfrontières approuvé en première lecture par la CDI arrive à bien mettre en équilibre les intérêts des États qui ont des activités dangereuses et ceux des États qui pourraient en être affectés.

55. Cependant, les travaux de la CDI ne doivent pas se circonscrire à la seule question de la prévention. Il serait malencontreux de remettre *sine die* un travail aussi important que l'analyse conceptuelle de cette matière et l'élaboration de normes qui lui seraient applicables. La violation de l'obligation de prévention entraîne, certes, la responsabilité internationale pour fait illicite, mais il faut aussi en analyser les conséquences lorsqu'il y a un dommage transfrontière significatif, même lorsque l'État auteur de ce dommage a pris toutes les mesures de précaution. Comme dans tel cas l'obligation de réparer revêt une nature particulière, les normes qui l'encadrent devraient répondre à certains principes particuliers, venant en

complément des principes qui organisent la responsabilité pour fait illicite, par exemple, le fait que l'accomplissement du devoir de diligence ne constitue pas un facteur d'exonération de la responsabilité, ou l'existence de limites à la réparation exigible.

56. Il serait contradictoire, après avoir posé l'obligation générale de prévention du dommage transfrontière et d'atténuation des risques, de ne pas prévoir les conséquences découlant d'un dommage effectif. Il faut rappeler que la majorité des législations nationales prévoient des régimes de responsabilité absolue pour les cas que vise justement le projet, c'est-à-dire pour les activités licites mais dangereuses, qui sont tolérées parce qu'elles ont des effets bénéfiques pour l'ensemble de la société même si elles peuvent effectivement causer un préjudice à des personnes privées. Il serait également contradictoire que les dommages ou les risques auxquels sont exposés les personnes, les biens matériels ou le milieu d'autres pays ne soient pas traités de la même manière que lorsqu'ils touchent des citoyens du pays lui-même. À ce propos, la délégation argentine fait observer que jusqu'à présent la CDI exclut du champ d'application de son projet les espaces qui ne relèvent d'aucune juridiction et qui sont fort importants pour la communauté internationale, comme c'est le cas par exemple de la haute mer. Elle propose donc que la Commission envisage d'élaborer une réglementation visant la prévention des dommages dans ces espaces.

57. La CDI demande comment elle doit poursuivre le traitement du sujet. L'Argentine est prête à accepter que la question de la responsabilité pour dommage soit traitée après la deuxième lecture du projet d'articles sur la prévention. Ces dispositions en effet reprennent d'une manière générale la pratique et la jurisprudence qui existent en la matière et ont fait l'objet d'une approbation générale. Il ne devrait pas être très difficile d'achever définitivement le projet.

58. Concluant son intervention sur ce chapitre, Mme Fernández de Gurmendi explique la position de son pays quant à la forme que doit revêtir le projet en chantier. L'Argentine souhaiterait que l'instrument final soit une convention de portée générale, mais elle est disposée, dans un premier temps, à se contenter d'une série de directives, regroupées en une déclaration orientant les États ayant à conclure des traités bilatéraux ou régionaux. Cela dit, il lui semble qu'il faudrait éviter l'abus des régimes laxistes, dits «*soft law*», qui attestent par la tendance récente à réduire au minimum les effets de ce type d'instrument. Peut-être faut-il y voir une intention délibérée de ne pas aller plus loin et de s'opposer au développement et à la codification de normes nouvelles.

59. Passant ensuite au sujet relatif aux actes unilatéraux des États (chap. VIII du rapport), Mme Fernández de Gurmendi déclare que l'on peut sans doute se demander si les actes unilatéraux sont ou non une source de droit international au sens de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice, mais qu'il est évident qu'ils peuvent engendrer pour les États des droits et des obligations dans l'ordre international. Il y en a quatre types : la promesse, la renonciation, la connaissance et la protestation, dont chacun a ses caractéristiques, que la CDI devrait identifier et analyser. Elle devrait aussi procéder à une étude minutieuse de la jurisprudence de la CIJ, qui a appliqué et systématisé les principes existants en la matière, dans nombre de ces arrêts.

60. Au paragraphe 594 du rapport, la CDI pose un certain nombre de questions. La première est celle de savoir qui est habilité à procéder à un acte unilatéral au nom de l'État. Il est évident que les actes du chef de l'État, du chef de gouvernement et du ministre des relations extérieures peuvent toujours être attribués à l'État. Cette règle internationale est aujourd'hui pleinement reconnue et son importance est fondamentale. Le monde actuel se caractérisant par la multiplication des communications et des relations entre institutions et par les actes accomplis à l'extérieur par des agents de l'État, il faut que l'on sache parfaitement qui peut engager l'État par une déclaration ou un acte unilatéral. Sans oublier que la conclusion d'un traité, instrument qui comporte des droits et des obligations, exige, à moins qu'elle ne soit accomplie par l'une des trois personnalités qui viennent d'être mentionnées, la présentation de lettres de créance signées du ministre des affaires étrangères. Il est facile de comprendre qu'un fonctionnaire, même du rang le plus élevé, ne peut créer pour son État des obligations internationales en procédant à un acte unilatéral. Tout ce que l'on voudra ajouter à cette règle consacrée du droit coutumier doit être considéré sous un angle restrictif. Il faut chercher seulement à en améliorer la formulation, en tenant compte des réalités internationales contemporaines.

61. La deuxième question porte sur les formes que doivent revêtir les actes unilatéraux. Ni la pratique des États, ni la jurisprudence ou la doctrine n'exigent de formes particulières. La règle est que l'expression de la volonté de l'État doit être connue des autres États ou autres sujets de droit international concernés.

62. La troisième question porte sur l'objet des actes unilatéraux. Ces actes doivent avoir pour fin de produire des effets juridiques, de modifier la situation juridique de l'État auteur et, indirectement, celle de l'État ou des États visés par l'acte. D'une manière générale, cet effet consiste

à créer ou à modifier une obligation ou à renoncer à un droit relevant de l'ordre juridique international. Mais il y a aussi des actes unilatéraux dont l'objet est de définir ou de préciser des notions juridiques, comme l'illustre l'histoire et l'évolution de certains principes du droit de la mer.

63. La CDI s'interroge enfin sur la révocabilité de l'acte unilatéral. Pour l'Argentine, l'auteur de l'acte unilatéral, une fois qu'il a exprimé sa volonté, ne peut à sa discrétion réviser ni révoquer la promesse, la renonciation ou l'acte dont il s'agit. Il peut évidemment subordonner la volonté ainsi exprimée à l'écoulement d'un délai ou à la réalisation d'une condition, ou prévoir expressément qu'il pourra un jour la contremander. Or, une partie des auteurs soutiennent que si la possibilité de révocation ne ressort pas du contexte de l'acte dont il s'agit ni de sa nature, une promesse ou une renonciation sont en principe irrévocables; d'autres pensent au contraire qu'elles sont révocables, mais sans arbitraire ni mauvaise foi. De toute manière, il est clair que la situation juridique créée par un acte unilatéral ne peut être immuable : elle est soumise à des règles générales comme le principe *rebus sic stantibus*, l'exception de force majeure, etc. On pourrait ajouter que certains actes unilatéraux, comme la protestation, sont d'une manière générale révocables.

64. Mme Fernández de Gurmendi analyse en suite les rapports entre le droit des traités et celui des actes unilatéraux. Il existe à son avis de nombreux points de recouplement. L'un et l'autre relèvent du domaine de l'acte juridique, et du même régime quant aux vices de l'expression de la volonté, à la nullité, aux conditions d'existence, etc. Ainsi, de nombreuses dispositions de la Convention de Vienne peuvent être transposées aux actes unilatéraux. Mais la CDI ne devrait pas le faire automatiquement. Par exemple, l'article 6 proposé par le Rapporteur spécial s'intitule «Expression du consentement», terme qui exprime mal ce que l'acte a de volontaire.

65. Cela dit, il y a un domaine où les règles du droit des traités et celles qui s'appliquent aux actes unilatéraux ne peuvent que diverger, celui de l'interprétation des actes unilatéraux. Comme l'a dit la Cour internationale de Justice dans l'affaire des Essais nucléaires, la déclaration par laquelle un État limite sa liberté d'action doit être interprétée strictement. Ce n'est qu'un corollaire du fameux *dictum* de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire du Lotus. Comme pour tout acte juridique unilatéral, l'intention de l'auteur joue un rôle fondamental. C'est bien pour cela qu'il ne faut pas oublier l'élément déterminant que constituent les circonstances de l'acte, c'est-à-dire le contexte dans lequel celui-ci

s'accomplit. Dans l'affaire aussi de l'Anglo Iranian Oil, la Cour a posé cette autre règle que l'acte doit être interprété de telle sorte qu'il produise des effets conformes au droit existant, et non en contradiction avec lui.

66. Pour terminer, Mme Fernández de Gurmendi déclare que la CDI ne devrait pas limiter son analyse à une seule espèce d'actes unilatéraux, les déclarations par exemple, mais essayer d'en couvrir toutes les catégories. Elle rappelle d'autre part que la CDI étudie en même temps la grande question des réserves aux traités. Comme la réserve est une espèce d'acte unilatéral, il conviendrait de veiller à la cohérence entre les deux projets.

67. **M. Hakapää** (Finlande), prenant la parole au nom des pays nordiques, déclare que le sujet relatif aux actes unilatéraux des États (chap. VIII du rapport) est indiscutablement une gageure pour la CDI. Ces actes sont en effet innombrables, car ils sont l'un des moyens de la diplomatie quotidienne, et ils relèvent aussi de la souveraineté des États. En revanche, ils sont très difficiles à régler sous toutes leurs formes. C'est, cela va de soi, sur leurs conséquences juridiques que l'examen du sujet devrait se concentrer. Cela dit, il n'est pas facile de distinguer l'«acte juridique» de l'«acte politique», ce qui ne facilite pas l'analyse.

68. D'une manière générale, les pays nordiques approuvent les conceptions dégagées par le Groupe de travail pour servir d'axe aux travaux de la Commission, telles qu'elles sont expliquées au paragraphe 589 du rapport à l'examen. En principe, ils estiment que le champ d'étude devrait être suffisamment large et inclure les déclarations unilatérales sans se limiter à ce que le rapport appelle les actes autonomes n'ayant pas d'autre base en droit international. En fait, on peut se demander pourquoi la CDI exclut les actes unilatéraux soumis à certains régimes conventionnels puisqu'il s'agit là de situations pratiques qui appellent justement une analyse. Pour ce qui est des déclarations d'acceptation de la compétence de la Cour internationale de Justice cependant, cette exclusion est compréhensible dans la mesure où c'est à la Cour elle-même de se prononcer sur sa propre compétence.

69. Les pays nordiques approuvent l'intention de la CDI de se consacrer aux déclarations unilatérales des États ayant pour fin de produire des effets juridiques dans les relations que cet État entretient avec un État, plusieurs États ou avec des institutions internationales. La déclaration doit être faite par les autorités compétentes de l'État concerné, elle doit être dûment notifiée ou autrement portée à la connaissance des autres États, et sa définition devrait s'étendre, non seulement aux déclarations formelles, mais aussi aux autres déclarations que sont par exemple les

promesses ou la renonciation à certains droits ou privilèges.

70. Sur le plan pratique cependant, on peut se demander si une tâche aussi vaste peut être entreprise dès l'abord. Une des solutions qui permettraient d'obtenir rapidement des résultats consisterait à procéder par degré, en commençant par étudier les déclarations qui créent des obligations plutôt que celles qui visent à acquérir ou conserver des droits. Ensuite, le champ de l'étude pourra s'élargir à cette dernière catégorie, à la lumière des résultats de l'analyse de la première.

71. Il semblerait aussi, dans certains cas, que l'étude des actes unilatéraux empiète sur des régimes internationaux encore plus fondamentaux. Par exemple, la reconnaissance d'un État peut être effectuée par décision unilatérale, mais les conditions et les conséquences juridiques de cette reconnaissance constituent une question bien connue en droit international, que l'on ne peut pas simplement régler en renvoyant aux modalités de la décision unilatérale. On peut se demander pourquoi ce cas de figure serait examiné au titre des actes unilatéraux, ou s'il ne vaudrait pas mieux songer pour lui à un régime distinct. De la même manière, les réserves aux traités devraient être exclues du champ de l'étude, puisque l'on sait qu'elles constituent déjà l'un des sujets inscrits au programme de la CDI.

72. Les pays nordiques jugent tout à fait pertinente la question de l'applicabilité du droit des traités aux déclarations unilatérales. Le Rapporteur spécial pense que de nombreuses dispositions de la Convention de Vienne pourraient leur être applicables *mutatis mutandis*. Mais il y a entre les deux régimes des différences qu'il ne faudrait pas oublier. Le droit des traités est fondé sur le principe *pacta sunt servanda*, au contraire de celui des actes unilatéraux. La Convention de Vienne peut offrir des orientations utiles dans ce contexte, mais on ne peut pas simplement la refaçonner pour qu'elle s'applique aussi aux actes unilatéraux. En fait, la question se pose d'elle-même de savoir s'il est nécessaire, ou même possible, de mettre en place une réglementation détaillée du vaste domaine de l'acte unilatéral. Les pays nordiques doutent que l'on puisse faire aboutir un projet analogue à celui du droit des traités. Peut-être pourrait-on cependant définir en termes généraux l'acte unilatéral ayant des effets juridiques en droit international et préciser en particulier comment le principe de la bonne foi doit jouer dans la détermination des effets juridiques de ces actes.

73. Les pays nordiques prennent note du questionnaire que le Secrétariat a adressé aux gouvernements pour recueillir des renseignements sur leur pratique en matière d'actes unilatéraux et s'informer de leur position à l'égard

de certains aspects du travail de la CDI. Il serait souhaitable que les réponses soient aussi nombreuses que possible, mais les gouvernements risquent d'avoir du mal à donner les informations demandées dans la mesure où la notion d'acte unilatéral est aussi floue sur le plan interne que sur le plan international. En revanche, le questionnaire permettrait de savoir dans quelle mesure ce sujet correspond bien à un besoin concret des États car il se pourrait que l'on ait confié à la CDI un sujet plus complexe qu'il ne semblait au départ.

74. **M. Keinan** (Israël) se réfère au paragraphe 30 du chapitre III du rapport à l'examen, où il est question du questionnaire de la CDI sur les réserves aux traités. Il déclare qu'Israël a déjà répondu à ce questionnaire en 1996 et qu'il est indispensable que les États qui ne l'ont pas encore fait versent leur contribution au débat.

75. Passant ensuite au sujet relatif aux réserves aux traités (chap. VI), M. Keinan déclare que la question des déclarations interprétatives conditionnelles, qui fait l'objet de la directive 1.2.1, est d'autant plus pertinente qu'il y a abondance de nouveaux traités qui interdisent les réserves. Il faudrait, comme le pensent aussi certains membres de la CDI, faire une distinction entre réserves et déclarations interprétatives. Cette distinction tient non seulement à la finalité que visent les unes et les autres, mais aussi au caractère particulier des déclarations interprétatives conditionnelles, qui ne s'appliquent pas automatiquement et ne prennent effet que lorsqu'une certaine condition est remplie. On ne peut donc traiter purement et simplement ces déclarations comme des réserves, particulièrement avant que la condition ne se réalise.

76. D'autres aspects encore mériteraient d'être éclaircis pour que la directive 1.2.1 soit applicable, en ce qui concerne notamment les conséquences que pourraient avoir ces déclarations : par exemple, l'État déclarant doit-il être considéré partie à un traité du point de vue du nombre d'accessions qui commandent l'entrée en vigueur de celui-ci? Qui décide que la condition a été remplie, et quand? Comment les autres parties sont-elles informées du statut de la partie déclarante à l'égard du traité?

77. En ce qui concerne la directive 1.4.3, relative aux déclarations de non-reconnaissance, Israël estime que la question qu'elle soulève est d'une telle complexité, sur le plan notamment des effets juridiques qu'elle pourrait avoir, qu'elle devrait disparaître du projet de Guide. On peut dire la même chose des directives 1.5, 1.5.1 et 1.5.2, car la pratique en cette matière est quasiment inexistante.

78. **M. Dufek** (République tchèque) dit que l'objet principal du Guide dont il vient d'être question est

d'établir une distinction nette entre les réserves d'une part et les déclarations interprétatives de l'autre. Cette distinction est restée floue jusqu'à présent parce que la pratique des États n'est pas constante, mais aussi à cause des hésitations terminologiques du droit des traités.

79. À la cinquante-troisième session, la délégation tchèque a signalé quelques difficultés que soulevait le libellé du projet de définition de la réserve, qui semblait parfois trop vague et n'offrait pas un critère sûr de distinction entre réserve et déclaration interprétative. Il lui est donc agréable de prendre note des résultats des débats et du travail de rédaction de la CDI à sa dernière session. À l'heure actuelle, le libellé de la définition de la réserve et de la déclaration interprétative est satisfaisant et offre une bonne base pour l'élaboration des règles secondaires.

80. La délégation tchèque est également d'avis de retenir le groupe de directives portant sur la mise en oeuvre de la distinction entre réserve et déclaration interprétative, qui pourraient être très utiles. Comme le dit la CDI dans le commentaire, la règle générale est fixée par la directive 1.3.1 et les deux autres viennent la compléter. La délégation tchèque approuve cette catégorisation, mais il lui semble que la distinction entre règle générale d'une part et règle complémentaire de l'autre devrait être aussi mise en valeur dans le texte même des directives.

81. Le commentaire de la directive 1.2.1, relative aux déclarations interprétatives conditionnelles, offre des arguments convaincants en faveur des déclarations de cette catégorie. Bien qu'en fait les déclarations unilatérales de ce type se rapprochent des réserves par les effets juridiques qu'elles produisent, et bien que certains membres de la CDI aient recommandé de les traiter comme celles-ci, la délégation tchèque approuve la décision finale qu'a prise la CDI de les ranger parmi les déclarations interprétatives. La CDI a également bien fait de réexaminer la manière dont elle concevait les déclarations de non-reconnaissance et de s'en tenir à l'idée qu'exprime la directive 1.4.3, à savoir que ces déclarations ne peuvent être considérées ni comme des réserves ni comme des déclarations interprétatives. Au contraire des réserves, elles ne concernent pas le traité lui-même ni ses dispositions, mais portent surtout sur la capacité qu'a l'entité non reconnue d'être liée par le traité.

82. La délégation tchèque se range également à l'avis de la CDI pour ce qui est des réserves et des déclarations interprétatives dans le domaine des traités bilatéraux. Dans son commentaire, la CDI a bien fait d'expliquer qu'une «réserve» à un traité bilatéral n'a pas les mêmes effets juridiques que s'il s'agissait d'un traité multilatéral. Sa conclusion, à savoir qu'une réserve est dans ce cas une proposition d'amendement ou de renégociation du traité

dont il s'agit, semble être la seule possible. Cela dit, au contraire de la CDI, la délégation tchèque pense que cette conclusion devrait trouver son reflet dans la directive 1.5.1. elle-même. Le libellé actuel de celle-ci n'est pas assez équilibré par le commentaire et pourrait être mal interprété. Il pourrait être rédigé sur le modèle de la directive 1.4.2.

83. **M. Crook** (États-Unis d'Amérique), commentant le chapitre VI du rapport, relatif aux réserves aux traités, trouve très intéressante l'idée de la CDI d'élaborer un guide de la pratique et non un instrument plus rigide. Il se félicite également que la CDI ait adopté en première lecture les 18 projets de directive et leurs commentaires, qui doivent constituer le premier chapitre du Guide envisagé. Le réaménagement du premier chapitre en six sections distinctes devrait faciliter le travail des juristes qui analysent et évaluent les réserves, les déclarations et les déclarations interprétatives.

84. Il est intéressant de noter que, par sa présentation, le Guide envisagé diffère des trois Conventions de Vienne : les règles qui contiennent les dispositions de ces instruments en sont la partie importante. Le commentaire de la CDI peut éclairer le sens de l'un ou l'autre d'entre elles, mais il est rare que les États s'y réfèrent avant de citer un article des Conventions. Dans le cas des directives de projet, c'est peut-être le contraire qui se vérifiera, les États se servant davantage du commentaire que des directives elles-mêmes.

85. Le Rapporteur spécial et les juristes de la CDI doivent être félicités de la richesse de leurs sources, augmentées des réponses de 22 gouvernements. Ceux-ci ont maintenant une vue générale de la pratique des États en matière de réserves, pour la première fois depuis l'élaboration de la Convention de Vienne il y a 30 ans. Cette vue générale sera précieuse à ceux qui élaborent les dispositions des traités concernant les réserves, les déclarations et les déclarations interprétatives, qui envisagent d'émettre eux-mêmes des réserves ou qui ont à décider s'ils répondront ou non aux réserves ou déclarations interprétatives d'autres États.

86. Les définitions fondées sur une systématique des déclarations qui peuvent viser un traité pourraient façonner la pratique des États si ceux-ci leur reconnaissent une certaine autorité. Les États-Unis ont pour pratique d'insérer ce qu'ils appellent des «*understandings*» dans leurs instruments de ratification, c'est-à-dire des déclarations interprétatives qui visent à clarifier ou à développer, et non pas à changer, les dispositions de l'accord dont il s'agit. Or, à en croire la directive 1.4.4, qui porte sur les déclarations de politique générale, ces «*understandings*» ne seraient pas couverts par le Guide. De toute manière,

le commentaire de cette directive n'est peut-être pas parfaitement clair, et la CDI aura éventuellement à y revenir en deuxième lecture.

87. La délégation américaine sait gré à la CDI d'avoir analysé dans le cadre de la directive 1.5 la question de la mise en oeuvre des déclarations unilatérales, réserves comprises, quand il s'agit de traités bilatéraux. C'est une pratique très développée dans le cas des États-Unis, mais il y a d'autres États aussi qui font des déclarations interprétatives à propos de traités bilatéraux. Il était utile en effet de prévoir là-dessus une disposition dans le Guide.

88. Enfin, M. Crook se plaît à noter que la CDI a l'intention, selon le paragraphe 642 de son rapport, d'examiner à sa cinquante-troisième session le sixième rapport du Rapporteur spécial sur les effets des réserves et des déclarations interprétatives.

89. **M. Chee** (République de Corée), commentant le projet d'articles sur la responsabilité des États (chap. V), se dit satisfait du travail de simplification accompli par le Rapporteur spécial. Il souhaite toutefois formuler quelques observations sur certaines dispositions.

90. En ce qui concerne l'article 30 (contre-mesures), il fait observer que si le fait d'un État lésé est légitime du droit international, la question de son illicéité ne se pose évidemment pas. Il ne voit donc aucune raison de maintenir l'article 30. Pourtant, la CDI lui consacre un long commentaire, dans lequel sont notamment évoqués les sanctions et autres actes répressifs. Si la CDI décidait de maintenir l'article 30 dans le projet, il faudrait en remanier le texte et préciser ce qui constitue une contre-mesure autorisée.

91. Quant à l'article 34 (Légitime défense), la délégation coréenne souhaite que la portée en soit étendue au-delà de la condition fixée par l'Article 51 de la Charte des Nations Unies. En effet, étant donné la puissance des moyens de guerre modernes, les États devraient être en mesure d'exercer leur droit de légitime défense avant de subir une attaque qui risquerait d'anéantir leur capacité militaire. C'est pourquoi la délégation coréenne propose d'insérer après «Charte des Nations Unies», le membre de phrase «ou, le cas échéant, d'autres règles pertinentes du droit coutumier international».

92. Le paragraphe 3 de l'article 45 devrait être supprimé afin d'éviter qu'un État qui commet un acte illicite puisse invoquer sa dignité pour se justifier.

93. Le paragraphe 1 de l'article 48 impose à l'État lésé de négocier avant de recourir aux contre-mesures, ce qui paraît injuste. Il serait préférable d'imposer à l'État fautif

qu'il mette fin au fait illicite dès que l'État lésé le lui demande. C'est à l'État fautif que l'obligation de négocier devrait incomber.

94. Enfin, il faudrait préciser à l'article 52 que les crimes internationaux énumérés à l'article 19 ne se prescrivent pas, ce qui serait d'ailleurs conforme à la Convention des Nations Unies sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre.

95. Passant au projet de directives sur les réserves aux traités, dont traite le chapitre VI du rapport, M. Chee fait observer que le principal problème qui se pose est la question de savoir si une déclaration interprétative, et surtout une déclaration interprétative conditionnelle, peut être utilisée comme une réserve. Il serait possible de lever l'ambiguïté en ajoutant, par exemple à la directive 1.2, la précision suivante : «Une déclaration interprétative ne crée pas d'autres droits et obligations que ceux qui sont prévus par le traité.»

96. Il conviendrait en outre d'assujettir les déclarations interprétatives conditionnelles au régime applicable aux réserves, étant donné que l'État qui y recourt subordonne son consentement à être lié à sa propre interprétation. En faisant relever les déclarations interprétatives conditionnelles du régime applicable aux réserves, on éviterait les difficultés qui pourraient se poser au moment de déterminer si une déclaration interprétative conditionnelle doit être considérée comme une réserve ou comme une déclaration interprétative.

97. **M. Sun Goushum** (Chine), prenant la parole sur le même sujet, dit que le projet de directives relatif aux réserves aux traités est, dans l'ensemble, clair et complet. Il souhaite toutefois formuler des observations sur quelques dispositions bien précises.

98. La directive 1.3 contient des dispositions clefs dont la plus importante est la règle 1.3.3 (Formulation d'une déclaration unilatérale lorsqu'une réserve est interdite), car le fait, pour un État, de formuler une déclaration unilatérale lorsqu'un traité interdit explicitement les réserves soulève des difficultés sur le plan tant théorique que pratique.

99. La directive 1.2.3 repose sur le principe de la bonne foi. Or, comme il est précisé dans le commentaire, la présomption de bonne foi n'est pas irréfragable. En effet, lorsqu'un traité interdit explicitement les réserves, aucune réserve sur le fond n'est admissible, quelle que soit la forme de déclaration unilatérale par laquelle elle est exprimée. Il serait donc nécessaire de l'indiquer dans le texte de la directive afin de prévenir tout abus.

100. En ce qui concerne la directive 1.2.1 (Déclarations interprétatives conditionnelles), il convient de souligner que, sur le plan juridique, les déclarations de ce type se distinguent à la fois des déclarations interprétatives proprement dites et des réserves au sens strict.

101. Les directives 1.1.7 et 1.2.1 sont consacrées respectivement aux réserves formulées conjointement et aux déclarations interprétatives formulées conjointement. Or, le retrait de ce type de déclarations ou de réserves peut être conjoint, unilatéral ou séparé. Il serait bon d'insérer dans le texte du projet des dispositions portant sur les différents cas de figure, comme le fait l'article 22 de la Convention de Vienne.

102. S'agissant, enfin, de la directive 1.4 (Déclarations unilatérales autres que les réserves et les déclarations interprétatives), la délégation chinoise considère qu'elle doit figurer dans le projet car elle permet d'approfondir l'analyse et favorise une meilleure compréhension du sujet.

103. **Mme Halluar** (Nouvelle-Zélande), *Vice-Présidente*, prend la présidence.

104. **M. Tankoano** (Niger), s'exprimant lui aussi au sujet du projet de directives sur les réserves aux traités, déclare préférer, comme la délégation française, l'expression «lignes directrices» au terme «directives», qui a un caractère contraignant.

105. S'agissant de la distinction entre réserve et déclaration interprétative, la délégation nigérienne tient à faire observer que, dès lors qu'on admet qu'il y a une différence entre les deux notions, on ne saurait les soumettre au même régime juridique même si la pratique internationale montre que la marge qui les sépare est étroite. La prudence est donc de rigueur et la CDI devrait consacrer un examen plus approfondi à cette question.

106. Le traitement que la CDI a réservé à la question des «réserves» aux traités bilatéraux rencontre l'agrément de la délégation nigérienne. En effet, un traité bilatéral est supposé avoir été conclu et négocié en toute bonne foi. Formuler des réserves à un traité bilatéral revient donc à vouloir rouvrir les négociations. D'ailleurs, ni la Convention de Vienne de 1969 ni la Convention sur la succession d'États de 1978 n'envisagent explicitement le cas des réserves aux traités bilatéraux.

107. La question de la validité des réserves est des plus importantes, comme en témoigne le grand nombre d'objections qui sont opposées aux réserves formulées par des États parties à des traités. Or, une politique constante d'objection risque de porter atteinte à la validité de certain-

nes réserves. Il faut donc veiller à définir clairement les critères de cette validité.

108. Enfin, **M. Tankoano** se réjouit que la CDI se soit penchée sur la question des réserves aux traités relatifs aux droits de l'homme. Le Niger avait déjà attiré son attention sur cette question en 1997. En effet, les traités relatifs aux droits de l'homme, qui ne sont pas fondés sur le principe de la réciprocité, échappent au régime de Vienne. Il convient donc de combler ce vide juridique en instaurant un régime applicable à ce type d'instruments.

109. **M. Mochochoko** (Lesotho) reprend la présidence.

110. **M. Ogonowski** (Pologne), parlant lui aussi du chapitre VI du rapport à l'examen, se félicite que la CDI ait choisi la forme d'un Guide de la pratique pour énoncer les principes applicables aux réserves aux traités. Ce travail complètera utilement le régime de Vienne, auquel il faut prendre garde de ne pas porter atteinte.

111. En ce qui concerne la définition des réserves, il importe de distinguer entre les différentes formes de déclarations unilatérales et d'en évaluer la validité. La délégation polonaise se félicite que la directive 1.1.1 (Objet des réserves) précise que le Guide porte également sur les réserves dites transversales. Par souci de cohérence, il serait bon d'ajouter le membre de phrase «ou du traité dans son ensemble, sous certains aspects particuliers» au texte de la directive 1.1 (Définition des réserves).

112. Il serait logique que la directive 1.1.2 présente la liste exhaustive des cas dans lesquels une réserve peut être formulée. Par conséquent, il faudrait ajouter au texte un renvoi à l'article 20 de la Convention de Vienne de 1978, puisque la notification de succession est pour les États un moyen d'exprimer leur consentement à être liés par un traité.

113. On relèvera que l'élément temporel qui est mentionné aux directives 1.1.5 et 1.1.6 est absent des directives 1.1.3 et 1.1.4. Il serait préférable, par souci de cohérence, d'omettre complètement cet élément ou bien de l'ajouter aux deux dernières dispositions.

114. La délégation polonaise souscrit entièrement à la définition que donne la CDI des déclarations interprétatives, ainsi qu'au raisonnement qui la sous-tend. Elle approuve, en particulier, le libellé de la directive 1.4.5, d'où il ressort que certaines déclarations portant sur les modalités d'application d'un traité au plan interne constituent des réserves si elles visent à modifier les droits et obligations du déclarant vis-à-vis des autres parties contractantes. À cet égard, il faut souligner que ce type de déclarations a joué un rôle important dans la mise en

oeuvre de traités qui ne sont pas contraignants au niveau interne. De l'avis de la délégation polonaise, la définition de réserves n'exclut pas les déclarations qui visent à préciser les effets juridiques d'un traité avant son entrée en vigueur. La CDI devrait examiner cette question plus avant.

115. La CDI a conclu que les déclarations de non-reconnaissance ne constituaient ni des réserves ni des interprétations interprétatives. Tout en souscrivant à sa position, la Pologne considère qu'elle devrait approfondir l'examen des effets juridiques des déclarations de non-reconnaissance qui excluent l'application d'un traité entre l'État qui en est l'auteur et l'entité qu'il ne reconnaît pas, sinon dans le cadre du sujet des actes unilatéraux des États du moins dans celui de la reconnaissance. Un commentaire de la CDI à ce sujet serait le bienvenu, car les déclarations de ce type pourraient avoir les mêmes effets juridiques qu'une réserve, ce qui rend d'autant plus nécessaire une distinction claire entre les deux figures juridiques.

116. La CDI a jugé à bon escient que les déclarations unilatérales visant un traité bilatéral ne constituent pas des réserves mais équivalent à une proposition de modifier les dispositions du traité ou de rouvrir les négociations entre les deux États concernés. Elle a également jugé utile d'inclure une directive sur les déclarations interprétatives faites dans le contexte de traités bilatéraux, ce dont se réjouit la Pologne, qui fait partie des États qui recourent à ce moyen : en 1997, par exemple, elle a formulé une déclaration interprétative des dispositions du Concordat qu'elle avait conclu avec le Saint-Siège en 1993.

117. Abordant ensuite le sujet des actes unilatéraux des États (chap. VIII), M. Ogonowski dit partager les craintes exprimées par de nombreux membres de la CDI concernant le deuxième rapport présenté à ce titre, et en particulier la définition des actes unilatéraux. Une telle définition doit être élaborée avec le plus grand soin. Il serait préférable d'éviter de recourir à des termes tels que «juridique», «non équivoque», «autonome» et «notoire», qui concernent la forme plutôt que le fond. Dire de l'acte unilatéral qu'il est «une déclaration unilatérale par laquelle un État entend produire les effets juridiques dans ses relations avec un ou plusieurs États ou organisations internationales et qui est notifiée à l'État ou organisation intéressé ou portée d'une autre manière à sa connaissance» offre un meilleur point de départ au débat que la définition proposée dans le deuxième rapport. On pourrait donc remplacer le verbe «entend» par «prétend», pour aligner la terminologie sur la définition des réserves, qui sont aussi des actes unilatéraux.

118. En ce qui concerne la distinction entre les actes formels et matériels, la délégation polonaise considère qu'acte unilatéral et déclaration ne sont pas synonymes et qu'il vaudrait mieux utiliser le terme d'acte, qui est plus général. Toutefois, elle partage l'opinion du Rapporteur spécial selon laquelle la CDI devrait pour l'instant axer son attention sur la déclaration en tant qu'acte formel créateur de normes juridiques. Les règles applicables à un acte unilatéral peuvent être homogènes, mais elles doivent en tout état de cause être applicables à tous les actes unilatéraux quel qu'en soit le contenu.

119. Il existe un parallélisme entre les règles du droit des traités et celles du droit des actes unilatéraux. C'est pourquoi il serait bon que les projets d'articles relatifs aux actes unilatéraux suivent de plus près les règles correspondantes de la Convention de Vienne, surtout en ce qui concerne la compétence pour engager l'État et la manifestation de volonté. Ainsi, la disposition contenue au paragraphe 3 du projet d'article 4 du Rapporteur spécial est trop large, étant donné qu'en droit des traités la capacité des chefs de missions diplomatiques se limite aux actes ayant des effets juridiques uniquement vis-à-vis de l'État auprès duquel ils sont accrédités.

120. De même, le projet d'article 7 devrait suivre de plus près la disposition correspondante de la Convention de Vienne. Le consentement à être lié par un traité et le consentement à un engagement unilatéral étant tous deux des manifestations de volonté d'un État, il semble logique que les mêmes motifs d'invalidité s'appliquent aux deux types de déclarations. Ainsi, il n'y a aucune raison d'omettre les restrictions particulières applicables au pouvoir d'exprimer le consentement d'un État.

121. Il faudrait en outre modéliser la disposition du paragraphe 7 du projet d'article 7 sur l'article 46 de la Convention de Vienne de 1969. En effet, la règle devrait s'appliquer non pas à toutes les violations claires d'une règle importante du droit interne, mais à une violation manifeste d'une règle de droit interne d'importance fondamentale régissant l'habilitation à conclure des traités.

122. Pour conclure, M. Ogonowski aborde la question des actes unilatéraux qui contreviennent à une norme du droit international général ou à une décision du Conseil de sécurité adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte. Un acte qui enfreindrait le droit international général ne produirait pas d'effet juridique, à moins d'être accepté par les États destinataires. Il s'agit donc là d'une question d'effets juridiques plutôt que d'invalidité. La même remarque vaut pour l'acte unilatéral qui serait formulé en violation d'une résolution du Conseil de sécurité adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte. La plupart des

résolutions ayant des effets temporaires, on pourrait aussi aborder la question sous l'angle de la suspension des effets juridiques d'un acte unilatéral.

123. **M. Roth** (Suède), prenant la parole au nom des pays nordiques, commente le chapitre IX du rapport de la CDI, intitulé «Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international – Prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses», en soulignant la complexité du sujet traité. Les pays nordiques restent favorables à la création d'un instrument international qui normalise à la fois la prévention des dommages transfrontières et l'obligation de réparer les dommages causés. La CDI a adopté en première lecture 17 articles relatifs à la prévention et doit poursuivre ses travaux sur le reste du projet sans attendre la conclusion de la deuxième lecture. Il est temps de se concentrer sur la notion de responsabilité sans laisser la complexité du sujet entraver la réflexion sur la question de la réparation effective, qu'il est urgent de régler.

124. Les pays nordiques ont déjà formulé des observations sur le texte proposé par la CDI en 1996. En ce qui concerne les 17 articles déjà adoptés, il convient d'insister sur le fait que la notion de prévention non seulement s'impose lorsque l'on traite des activités comportant un risque, les «activités dangereuses», mais entre aussi en ligne de compte quand il s'agit de maîtriser et d'atténuer au maximum les effets néfastes de l'exécution normale d'activités dangereuses et des accidents. Il est donc regrettable que l'on ait supprimé l'article 1 b) du projet d'articles sur la responsabilité internationale, dont la portée est désormais limitée aux seules activités qui comportent un risque de causer un dommage.

125. M. Roth réaffirme que les pays nordiques sont disposés à transiger sur la nature de l'instrument qui sera adopté. Ils proposent d'envisager une convention-cadre et de rédiger des directives ou des recommandations sur certains aspects de la question.

La séance est levée à 18 h 15.