



Assemblée générale

Cinquante-cinquième session

Documents officiels

Distr. générale
6 novembre 2000

Original: français

Sixième Commission

Compte rendu analytique de la 22^e séance

Tenue au Siège, à New York, le mercredi 1^{er} novembre 2000, à 15 heures

Président : M. Ekedede (Vice-Président) (Nigéria)

Sommaire

Point 159 de l'ordre du jour : Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante et unième session (*suite*) (A/55/10 et Corr. 1 et 2)

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 DC2-750, 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 159 de l'ordre du jour : Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquante et unième session (suite) (A/55/10 et Corr.1 et 2)

1. **M. Marschik** (Autriche), se référant au chapitre VII du rapport (A/55/10 et Corr.1 et 2) de la Commission du droit international (CDI), qui traite du sujet des réserves aux traités, dit que le rapport très fouillé du Rapporteur spécial qui en était chargé donne des indications particulièrement utiles sur les alternatives aux réserves et les déclarations interprétatives ainsi que sur la formulation, la modification et le retrait des réserves et des déclarations interprétatives, questions qui n'ont pas été assez étudiées si l'on considère leur importance sur le plan pratique, compte tenu de la grande diversité des méthodes utilisées par les États pour ne pas se conformer à l'intégralité des obligations que leur imposent les traités. Toutefois, la question la plus pressante, celle des effets juridiques des réserves inadmissibles, n'a pas été traitée par la CDI, pas plus que celle de savoir si des réserves peuvent n'avoir d'effets que vis-à-vis de certains États ou que pour une certaine période. Il faut espérer que la CDI apportera au plus tôt des réponses à ces questions.

2. Passant aux directives elles-mêmes, le représentant de l'Autriche note que le projet 1.1.8, « Réserves faites en vertu de clauses d'exclusion », est assorti d'un commentaire du Rapporteur spécial qui s'inspire largement de la pratique de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Citant l'exemple du Statut de la Cour pénale internationale, dont l'article 124 autorise un État à déclarer qu'il n'accepte pas la compétence de la Cour en ce qui concerne certains crimes pour une période de sept ans, alors que l'article 120 du même statut n'admet aucune réserve et n'évoque pas l'admissibilité des déclarations faites en vertu de l'article précité, M. Marschik fait remarquer que l'interprétation du Rapporteur spécial, selon laquelle ces déclarations équivalent à des réserves, est contraire à l'argument qui veut que l'article 124 constitue une *lex specialis* au sens de l'article 120 même si, lors des négociations portant sur le Statut, il n'a pas été jugé nécessaire d'inclure une disposition définissant les réserves explicitement admises au motif que l'article 124 ne constituait pas une clause de réserve. Quant au paragraphe 19 b) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, auquel le Rapporteur spécial se réfère au

paragraphe 10 de son commentaire, le sens qu'il lui donne – les autres réserves sont interdites si le traité dispose que seules des réserves déterminées peuvent être faites – ne semble pas être celui qu'avaient à l'esprit les auteurs de la Convention.

3. Parmi les directives qui n'ont pas fait l'objet d'un débat à la CDI et touchent aux aspects les plus délicats de la question des réserves, il n'est pas certain que celles, inspirées de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui ont trait à la formulation des réserves à la signature et la confirmation officielle (2.2.1) et lors de la négociation, de l'adoption ou de l'authentification du texte du traité et confirmation officielle (2.2.2), méritent de faire l'objet de dispositions distinctes, qui ne faciliteraient en rien la compréhension du sujet. Quant à celle qui a trait aux réserves à la signature expressément prévues par le traité (2.2.4), elle soulève la question plus générale de savoir si la règle de la *lex specialis* est censée s'appliquer à toutes les directives.

4. S'arrêtant sur les réserves tardives (directive 2.3.1) considérées du point de vue de la procédure visant à les rendre admissibles et de leurs effets si cette procédure échoue, le représentant de l'Autriche abonde dans le sens du Rapporteur spécial qui considère, en vertu du principe *pacta sunt servanda*, que ce type de réserves n'est pas admissible sauf si le traité dont il s'agit dispose du contraire. En effet, les réserves tardives remettent en cause la stabilité de l'ordre juridique international et ont un effet négatif sur les relations internationales fondées sur les traités internationaux.

5. Du point de vue de la procédure, la question se pose de savoir si une réserve tardive peut être recevable lorsqu'elle est acceptée expressément par toutes les parties à un traité, auquel cas elle produit le même effet qu'une proposition de modification au sens du chapitre IV de la Convention de Vienne et les États parties désireux de modifier leurs droits et obligations auraient tout intérêt à recourir à cette procédure plus souple pour obtenir le même résultat. Quant à la proposition du Rapporteur spécial d'appliquer le principe de l'unanimité de consentement tacite, elle n'est acceptable que si elle est assortie d'une disposition insistant sur le devoir d'information qui l'accompagne.

6. En ce qui concerne les effets de ce type de déclaration en cas d'objection, si la solution retenue par le Rapporteur spécial, à savoir que les États réservataires restent liés par le traité dans son intégralité, est celle

qu'il entend proposer pour toutes les réserves inadmissibles auquel cas on peut douter de sa faisabilité.

7. En conclusion, le Représentant de l'Autriche salue les efforts faits par le Rapporteur spécial dans un domaine complexe où il faut concilier le maintien de l'intégrité des traités et la satisfaction des exigences diverses des États, compte tenu de la nature particulière des traités normatifs, notamment ceux relatifs aux droits de l'homme. La CDI doit jouer un rôle de premier plan dans cette oeuvre de codification du droit international pour laquelle elle devra partir du général pour aller au particulier et éviter ainsi d'accentuer la fragmentation du droit international qui se dessine actuellement.

8. **M. Koskenniemi** (Finlande), prenant la parole au nom des pays nordiques, se demande si les critères retenus par la CDI pour élaborer son programme de travail à long terme ne manquent pas de cohérence : en effet, comment peut-on choisir des thèmes qui répondent aux besoins des États mais correspondent aussi aux tendances nouvelles du droit international quand on sait que les principaux faits nouveaux dans ce domaine mettent en cause essentiellement des acteurs non étatiques? La CDI semble avoir opter pour la solution qui consiste à s'en tenir à des sujets éprouvés puisque, sur les cinq proposés, trois découlent de l'examen d'autres questions : la responsabilité des organisations internationales est liée à la responsabilité des États, les effets des conflits armés sur les traités le sont au droit des traités, les ressources naturelles partagées par les États aux cours d'eau internationaux utilisés à des fins autres que la navigation. Des trois, le sujet de la responsabilité des organisations internationales semble le plus prometteur, à considérer le rôle de plus en plus autonome que jouent ces institutions dans la vie internationale et la jurisprudence croissante des tribunaux nationaux. En revanche, le sujet des effets des conflits armés sur les traités paraît dépassé, à une époque où la guerre « officielle » a pratiquement disparu pour être remplacée par d'autres formes d'affrontement, toutes différentes les unes des autres et rétives à toute codification internationale. Enfin, celui des ressources naturelles partagées, le seul des quatre sujets proposés dans le domaine de l'environnement à avoir été retenu, semble d'une portée beaucoup trop limitée si, comme y incline l'étude de faisabilité, il est réservé à l'eau et en particulier aux eaux souterraines captives. Dans la mesure où il n'est pas conseillé d'élargir la question au droit de l'environnement humain dans son ensemble, la

CDI serait mieux avisée de se pencher sur le principe de précaution qui revêt un intérêt plus général et, bien que déjà appliqué dans plusieurs conventions et dans de nombreuses législations nationales, gagnerait à être défini avec plus de précision.

9. Les pays nordiques se demandent pourquoi, si elle entend réellement travailler dans un sens prospectif, la CDI n'a retenu aucun sujet qui a trait aux droits de l'homme, ni à l'économie et au développement : est-ce dans le souci de ne pas empiéter sur le domaine de compétence d'autres organes à vocation normative? Estime-t-elle que certains domaines, comme le développement économique, ne se prêtent pas à une codification internationale? Si le droit du développement découle principalement de traités, multilatéraux ou bilatéraux, d'assistance ou de coopération, dont il n'est pas conseillé d'unifier les dispositions, il n'en serait pas moins intéressant de dégager et préciser les grands principes – comme la non-réciprocité ou les pratiques optimales – dont s'inspirent nombre de ces traités.

10. Le quatrième sujet proposé, celui de l'expulsion des étrangers, est directement lié aux grandes préoccupations du XIXe siècle et faisait déjà partie des questions que se proposait d'étudier la CDI en 1948, sous l'angle du droit d'asile. Comme il n'a jamais été question de remettre en cause le droit des États d'expulser des étrangers, l'étude ne porterait en fait que sur les expulsions massives, qui sont déjà interdites par les grands instruments relatifs aux droits de l'homme. De surcroît, comme ce type d'expulsion se produit généralement à l'occasion de grands bouleversements nationaux, il se prête moins à une codification générale qu'à une démarche conçue spécialement en fonction de la situation.

11. Le cinquième sujet proposé, celui des risques que pose la fragmentation du droit international, est le plus intéressant. Son intitulé gagnerait tout d'abord à être formulé de façon moins négative car si la fragmentation du droit international, liée à l'apparition d'une multitude de nouveaux acteurs et à la multiplicité et à la diversité des règles en vigueur, peut présenter des risques, elle peut tout aussi bien offrir de nouvelles opportunités qui tiennent compte des conflits apparents entre le nouveau droit international et le droit international traditionnel, des besoins de différents types de collectivités, de la mondialisation de l'économie, de l'utilisation de techniques nouvelles et des progrès de la science. Les régimes spéciaux qui préoccupent certains sont en fait, pour les sociétés pluralistes qui ont

vu le jour au cours des années passées, un moyen de s'adapter au changement, de concilier diversité (nationale) et uniformité (internationale). Ils ne sont certes pas exempts de risques mais ils cherchent à apporter des solutions à des problèmes nouveaux dans un souci de respect de la diversité ou encore de polycentrisme. Ce nouvel ordre juridique peut paraître empreint de risques, voire source de désordre, aux spécialistes du droit international mais il est, pour les pays nordiques, plus directement en prise sur une réalité internationale de plus en plus complexe.

12. En conclusion, M. Koskenniemi dit approuver le choix de « La responsabilité des organisations internationales » comme sujet à inscrire au programme de travail à long terme de la CDI. Il propose de remplacer « Les ressources naturelles partagées par les États » par « Le principe de précaution », et recommande de maintenir « Les risques que pose la fragmentation du droit international », mais sous un nouveau titre « Effets de la diversification du droit international », pour en faire l'objet d'une étude, d'une analyse et éventuellement de recommandations quant à la meilleure façon de tirer parti de ce phénomène, et plus précisément, de faire face aux conflits de compétences ou de régimes conventionnels.

13. **M. Barthélémy** (France), se référant au sujet « Les réserves aux traités » exposé au chapitre VII, rappelle que sa délégation faisait déjà remarquer aux sessions précédentes que le terme « directive », retenu pour qualifier le projet de la CDI, n'était pas satisfaisant en français. L'expression « lignes directrices » est plus appropriée car ce ne sont pas des règles contraignantes mais un guide destiné à aider les États qui sera adopté à l'issue de ces travaux.

14. Le Rapporteur spécial a persévéré dans son travail de définition et la délégation française se félicite de cette orientation. Nombre des questions soulevées à ce jour résultent de définitions incertaines qu'il convient de clarifier. La distinction entre « réserve » et « déclaration interprétative » est importante mais d'autres types d'actes, jusqu'alors peu ou mal qualifiés, sont utilement distingués des réserves.

15. S'agissant des projets de directives déjà adoptés par la Commission en première lecture à titre provisoire, M. Barthélémy fait observer que, faute de précision dans le projet de directive 1.2.1, aucun critère ne semble permettre de distinguer de façon certaine la déclaration interprétative de la déclaration interpréta-

tive conditionnelle. Rien n'est dit des modalités selon lesquelles l'auteur de la déclaration interprétative conditionnelle subordonne son consentement à être lié à une interprétation spécifiée du Traité ou de certaines de ses dispositions. Il faudrait que cette volonté soit manifestée expressément. Le fait qu'une déclaration interprétative faite à la signature ou à un moment quelconque antérieur aux négociations est confirmée lors de l'expression du consentement à être lié n'est pas en soi un critère.

16. Dans la mesure où l'étude actuellement menée s'attache aux définitions, la France estime important que le vocabulaire juridique soit utilisé avec la plus grande rigueur. En particulier, le mot « réserve » ne doit être utilisé que pour les déclarations qui répondent aux critères précis de la définition de la directive 1.1.

17. Le projet de directive 1.5.1 relatif aux « réserves » aux traités bilatéraux ne vise manifestement pas des réserves, car les déclarations dont il s'agit n'aboutissent pas à une modification ou à une exclusion de l'effet juridique de certaines dispositions du Traité, mais à une modification desdites dispositions conventionnelles. Le titre de la directive devrait être modifié en conséquence. De même, dans la mesure où le projet de directives relatif aux accords de « bilatéralisation » établit que ne sont pas en cause des réserves, le titre « Réserves bilatéralisées » devrait être évité.

18. Quant au projet de directive 2.2.1, « Formulation des réserves à la signature et confirmation formelle », il ne soulève pas de difficulté pour la délégation française puisqu'il est conforme à la pratique française.

19. S'agissant du projet de directive 2.3.1, concernant la formulation tardive d'une réserve, et du projet de directive 2.3.3, relatif à l'objection à la formulation tardive d'une réserve, ils tendent à établir deux règles complémentaires. La première est qu'un État ne peut formuler une réserve à un traité après l'expression de son consentement que si cela ne suscite aucune objection des autres parties contractantes. La seconde est qu'il suffit d'une seule objection pour que la réserve tardive soit inadmissible.

20. La délégation française prend note avec intérêt de ces deux propositions novatrices, qui participent du développement progressif du droit et ne sont donc pas un simple travail de codification. Elle se félicite que ces deux projets de directives n'ont pas pour objectif de permettre, à l'avenir, un recours fréquent et, en

quelque sorte, « banalise » aux réserves tardives. En effet, d'une part, une seule objection suffit à rendre inapplicable la réserve vis-à-vis de la totalité des États parties et, d'autre part, l'État formulant une objection à cette réserve ne sera pas tenu de la motiver, s'il ne le souhaite pas, autrement que par la seule constatation du caractère tardif de cette réserve.

21. Il semble que ces projets de directives n'entendent pas établir une dérogation générale à la règle de base, communément acceptée par les États, selon laquelle les réserves doivent être faites, au plus tard, au moment de l'expression du consentement à être lié par le traité. Il en va, en effet, de la sécurité des engagements juridiques volontairement souscrits par des États, à laquelle la France est attachée. En dehors du cas, non contestable, où la formulation de réserves postérieurement à l'expression du consentement à être lié est explicitement autorisée par un traité, ces projets visent par conséquent à répondre à des situations particulières, pas seulement hypothétiques, mais qui pourraient être qualifiées d'exceptionnelles, où un État n'aurait, de bonne foi, d'autre choix que de dénoncer le traité en cause, à défaut de pouvoir formuler une réserve tardive.

22. Si cette interprétation restrictive correspond bien à la raison d'être de ces projets, la délégation française est disposée à les examiner dans un esprit constructif. Elle est toutefois d'avis que la question doit être approfondie par la CDI, de façon que les États puissent se prononcer, en meilleure connaissance de cause, sur le bien-fondé de ces deux projets de directives, au regard notamment de leurs conséquences éventuelles, tant sur le plan du droit positif actuel que sur celui de la pratique des États.

23. Pour conclure, M. Barthélémy souligne que le travail de définition qui est actuellement mené est particulièrement important et déterminera le champ d'application du régime des réserves. Il estime qu'il convient toutefois d'insister sur la nécessité de voir les nouvelles lignes directrices adoptées compléter les articles 19 à 23 de la Convention de Vienne de 1969 sans en modifier fondamentalement l'esprit.

24. **Mme Verweij** (Pays-Bas) consacre son intervention au sujet relatif aux actes unilatéraux des États (chap. VI), sur lequel la CDI a avancé à sa cinquante-deuxième session. Elle précise qu'elle attirera particulièrement l'attention sur les questions qui ont déjà été abordées par son gouvernement dans sa réponse au

questionnaire du Secrétariat, sachant que celle-ci, tout comme celle d'autres gouvernements, a été transmise trop tard pour que le Rapporteur spécial puisse en tenir compte.

25. Les Pays-Bas accordent une grande importance à la codification et au développement progressif des règles du droit international régissant les actes unilatéraux. Il s'agit d'un domaine dont la portée est plus restreinte que celle du droit des traités, mais sa codification ou le développement progressif du droit qui l'intéresse peuvent concourir à la stabilité des relations internationales. C'est pour cette raison que les Pays-Bas, après avoir sollicité l'avis du Comité consultatif indépendant des Pays-Bas sur les questions de droit international public, se sont efforcés de bien répondre au questionnaire du Secrétariat.

26. Sans nier l'importance des actes unilatéraux à l'échelon international, le Gouvernement néerlandais estime que la diversité de ces actes fait qu'il est difficile de trouver des effets juridiques communs et de donner des réponses précises aux questions posées, sans faire de distinction entre divers actes unilatéraux, comme la promesse, la notification, la reconnaissance, la renonciation et la protestation. En conséquence, les Pays-Bas souscrivent à l'opinion de certains membres de la CDI, rapportée au chapitre VI du rapport de celle-ci, à savoir que les actes unilatéraux se prêtent mal à un travail général de codification et qu'il vaut mieux procéder étape par étape, en traitant séparément de chaque type d'actes.

27. Les Pays-Bas jugent trop restrictive la manière dont le Rapporteur spécial abordait dans ses précédents rapports la portée du sujet. Ils accueillent donc favorablement la démarche plus libérale adoptée par le Groupe de travail de la CDI créé en 1999, et par la CDI elle-même, évolution qui a permis d'élargir la définition de la notion d'« actes unilatéraux ». Cela étant, le Groupe de travail, puis la CDI, ont décidé d'exclure du champ du sujet les actes unilatéraux soumis à des régimes juridiques particuliers, tels que ceux qui se fondent sur le droit conventionnel. Des actes très divers seront donc exclus du régime envisagé. Parmi les illustrations de la pratique des États, les Pays-Bas auraient aimé voir figurer l'instauration d'une mer territoriale de 12 milles et la création d'une zone économique exclusive, mais les critères fixés par le Rapporteur spécial ont obligé le Groupe de travail et la CDI à renoncer à ces exemples.

28. Dans le même ordre d'idées, il est encourageant de lire que le Rapporteur spécial a décidé de ne pas réintroduire le terme « autonome » employé dans un précédent projet pour qualifier l'acte unilatéral, décision suivie par la CDI. Pourtant, on constate encore des divergences de vues entre les membres de celle-ci sur la pertinence de la notion d'« autonomie » dans le contexte de la définition de l'« acte unilatéral » et il faudrait s'efforcer de trouver un accommodement sur ce point.

29. Un autre aspect relatif au champ d'application de la notion d'« acte unilatéral » qui préoccupe les Pays-Bas est l'exclusion du régime envisagé des actes unilatéraux des organisations internationales. Comme ils l'ont déjà dit dans leur réponse au questionnaire, étant donné que ces derniers actes acquièrent de plus en plus de poids, la CDI devrait aussi aborder la question dès qu'elle en aura terminé avec les actes unilatéraux des États. L'analogie est évidente avec les relations qu'il y a entre la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités entre États et celle de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre des organisations internationales. Même si les actes unilatéraux des organisations internationales présentent des aspects et des problèmes différents, il n'est pas utile d'en retarder l'examen. Les Pays-Bas, qui accueillent de nombreuses organisations internationales, jugent important que ce sujet soit inscrit à l'ordre du jour de la CDI. Comme celle-ci le dit elle-même, ces organisations devraient pouvoir contracter des engagements unilatéraux avec des États et d'autres institutions internationales, et la question soulevée par ce type d'actes doit donc être étudiée *mutatis mutandis* à la lumière de la Convention de 1986.

30. Pour ce qui est de la définition des actes unilatéraux, l'intention d'un État de produire des effets juridiques par un acte unilatéral ne suffit peut-être pas à produire les effets recherchés en droit international. En dernière analyse, c'est le droit international lui-même qui donne à l'acte son effet exécutoire. Les Pays-Bas s'associent donc aux membres de la CDI qui, à propos de l'« autonomie », ont noté que l'acte unilatéral ne peut produire d'effets que si le droit international général l'autorise d'une manière ou d'une autre.

31. Les Pays-Bas constatent avec satisfaction que le critère de la « publicité » de la formulation d'un acte unilatéral a été éliminé du texte. En effet, le caractère public d'une déclaration unilatérale n'est pas un élément décisif de son caractère contraignant. Selon les

circonstances, et notamment si la déclaration – ou plus généralement l'acte – a pour but d'engager l'État *erga omnes* (comme dans le cas des affaires des *Essais nucléaires*) ou à l'égard du seul État destinataire, la déclaration peut être considérée comme publique ou confidentielle. En conséquence, les Pays-Bas ne partagent pas l'avis exprimé à la CDI à savoir que l'abandon de l'idée de « formulation publique » ne se justifie pas, au contraire de ce qui a été dit à la CDI, et que ce qui compte, c'est la publicité de la formulation de l'acte plutôt que celle de sa réception, pour des raisons pratiques aussi bien que théoriques.

32. En ce qui concerne l'application aux actes unilatéraux par analogie et *mutatis mutandis* des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, il est indispensable d'examiner intégralement tous les éléments de cette Convention (conclusion des traités, interprétation, application et dénonciation) avant de déterminer si une telle application est non seulement possible mais aussi nécessaire. Les Pays-Bas partagent les vues des membres de la CDI qui estiment que bien que la Convention de Vienne soit un cadre de référence utile pour analyser le régime des actes unilatéraux, il ne faut pas la reproduire mot pour mot mais s'en inspirer tout en restant très prudent. Sous cette réserve et à première vue, les règles d'interprétation et de dénonciation de l'acte unilatéral peuvent s'inspirer de la Convention de Vienne et s'appliquer par analogie.

33. Quant aux personnes autorisées à formuler des actes unilatéraux, question qui règle le projet d'article 3, les Pays-Bas jugent qu'outre les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, toute personne considérée comme habilitée en vertu de ses fonctions et de ses pouvoirs à formuler un acte unilatéral acceptable par des États tiers peut être considérée comme ayant la capacité d'engager l'État. La même notion est évoquée au paragraphe 2 du projet d'article 3, encore qu'en soit absent l'aspect relatif à la foi que les États tiers peuvent prêter à l'acte unilatéral (notamment la déclaration).

34. Comme l'a dit un membre de la CDI, le paragraphe 2 est trop large sous sa forme actuelle et donne la possibilité à n'importe quel fonctionnaire subalterne de formuler un acte unilatéral qui aurait de grandes chances d'être invalidé par la suite. L'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice en l'affaire du *Golfe du Maine* semble confirmer cette crainte, comme Mme Verweij l'explique en détaillant cette affaire.

35. Passant à l'article 5, relatif à la nullité de l'acte unilatéral, la représentante des Pays-Bas déclare approuver le libellé du paragraphe 6, où est envisagé le cas de l'acte unilatéral en conflit avec une norme impérative du droit international. Une déclaration, ou plus généralement un acte unilatéral, ne peut avoir pour but de produire des effets incompatibles avec les obligations du droit international général, notamment les normes de *jus cogens*. Un conflit entre un acte unilatéral et une obligation conventionnelle, de nature contractuelle surtout, ne doit pas nécessairement entraîner la nullité de l'acte unilatéral. Le Gouvernement néerlandais estime que c'est à la communauté internationale de décider si une obligation conventionnelle doit toujours prévaloir, ou si l'on peut présumer que les effets juridiques d'un acte unilatéral ne sont pas incompatibles avec les obligations conventionnelles, l'acte étant interprété en conséquence.

36. **M. Szenasi** (Hongrie) bornera son intervention au sujet relatif aux réserves aux traités (chap. VII). Elle se félicite que la CDI ait adopté cinq grands projets à ce propos. La Hongrie souscrit à l'approche du Rapporteur spécial, selon laquelle les organisations internationales sont habilitées à faire des réserves, au même titre que les États. Ce choix correspond à l'évolution des relations internationales, dans lesquelles les organisations internationales jouent un rôle normatif de plus en plus important. Les cinq directives qui ont été adoptées sont acceptables pour la délégation hongroise, tant par leur contenu que par leur forme. Il ressort des commentaires y relatifs que la question a fait l'objet d'un travail approfondi de recherche et d'analyse. Le représentant de la Hongrie souhaiterait faire cependant quelques observations sur le commentaire relatif aux réserves formulées en vertu de clauses d'exclusion.

37. La CDI consacre près de 10 pages à l'analyse de la pratique suivie par l'Organisation internationale du Travail (OIT) dans ce domaine. Selon l'OIT, les dispositions de procédure qui concernent les réserves lui sont totalement inapplicables, en raison de sa qualité d'institution tripartite où, selon sa Constitution même, les représentants des employeurs et des travailleurs ont un statut égal à celui des représentants des gouvernements. De l'avis du Rapporteur spécial, ce raisonnement reflète une tradition respectable mais n'emporte guère la conviction.

38. Pour la Hongrie, le régime devrait être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter à certains cas particuliers, comme celui de l'OIT. Deux autres arguments

plaident en faveur d'une certaine souplesse. Le premier est que les exemples ne manquent pas de traités qui interdisent les réserves (c'est notamment le cas de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et du Statut de la Cour pénale internationale). Pour le Rapporteur spécial, ces interdictions sont « plus le résultat d'une incertitude terminologique que d'un choix intentionnel visant à des effets juridiques spécifiques ». Pourtant, c'est tout à fait délibérément que les auteurs du Statut de Rome ont établi une distinction entre les réserves et certaines déclarations par lesquelles les États qui en étaient les auteurs pouvaient ne souscrire qu'à des parties déterminées du Statut.

39. Le deuxième argument est que la définition même des réserves formulées en vertu d'une clause d'exclusion évoque la possibilité d'« exclure ou [de] modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité ». En ce qui concerne les clauses d'option positive ou négative, il est précisé dans les deuxième et troisième directives que les restrictions de ce type sont exclues du champ d'application du futur guide.

40. La délégation hongroise souhaite faire quelques observations sur la deuxième partie du rapport que le Rapporteur spécial a présentée, même si la CDI ne l'a pas examinée faute de temps. Elle souscrit pleinement à la position du Rapporteur spécial sur la confirmation formelle des réserves formulées au moment où l'État exprime son consentement à être lié et approuve donc le texte de la directive 2.2.2.

41. Enfin, la question des réserves tardives doit être examinée avec beaucoup d'attention, compte tenu de la pratique suivie par les différents dépositaires de traités, dont le Secrétaire général. Là encore, la délégation hongroise partage l'opinion du Rapporteur spécial qui considère que la formulation de règles en la matière relève davantage du développement progressif du droit international que de la codification.

42. **Mme Hallum** (Nouvelle-Zélande) souligne l'importance que son pays attache au sujet de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, sujet qui fait l'objet du chapitre VIII du rapport à l'examen. Plusieurs considérations expliquent cet intérêt : les limites des activités humaines susceptibles d'influer sur l'ordre naturel seront encore repoussées par le progrès scientifique et technique. Ces activités, si elles apportent souvent d'importants avantages, peuvent aussi avoir des consé-

quences néfastes, dont certaines imprévisibles; les lois de la nature sont telles qu'il est impossible de contenir les effets de certaines activités dans les frontières nationales; les principes reconnus du droit international, de même que la pratique des États, donnent des indications pour l'encadrement international de ces activités.

43. Comme la CDI avait décidé de se consacrer plus particulièrement aux dispositions ayant trait à la prévention, la Nouvelle-Zélande lui a présenté, pour l'assister dans ses travaux, un ensemble détaillé de commentaires relatif aux articles sur la prévention. Cela étant, elle demeure convaincue que prévention et responsabilité s'inscrivent dans un continuum, allant du devoir d'évaluer les risques de dommages transfrontières significatifs et de prendre des mesures de prévention à l'obligation de réparer ou d'indemniser les États lésés une fois qu'un dommage s'est produit. C'est pourquoi la Nouvelle-Zélande n'a cessé de plaider en faveur de l'inclusion dans le projet d'articles d'une disposition générale explicitant le but du texte dans son ensemble.

44. Toute la dynamique du projet découle de la nécessité de concilier la liberté des États de mener des activités utiles mais hasardeuses avec leur devoir de ne pas causer de dommages dans le territoire d'autres États ou dans des régions qui ne relèvent pas de leur juridiction. La Nouvelle-Zélande considère que les travaux de la CDI devraient aboutir à une convention composite à double objectif : encourager les États à convenir, aux niveaux bilatéral et multilatéral, de régimes détaillés applicables à la conduite de certaines activités; et, en l'absence de tels régimes, offrir aux États des orientations leur permettant d'éviter ou de régler les différends concernant les risques ou la survenance de dommages transfrontières découlant de leurs activités.

45. Il serait nécessaire de limiter quelque peu la portée du sujet en précisant qu'il ne concerne que les dommages transfrontières causés par les « conséquences physiques » d'une activité. On entend par ce terme les conséquences physiques aussi bien directes, comme l'inondation du territoire d'un État voisin, qu'indirectes, comme les pertes humaines et matérielles qui résultent d'une telle inondation. Il arrive cependant que le seul risque de préjudice entraîne des conséquences physiques. C'est le cas lorsque les secteurs de l'immobilier et du tourisme se ressentent des risques de pollution attachés à telle ou telle activi-

té, même si les dommages redoutés ne se sont pas produits effectivement.

46. Le projet d'articles devrait prévoir l'obligation de réduire les risques et de restaurer le milieu que le risque découlant d'une activité donnée soit ou non prévisible. En ce qui concerne la prévention, la Nouvelle-Zélande considère que, si l'État d'origine n'est pas en mesure de prévenir en toute certitude certains dommages transfrontières significatifs, il doit pour le moins être tenu de réduire le risque au minimum, tant en ce qui concerne la probabilité du dommage que son ampleur.

47. Pour conclure, la Nouvelle-Zélande en appelle à tous les États Membres pour qu'ils continuent d'appuyer les travaux consacrés à ce sujet, dont l'importance a été soulignée dans la Déclaration de Stockholm sur l'environnement comme dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

48. **M. El-Shibani** (Jamahiriya arabe libyenne), abordant d'abord le sujet de la responsabilité des États déclare y voir l'une des questions qui préoccupent l'ensemble de la communauté internationale. À Son avis, la CDI devrait insister davantage sur les commentaires des États et les pratiques dont leurs réponses témoignent. Il tient à souligner la nécessité d'un consensus autour de certaines idées, de certaines définitions que propose le chapitre IV, sans quoi, on ne pourra parvenir à une formulation convaincante du projet d'articles.

49. La CDI joue en matière de codification du droit international le rôle que prévoit la Charte, qui n'exige pas que l'on s'efforce d'introduire des concepts qui ne se prêtent pas encore à la codification. Ainsi, la délégation libyenne pense qu'il est encore nécessaire de donner une définition précise du crime d'État ainsi que des actes coercitifs unilatéraux et des contre-mesures de l'État lésé à l'égard de l'État auteur. De telles définitions sont importantes, surtout pour la réalisation du juste équilibre des intérêts entre l'État lésé et l'État responsable. Il faudrait aussi prendre en considération les cas de force majeure.

50. La Jamahiriya arabe libyenne s'inquiète d'autant plus de la manière dont sont formulées les notions relatives aux contre-mesures. Ce sujet devrait retenir particulièrement l'attention de la CDI qui devrait garder à l'esprit qu'il s'agit d'un cas de figures qui n'est qu'une forme de l'obligation de réparer, obligation primaire de droit international. Il s'agit d'un cas ex-

ceptionnel, d'un recours devant la nécessité absolue. Les contre-mesures sont donc à écarter tant qu'il est possible d'adopter des mesures conservatoires qui protègent les intérêts des deux parties. En tout état de cause, il faut proscrire tout acte qui implique la menace ou l'emploi de la force, directe ou indirecte, quelque soit le nom que l'on donne à cet acte.

51. À cet égard, il convient de s'arrêter sur l'alinéa 1 de l'article 49, à cause des conséquences que cette disposition a en droit international, sur le plan des relations bilatérales et sur celui des relations multilatérales. Sous sa forme actuelle, cet article laisse le soin à l'État lésé de juger de l'adéquation des contre-mesures qu'il estime nécessaires au regard de l'acte illicite de l'autre État : il est donc à la fois juge et partie.

52. Dans ce contexte, la délégation libyenne souhaite revenir sur la notion de « contre-mesures collectives » et sur celle de « contre-mesures par des États autres que l'État lésé » qui lui semblent rester vagues et imprécises. On peut imaginer qu'elles donnent lieu à des abus dans la pratique internationale. C'est pourquoi il faudrait que seul l'État lésé ait le droit de prendre des contre-mesures après avoir épuisé tous les recours pacifiques que lui offre le droit international. Les contre-mesures collectives ne peuvent être légitimes que dans le contexte d'une intervention des institutions internationales ou régionales compétentes. À cet égard, aucune délégation de pouvoir – c'est-à-dire la dévolution du droit de prendre des contre-mesures à un groupe de pays qui l'exercerait en dehors de toute structure constitutionnelle fondée sur la légitimité internationale – ne serait acceptable. Le recours aux contre-mesures collectives ne devrait pas se transformer en représailles collectives, c'est-à-dire en intervention visant des objectifs politiques.

53. M. El-Shibani aborde ensuite le sujet de la protection diplomatique, l'un des plus récents de ceux qu'examine la CDI. Le Rapporteur spécial a rendu là-dessus un rapport fort intéressant, dans lequel il aborde plusieurs questions sujettes à controverses. La CDI a conclu à juste titre que l'emploi de la force pour protéger ses nationaux à l'étranger était une infraction au droit international, même si les mesures adoptées relevaient des dispositions de l'article 2.

54. La Libye a deux objections à présenter. D'abord, sur le plan concret, illustré par la pratique internationale, on a vu plusieurs États intervenir dans les affaires intérieures d'autres pays à maintes occasions sous le

couvert de la protection diplomatique. Ces États ont ainsi utilisé la force pour protéger leurs ressortissants, prétendant exercer leur protection diplomatique. C'était pourtant une violation de la souveraineté du premier État. Celui-ci était accusé de ne pas protéger les étrangers sur son territoire et l'intervention se transformait souvent en occupation totale pure et simple.

55. Sur le plan juridique ensuite, il faut rappeler que la Charte proscriit formellement le recours à la force dans l'exercice de la protection des ressortissants à l'étranger et qu'elle ne l'autorise qu'en cas d'agression armée. La délégation libyenne ne voit donc rien qui justifie la mise en relation de la protection diplomatique et du recours à la force. Cette relation n'existe tout simplement pas. Cela ne veut pas dire qu'elle conteste le principe que tout État a le devoir de faire tout ce qui est possible et utile avec des moyens pacifiques pour protéger ses ressortissants à l'étranger.

56. M. El-Shibani termine son exposé par le sujet relatif aux actes unilatéraux des États. Ce sujet aussi intéresse particulièrement son pays, qui comme les autres qui l'ont évoqué, en constate la complexité. La pratique des États et la jurisprudence sont dans ce domaine très pauvres. Malgré le peu de matière donc, le sujet reste d'une grande importance et doit retenir particulièrement l'attention de la CDI. Mais, pour qu'elle puisse avancer plus vite, les pays devraient s'efforcer d'expliquer plus en détail au Rapporteur spécial leur pratique sur ce plan.

57. La délégation libyenne propose à l'attention de la Commission une nouvelle catégorie de « manifestations de la volonté » exprimant l'intention de « produire des effets juridiques » dans les relations internationales. Il s'agit des « actes unilatéraux imputables à un État » que sont les législations qu'adoptent les États et dont l'effet déborde largement le cadre de leur territoire ou de leur région. En fait, ces actes législatifs n'ont d'autre but que d'imposer des diktats politiques et économiques, comme cela est bien connu. Au cours des dernières décennies, on a vu se multiplier les dispositions de droit interne dont les effets dépassaient les limites territoriales. C'était des actes unilatéraux qui visaient à avoir des effets – négatifs – sur les divers plans des relations internationales en créant de nouveaux obstacles au libre-échange et aux flux de capitaux. Il s'agit bel et bien de violations du droit international et des principes internationalement reconnus.

58. La CDI devrait inscrire cette catégorie d'actes unilatéraux à son ordre du jour et l'examiner avec beaucoup d'attention, car il s'agit d'un sujet de préoccupation majeure pour certains pays. On rappellera à cet égard la résolution que vient d'adopter l'Assemblée générale sur le point 31 de son ordre du jour intitulé « Élimination des mesures économiques coercitives utilisées pour exercer une pression politique et économique », qui n'est que l'écho de la volonté internationale.

59. En conclusion, M. El-Shibani se dit tout à fait satisfait des sujets choisis par la CDI pour son programme à long terme, tels que les indique le chapitre IX. Il propose pour sa part deux sujets supplémentaires : d'abord « Nature des sanctions en droit international – Principes et critères d'imposition, durée et incidences », ensuite « La criminalité transnationale organisée, sous l'angle de la juridiction et de la compétence ».

La séance est levée à 16 h 55.