

Conférence des Nations Unies sur le droit des traités

Vienne, Autriche
Première session
26 mars-24 mai 1968

Document:-
A/CONF.39/C.1/SR.9

9eme séance de la Commission plénière

Extrait des Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Première session (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)

44. La délégation française estime en outre que le libellé actuel de l'article 4 où il est dit que l'application de cet article « est subordonnée à toute règle pertinente de l'organisation » est trop vague. Il est en effet difficile de déterminer ce qu'il faut entendre par « règle pertinente ». Dans une convention de l'importance de celle qui est en cours d'élaboration, il faut être plus précis et c'est pourquoi l'amendement français précise « toute règle pertinente résultant de ce traité ».

45. L'amendement A/CONF.39/C.1/L.53 est un amendement de forme, mais il apporte certaines précisions qui concernent aussi le fond. La délégation française souhaiterait qu'il soit renvoyé au Comité de rédaction pour être examiné à la lumière des observations qui auront été présentées par les différentes délégations devant la Commission plénière.

La séance est levée à 13 h 5.

NEUVIÈME SÉANCE

Mardi 2 avril 1968, à 15 h 15

Président : M. ELIAS (Nigeria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (suite)

ARTICLE 4 (Traités qui sont des actes constitutifs d'organisations internationales ou qui sont adoptés au sein d'organisations internationales) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 4¹.

2. M. CALLE Y CALLE (Pérou), présentant son amendement (A/CONF.39/C.1/L.58), déclare que l'objet de l'article 4 est de formuler une réserve générale à l'application du projet d'articles aux traités qui sont les actes constitutifs d'organisations internationales ou qui sont adoptés au sein d'organisations internationales. La délégation péruvienne n'approuve pas les propositions tendant à supprimer cet article, car il existe des raisons pratiques valables de subordonner ces deux catégories de traités à des règles spéciales. Cependant, les dispositions de l'article 4 vont trop loin, car elles auraient pour effet d'établir deux ensembles distincts de règles conventionnelles, l'un pour les Etats qui concluent des traités entre eux de la manière habituelle et l'autre pour les Etats qui le font dans le cadre d'organisations internationales.

3. L'amendement péruvien vise à employer une formule moins absolue, selon laquelle le projet d'articles serait applicable en principe aux deux catégories de traités en question, mais avec la réserve « sans préjudice des dispositions spéciales pertinentes énoncées dans lesdits actes constitutifs ou adoptées en vertu de ceux-ci »

¹ Pour la liste des amendements proposés, voir 8^e séance, note 1.

(A/CONF.39/C.1/L.58). Cette formule indique clairement que les dispositions spéciales adoptées par une organisation internationale en vertu de sa constitution l'emportent en tant que *lex specialis* sur la *lex generalis* contenue dans le projet d'articles. Dans l'amendement péruvien, l'expression « au sein d'une organisation internationale » a été remplacée par « dans le cadre de sa compétence », formule plus précise qui met l'accent sur les aspects juridiques de la question et sur la validité constitutionnelle de la procédure de conclusion des traités au lieu d'insister simplement sur le fait qu'un traité est conclu « au sein d'une organisation internationale ».

4. Le représentant du Pérou constate que l'amendement de l'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.12) est conçu dans le même sens que l'amendement péruvien: aussi, tout en tenant à sa proposition, quant au fond, il n'a aucune objection à ce que le soin de la rédiger soit laissé au Comité de rédaction.

5. M. FRANCIS (Jamaïque), présentant l'amendement conjoint de la Jamaïque et de la Trinité et Tobago (A/CONF.39/C.1/L.75), déclare que cet amendement a pour but principal de limiter l'application de l'article 4 aux actes constitutifs d'organisations internationales; les traités conclus au sein d'organisations internationales seraient ainsi subordonnés au droit général des traités. S'il y a de bonnes raisons d'accorder un traitement spécial aux traités qui sont les actes constitutifs d'organisations internationales, l'autre catégorie de traités, par contre, ne diffère pas des traités ordinaires conclus entre Etats.

6. En vertu de l'article premier, les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ont été exclus du champ d'application du projet. En conséquence, un traité conclu dans le cadre d'une organisation internationale ne peut être qu'un traité conclu entre des Etats qui se trouvent être membres de cette organisation. Du point de vue juridique, il n'y a pas de raison valable d'établir un ensemble de règles différent pour cette catégorie de traités.

7. Lorsque le projet de convention entrera en vigueur, certains Etats devront promulguer des lois afin de donner effet à certaines de ses dispositions. De même, certaines organisations internationales pourront avoir à modifier leurs statuts, voire à réviser leurs actes constitutifs, afin de tenir compte des dispositions de la convention. Dans ce cas, le Gouvernement de la Jamaïque fournira une entière collaboration à ces organisations afin de faciliter ce processus.

8. Bien que l'amendement (A/CONF.39/C.1/L.75) soulève une question de principe, M. Francis n'a pas d'objection à ce qu'il soit renvoyé au Comité de rédaction.

9. M. MOUDILENO (Congo-Brazzaville) présente la proposition de sa délégation tendant à supprimer l'article 4 (A/CONF.39/C.1/L.76); il ne voit pas de raison de créer une catégorie spéciale pour les traités qui sont les actes constitutifs d'organisations internationales ou qui sont adoptés au sein d'organisations internationales. Tous ces traités sont des traités conclus entre Etats; ils entrent donc dans le champ d'application du projet d'articles tel qu'il est défini à l'article premier. D'une manière plus précise, les traités conclus au sein des organisations internationales sont le fruit de l'activité des Etats, qui doit

être soumise dans ce cas aux mêmes règles que lorsqu'elle s'exerce en dehors de ces organisations.

10. M. Moudileno n'entend pas minimiser l'importance des organisations internationales ni celle de leurs activités. Si l'on désirait marquer dans le projet que l'on reconnaît cette importance, on pourrait donner à l'article 4 le nouveau libellé suivant: « L'application des présents articles aux traités qui sont les actes constitutifs d'organisations internationales intergouvernementales ou qui sont adoptés au sein de ces organisations, est de droit conformément à l'article premier. »

11. M. GOLSONG (Observateur du Conseil de l'Europe), prenant la parole sur l'invitation du Président, dit que les débats ont mis en lumière la complexité des problèmes spéciaux que comporte la codification du droit des traités touchant la pratique suivie jusqu'ici en ce domaine par les organisations internationales.

12. Les problèmes dont l'observateur de l'OIT a parlé à la septième séance se posent dans les termes semblables lorsqu'il s'agit d'une organisation régionale telle que le Conseil de l'Europe, sous l'égide duquel ont été conclus quelque soixante traités intéressant non seulement ses Etats membres, mais encore environ 25 Etats représentés à la Conférence. De plus, certains de ces traités ne protègent pas seulement les ressortissants des Etats membres, mais aussi toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité. Tous ces traités ont été élaborés et appliqués en vertu de règles spéciales qui ne coïncident pas nécessairement avec celles qui sont inscrites dans le projet d'articles; pour cette raison, l'article 4 est nécessaire pour l'organisation dont M. Golsong est l'observateur, aussi bien que pour d'autres, de caractère plus universel.

13. La règle fondamentale inscrite à l'article 4 ne résulte pas des travaux de secrétariats internationaux; elle est née des décisions prises et des attitudes adoptées par les Etats. Elle reflète aussi une évolution de la pratique des Etats fondée sur les intérêts des Etats. Le fait qu'un nombre croissant de traités multilatéraux sont conclus au sein d'organisations internationales montre que la souplesse de cette procédure est conforme à l'intérêt des Etats.

14. A la séance précédente, le représentant des Etats-Unis a invité les fonctionnaires des organisations internationales à faire connaître les besoins de celles-ci. En réponse à sa requête, M. Golsong tient à souligner que les besoins dont il s'agit sont ceux des Etats membres des organisations, et non pas ceux des administrations internationales.

15. En se prononçant pour la suppression de l'article 4, le représentant de la Suède a affirmé que, à l'exception de quelques articles, notamment le 48 et le 49, auxquels il faudrait peut-être en ajouter d'autres, par exemple les articles 23 et 59, aucune disposition du projet n'énonce de règle impérative; il a poursuivi en faisant valoir qu'il est loisible aux Etats de s'écarter des règles dispositives qui constituent la plus grande partie du projet et que l'article 4 n'est donc pas nécessaire.

16. La suppression de l'article 4 serait peut-être acceptable si toutes les délégations partageaient l'opinion de la

délégation de la Suède, mais il n'en est nullement ainsi. Il est significatif que l'amendement proposé par les Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.21), tendant à supprimer l'article 4, se fonde sur l'argument tout différent selon lequel les Etats ne doivent pas se soustraire aux règles inscrites dans le projet d'articles en concluant leurs traités au sein d'organisations internationales.

17. L'amendement des Etats-Unis énumère huit articles qu'il y aurait lieu de modifier pour tenir compte des besoins des organisations internationales, au cas où l'article 4 serait supprimé; à cela s'ajoutait que « les organisations internationales intéressées pourraient être invitées à dire si cette liste d'articles est bien complète ». Si l'on se réfère à l'expérience du Conseil de l'Europe, ce n'est pas moins de vingt-sept articles qu'il faudrait modifier. Ce chiffre fait clairement ressortir l'ordre de grandeur du problème et suffit à démontrer qu'une disposition générale du genre de l'article 4 est préférable. Il est significatif qu'au début de ses travaux la Commission du droit international ait tenté de résoudre le problème article par article, pour parvenir ensuite à la conclusion qu'il fallait un article de caractère général.

18. En ce qui concerne les traités prévus par l'article 4, l'amendement proposé par l'Espagne (A/CONF.39/C.1/L.35/Rev.1) constitue un apport utile, parce qu'il tente de préciser les diverses catégories de traités dont il s'agit. Cependant, il se peut que l'on ne parvienne encore pas sans quelques difficultés à tracer une limite précise entre les actes constitutifs d'organisations internationales et les traités adoptés au sein de ces organisations, spécialement s'il s'agit de traités qui créent le mécanisme institutionnel dont ils ont besoin, par exemple l'importante convention européenne des Droits de l'Homme. D'autre part, s'il est vrai que cette convention a été adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe, il est douteux qu'elle l'ait été en vertu de l'acte constitutif de cette organisation; il convient donc d'examiner attentivement l'amendement proposé par la France (A/CONF.39/C.1/L.55).

19. Etant donné que le mot « adopté » est utilisé à l'article 4, il convient d'indiquer au paragraphe 1 de l'article 2 le sens dans lequel il est employé, ainsi que le propose l'amendement de la France à cet article. (A/CONF.39/C.1/L.24). Le sens de ce mot est précisé au paragraphe 1 du commentaire de l'article 8, mais non dans le texte des articles.

20. Pour ce qui est de la question des « règles pertinentes d'une organisation », ces règles doivent comprendre les pratiques établies de l'organisation dans l'exercice de sa compétence. S'il restait quelque doute sur ce point, le meilleur moyen de le lever serait d'adopter l'amendement du Royaume-Uni tendant à ajouter à l'article 4 les mots « et toute pratique établie » (A/CONF.39/C.1/L.39).

21. M. Golsong ne croit pas qu'il soit possible de limiter l'application de la disposition générale de l'article 4 à « toute règle pertinente résultant du traité » constitutif d'une organisation internationale, comme le propose la France (A/CONF.39/C.1/L.55). C'est ainsi que selon la pratique établie de l'Organisation internationale du Travail, pratique qui a été acceptée par certains Etats avec quelque hésitation, les conventions internationales du travail ne sont pas signées. Cette pratique ne se fonde pas sur le texte de la Constitution de l'Organisation

internationale du Travail, elle resterait donc en dehors du champ d'application de l'amendement français. Si cet amendement a pour objet d'empêcher les organisations internationales de commettre des excès de pouvoir, le texte de l'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.58) qui semble se proposer de résoudre le même problème est plus satisfaisant.

22. M. YACCOUB (Observateur de la Ligue des Etats arabes), prenant la parole sur l'invitation du Président, souhaite présenter quelques observations au sujet de l'article 4 sans lier à cet égard l'organisation qu'il représente.

23. Il estime que l'article 4 doit être maintenu dans sa rédaction actuelle, car il introduit une certaine souplesse nécessaire aux activités des organisations internationales. L'acte constitutif de la Ligue des Etats arabes contient un certain nombre de dispositions énonçant des règles spéciales dans le domaine du droit des traités. C'est ainsi que l'article 4 prévoit que l'adoption du texte des projets de conventions qui seront soumis aux Etats membres relève de la compétence du Conseil de la Ligue; l'article 7 précise que les décisions prises à l'unanimité par le Conseil lient tous les Etats membres mais que les décisions prises à la majorité ne lient que les Etats qui ont voté en faveur de son adoption. En vertu de l'article 17, tous les Etats membres sont tenus de déposer auprès du Secrétariat de la Ligue la copie du texte des traités qu'ils ont signés avec autre Etat, que celui-ci soit ou non membre de la Ligue.

24. M. Yaccoub se déclare en faveur de l'amendement du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.39) visant à mentionner dans le texte de l'article 4 les pratiques établies des organisations internationales et de l'amendement de la France à l'article 2 (A/CONF.39/C.1/L.24) tendant à insérer une définition du « traité multilatéral restreint ».

25. M. MAGNIN (Observateur des Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle et industrielle — BIRPI), prenant la parole sur l'invitation du Président, dit qu'étant donné le grand nombre des traités qui émanent d'organisations internationales, un projet de convention destiné à codifier les règles écrites ou non écrites relatives à la conclusion des traités doit évidemment tenir compte de la pratique de ces organisations dans ce qu'elle a de pertinent. L'article 4 du projet se réfère aux traités qui sont les actes constitutifs d'organisations internationales, ou qui sont adoptés « au sein » d'une organisation internationale. Divers amendements et les déclarations orales de certaines délégations se sont servis d'autres expressions, par exemple les traités conclus « sous les auspices », ou « dans le cadre » d'organisations internationales. On peut discuter de ces questions de rédaction; ce qui compte, c'est que l'on excepte les pratiques de toutes les organisations internationales. Aux termes de l'alinéa *i* de l'article 2, l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale. Il existe plusieurs types d'organisations intergouvernementales; les Unions internationales pour la protection de la propriété intellectuelle, dont le BIRPI constitue le secrétariat permanent, jouent un rôle considérable en matière de traités. Dans le document soumis à la conférence au sujet de l'article 26 (A/CONF.39/7, section B5), le

BIRPI a souligné l'importance de ces Unions et, en particulier, de l'Union de Paris pour la protection de la propriété industrielle et de l'Union de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, qui comprennent chacune une centaine d'Etats. Les actes adoptés par ces Unions et les revisions effectuées à des intervalles réguliers sont des traités. Cependant, ce sont des traités d'un genre particulier; en effet, comme l'Union forme un ensemble unifié, dès lors qu'un Etat devient partie, ne serait-ce qu'au plus récent d'entre eux, il se trouve obligé tacitement envers les Etats qui sont seulement parties à des traités antérieurs de la même série. On comprend donc que les Etats intéressés aient établi, pour l'adoption de ce genre de traités, des règles spéciales, différentes de celles qui s'appliquent aux traités ordinaires, c'est-à-dire à ceux qui font l'objet du projet de la Commission du droit international et dans la conclusion desquels les Etats agissent, jusqu'à un certain point, comme des entités séparées et indépendantes. L'une de ces règles est celle de l'unanimité, que les Etats ont encore confirmée récemment, en juin 1967, lors de la revision de la Convention de Berne à la Conférence diplomatique de Stockholm. Naturellement, cette règle doit être réservée, avec toutes celles que les Etats ont jugé nécessaire d'appliquer dans le cadre des Unions.

26. De l'avis de M. Magnin, le meilleur moyen d'arriver à ce résultat serait d'adopter une disposition générale du même type que celle que formule l'article 4; le Comité de Rédaction pourrait être chargé d'élaborer cette disposition. Certes, on pourrait aussi prévoir l'insertion de réserves dans différents articles du traité, comme l'a proposé la délégation des Etats-Unis. Cependant, ce serait une procédure plus compliquée, car il faudrait insérer des réserves de ce genre dans de nombreux articles et l'on ne serait nullement assuré de ne pas oublier quelque chose, ici ou là.

27. Si toutefois l'on admettait, conformément aux observations de la Suède et de la Suisse, que les dispositions du traité n'ont pas la valeur de règles de droit impératif, à quelques exceptions près, mais que, en réalité, elles sont au plus de simples recommandations, le problème posé à propos de l'article 4 perdrait de son urgence.

28. M. BROCHES (Observateur de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement), prenant la parole sur l'invitation du Président, souscrit au plaidoyer de l'observateur de l'Organisation internationale du Travail en faveur du maintien de l'article 4. Dans un mémorandum présenté à la Conférence, la Banque internationale a exprimé l'avis qu'un traitement spécial devrait être réservé aux actes constitutifs des organisations internationales ainsi qu'aux traités adoptés au sein de ces organisations (A/CONF.39/7, Add.1 et Corr.1, par.11 ss.). Elle a également suggéré de faire certaines adjonctions à l'article 4 pour préciser le sens de l'expression « règle pertinente de l'organisation » de manière à indiquer que les règles dont il s'agit comprennent les actes constitutifs eux-mêmes ainsi que les décisions *ad hoc* qui, avec les règlements, forment la pratique établie d'une organisation.

29. Néanmoins, on a fait des propositions qui tendraient à supprimer ou à limiter l'article 4. L'une des délégations

qui en ont présentées a indiqué un certain nombre de changements qu'il pourrait y avoir lieu d'apporter à plusieurs autres articles du projet par voie de répercussion; elle a demandé aussi que l'on invite les organisations intéressées à dire si cette liste leur paraissait complète (A/CONF.39/C.1/L.21). C'est en réponse à cette requête que la Banque présente les observations suivantes, qui portent sur une trentaine d'articles.

30. Si l'on supprimait l'article 4, on assimilerait les actes constitutifs aux autres traités multilatéraux, sans tenir compte des différences importantes qui existent entre eux et en particulier de la nécessité de préserver spécialement l'intégrité des premiers. Il serait alors indispensable de modifier au moins les articles 14, 37, 41, 57, 59 et 62.

31. Si le paragraphe 1 de l'article 14 devait s'appliquer aux actes constitutifs des organisations internationales, cela permettrait aux Etats contractants d'admettre qu'un Etat puisse légitimement consentir aux obligations d'une partie du traité seulement, ce qui créerait virtuellement une lacune dans l'acte constitutif.

32. A propos de l'alinéa *c* du paragraphe 3 de l'article 27, ainsi que de l'article 28, M. Broches relève que, même si l'on supprimait l'article 4, la « pratique suivie dans l'application du traité » devrait s'entendre comme englobant la pratique de l'organisation dont l'acte constitutif serait en cause.

33. L'article 37, qui traite des modifications aux traités dont certains Etats sont convenus *inter se*, ne saurait s'appliquer aux accords multilatéraux qui sont des actes constitutifs; les règles de l'article 14 concernant la divisibilité ne peuvent pas non plus leur être applicables. Il convient de dire expressément que les dispositions de l'article 57 relatives à la fin d'un traité, ou à sa suspension, ne s'appliquent aux actes constitutifs que sous réserve des règles que ceux-ci édictent eux-mêmes pour le cas de leur violation; cela peut entraîner une modification du paragraphe 4.

34. Dans les cas où les actes constitutifs contiennent des dispositions relatives à la terminaison et au retrait, ces dispositions doivent être considérées comme exhaustives et les parties ne doivent pas être autorisées à invoquer un changement fondamental de circonstances pour y mettre fin ou se retirer conformément à l'article 59.

35. Certaines des modifications qu'il préconise auraient pour effet de restreindre le champ d'application de l'article 62; néanmoins, il serait peut-être nécessaire d'inclure au paragraphe 4 une clause limitative spéciale concernant le règlement des différends, pour empêcher un membre d'une organisation internationale qui contesterait la validité de l'instrument d'invoquer aussi la nullité de la disposition relative aux différends.

36. Lorsque les Etats créent une organisation internationale, ils contractent des obligations les uns envers les autres et envers l'organisation elle-même. En outre, ils autorisent celle-ci à contracter des engagements envers des Etats, membres ou non de l'organisation, avec d'autres organisations internationales et avec des particuliers. Les Etats ont la faculté de créer et de dissoudre une organisation, mais ils ne doivent pas avoir celle de mettre fin à l'acte constitutif de cette organisation ou d'en suspendre l'application et d'empêcher ainsi l'organisation de remplir

ses engagements. Par exemple, les statuts de la Banque assurent une protection substantielle à l'organisation et à ses crédateurs en gardant en réserve 80 p. 100 de la souscription en capital de chaque membre à seule fin de permettre à la Banque de remplir ses engagements vis-à-vis de ses crédateurs.

37. Si l'article 4 venait à disparaître, il serait nécessaire d'apporter un certain nombre de modifications à d'autres articles pour sauvegarder des engagements de ce genre, du moins lorsqu'ils sont prévus dans le cadre de l'acte constitutif. C'est ainsi qu'on pourrait étendre la portée de l'article 26 en stipulant qu'une telle extension ne porte pas atteinte aux droits et aux obligations des Etats découlant de traités qui sont des actes constitutifs. De même les articles 51 et 54 devraient contenir une limitation relative à ce genre de traités. L'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 65 devrait stipuler que les actes accomplis par une organisation internationale en vertu de son acte constitutif avant que la nullité n'ait été invoquée ne doivent pas être rendus illicites. On pourrait modifier les articles 66, 67 et 68 de manière à indiquer que la terminaison, la nullité ou la suspension d'application d'un traité ne peut porter atteinte aux droits acquis, aux obligations ou à la situation juridique de l'organisation internationale dont le traité est l'acte constitutif.

38. Enfin, il sera nécessaire de modifier les articles 62, 63, 72 et 74, afin de prévoir la notification aux organisations elles-mêmes de certaines mesures relatives à leurs actes constitutifs.

39. Si les traités adoptés au sein des organisations internationales disparaissaient du champ d'application de l'article 4, il faudrait modifier les dispositions du projet qui concernent actuellement les décisions ou les engagements des Etats ayant participé à la négociation, de manière à tenir compte de ces traités, surtout dans l'hypothèse où leur adoption a été décidée par un organe qui n'est pas un organe plénier, par exemple les administrateurs de la Banque, ou le Bureau des Gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Parmi les dispositions dont il s'agit figurent les articles 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 17, 53, 71 et 74. Il sera peut-être plus facile de mettre au point ces amendements si l'on peut s'entendre sur un terme approprié pour désigner ce qu'il est permis d'appeler « l'organisation d'où émane l'initiative ».

40. Il sera nécessaire d'apporter d'importantes modifications à l'article 17 pour qu'il prévoie que les réserves exigent l'acceptation de l'organe compétent de l'organisation d'où émane l'initiative; s'il s'agit d'actes constitutifs qui sont entrés en vigueur, l'organe compétent de la nouvelle organisation sera juge de l'acceptabilité de la réserve.

41. Dans son exposé écrit, la Banque a proposé une adjonction à l'article 27 concernant l'interprétation des traités multilatéraux.

42. Il sera peut-être aussi nécessaire d'inclure une disposition au paragraphe 1 de l'article 18, au paragraphe 2 de l'article 72 et à l'article 73 prévoyant une notification aux organisations d'où émane l'initiative, lorsque certaines mesures sont prises qui concernent des traités adoptés en leur sein.

43. M. CAHA (Observateur de l'Union postale universelle), prenant la parole sur l'invitation du Président, indique que la tâche de l'Union postale universelle (UPU) est, depuis sa fondation en 1874, en premier lieu de caractère législatif. Les traités conclus par l'UPU sont essentiellement des traités postaux de portée technique. L'UPU a ses propres règles et sa propre pratique en ce qui concerne la conclusion des traités. On peut donner comme exemples les différentes majorités requises pour l'adoption d'un texte législatif, qui vont de la majorité des Etats membres présents et votant à la majorité des Etats membres de l'Union; ou la question de l'entrée en vigueur des actes de l'Union et notamment la pratique en matière de réserves, ces dernières doivent être entérinées dans le protocole final des actes respectifs.
44. La suppression de l'article 4 poserait certainement des problèmes à l'Union; M. Caha croit que l'on pourrait élaborer un texte satisfaisant en prenant pour base le texte élaboré par la Commission du droit international et les amendements du Royaume-Uni et de la France.
45. M^{me} BOKOR-SZEGO (Hongrie) se déclare favorable à l'article 4 de la Commission dans son texte actuel et espère que l'adoption de la présente convention incitera les organisations internationales à mettre leurs règlements intérieurs en accord avec ses dispositions.
46. Elle approuve l'amendement de l'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.12), qui souligne que les règles du projet doivent s'appliquer à toutes les catégories de traités, compte tenu des règles pertinentes des organisations internationales; il harmonise le général avec le particulier, comme le fait l'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.58).
47. Elle n'approuve ni l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.21), parce qu'il serait difficile de préciser les exceptions dans chaque article intéressé, ni l'amendement proposé par Ceylan (A/CONF.39/C.1/L.53). L'amendement proposé par l'Espagne (A/CONF.39/C.1/L.35/Rev.1) donnerait lieu à des discussions longues et inutiles. L'amendement du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.39) ferait naître des incertitudes et compromettrait la stabilité des relations conventionnelles entre Etats.
48. Elle pense, comme le représentant de la France, qu'il n'y a pas de différence de principe entre les traités conclus au sein des organisations internationales et les traités conclus sous les auspices de ces organisations.
49. M. KRAMER (Pays-Bas) fait observer que le texte de l'article 4 donne à penser qu'il n'est pas nécessaire que des règles uniformes s'appliquent à deux catégories de traités, mais que les règles de chaque organisation l'emporteront. Cela suppose dans ce cas que chaque organisation soit compétente pour fixer les règles qui doivent régir son acte constitutif ou les traités adoptés en son sein. Il semble imprudent de laisser cette latitude aux organisations internationales. Il n'est pas non plus souhaitable de soustraire à l'application de la convention un nombre important d'accords internationaux; il serait préférable de les faire entrer dans son champ d'application.
50. M. Kramer ne voit pas pourquoi l'exception posée aux règles générales du droit des traités devrait être identique pour les actes constitutifs d'organisations internationales et pour les traités adoptés en leur sein, étant donné qu'il existe entre eux des différences marquées.
51. L'article 4 est trop général et demande à être profondément remanié. M. Kramer n'approuve pas la proposition de la Suède et des Philippines (A/CONF.39/C.1/L.52 et Add.1) qui tend à le supprimer purement et simplement, car elle laisserait en l'état un certain nombre de problèmes pratiques très réels. Il serait en revanche favorable aux amendements de l'Espagne et des Etats-Unis, qui indiquent les cas où la *lex generalis* doit s'effacer devant la *lex specialis*.
52. Il conviendrait de remettre la décision définitive sur l'article 4 au moment où l'on aura fixé ses incidences sur chacun des articles et défini les exceptions requises.
53. M. MERON (Israël) dit que la sympathie générale semble ralliée au principe de base selon lequel il est nécessaire de prévoir quelques exceptions aux règles de la convention en faveur de la *lex specialis* des organisations internationales. L'idée fondamentale est que la convention ne doit pas porter atteinte aux pratiques suivies par les organisations internationales en matière de conclusion des traités; mais l'exception envisagée semble porter à la fois sur la procédure et sur le fond. La décision de qualifier le traité comme adopté au sein d'une organisation internationale ou sous ses auspices est une affaire de commodité diplomatique sur laquelle influent des considérations financières et techniques; elle n'offre pas une base satisfaisante de distinction sur le plan juridique. Ainsi, des règles différentes s'appliqueraient aux conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires, adoptées par des conférences de plénipotentiaires, et au projet sur les missions spéciales, qui sera soumis à la Sixième Commission de l'Assemblée générale.
54. Israël soutient qu'il faudrait chercher un critère plus substantiel dans le rapport effectif du traité avec l'organisation au sein de laquelle il a été élaboré, de façon que le traité ait un lien substantiel avec l'acte constitutif de l'organisation. Les conventions de l'Organisation internationale du Travail offrent un bon exemple d'accords de ce genre; par contre, beaucoup de traités conclus dans le cadre des Nations Unies n'ont, au mieux, qu'un lien ténu avec l'Organisation, dont l'appareil a été utilisé essentiellement pour des raisons de commodité; le rapport est moins visible encore lorsqu'il s'agit d'accords élaborés par des conférences réunies par des organes des Nations Unies, auxquelles ont participé des Etats non membres de l'organisation.
55. Il faut que la Commission décide si l'article 4 doit être supprimé ou si on peut l'améliorer en lui apportant des modifications importantes. La délégation d'Israël pense que la suppression de l'article ne résoudrait aucun problème. C'est un fait que reconnaît la délégation des Etats-Unis en proposant des exceptions précises à divers articles (A/CONF.39/C.1/L.21); la Commission du droit international avait, elle aussi, adopté cette conception au début, mais elle l'a abandonnée en 1963, après avoir constaté qu'elle soulèverait des difficultés considérables.
56. S'il faut choisir entre une exception générale et des exceptions particulières, la délégation d'Israël préfère l'exception générale pour quatre raisons. Tout d'abord, il vaut mieux ne pas compliquer le texte de la convention par des amendements de détail à certains articles. En second lieu, étant donné que le principe *expressio unius est exclusio alterius* s'appliquerait, il faudrait prendre

grand soin de ne pas omettre de modifier un article qui pourrait avoir un effet, fût-il indirect, sur la conclusion des traités par les organisations internationales; il est douteux que la Conférence puisse procéder à un examen aussi exhaustif du projet. En troisième lieu, il faut laisser une marge suffisante à l'évolution future du droit international et des organisations internationales; or l'article, dans sa rédaction actuelle, offre la souplesse voulue. Enfin, les besoins de certaines organisations internationales diffèrent de ceux des Nations Unies et il serait très difficile de pourvoir à ces besoins par des amendements spécifiques.

57. Passant aux autres amendements dont est saisie la Commission, M. Meron fait observer que celui de l'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.12) introduit une certaine ambiguïté dans le texte, car il n'indique pas quelles règles l'emporteront en cas de conflit. L'amendement proposé par l'Espagne (A/CONF.39/C.1/L.35/Rev.1) prévoit une exception par trop large, qui s'étend même aux accords déposés auprès d'organisations internationales, et il complique encore le projet en citant un grand nombre d'articles. Pour ce qui est de l'amendement du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.39), il serait difficile de déterminer exactement ce que signifient les mots « pratique établie »; le Secrétaire général des Nations Unies a déclaré, dans ses observations écrites (A/CONF.39/5), que le mot « règles », à l'article 4, peut être interprété comme s'appliquant à « des règles juridiquement valables, adoptées et appliquées conformément aux actes constitutifs des organisations intéressées ». L'amendement du Gabon (A/CONF.39/C.1/L.42) semble porter sur le libellé du texte et peut être renvoyé au Comité de rédaction. L'amendement de Ceylan (A/CONF.39/C.1/L.53) ne répondrait pas aux besoins reconnus des organisations internationales et la note à cet amendement, précisant que les traités « adoptés au sein » des organisations seraient exclus et qu'il faudrait des amendements complémentaires, soulèverait les mêmes difficultés que l'amendement des Etats-Unis.

58. L'amendement proposé par la France (A/CONF.39/C.1/L.55) soulèverait lui aussi des difficultés, car il s'agirait de déterminer quels traités sont ou non conclus en vertu d'un acte constitutif d'une organisation internationale; on pourrait même soutenir que toutes les activités des Nations Unies s'exercent en vertu de la Charte. L'amendement du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.58) pose des problèmes analogues.

59. La délégation d'Israël estime donc que l'article 4 de la Commission du droit international, bien qu'imparfait, doit être conservé. En prenant cette position, elle fait sienne l'opinion exprimée dans le memorandum du Secrétaire général (A/CONF.39/5), selon laquelle l'exercice du pouvoir normatif sera limité à quelques cas de réelle nécessité pour les Etats ou les dépositaires et le droit international général des traités, tel qu'il sera énoncé dans la future convention, s'appliquera à la plupart des problèmes concernant les traités intéressant les organisations internationales.

60. M. THIERFELDER (République fédérale d'Allemagne) dit que la Commission a eu raison de prévoir des règles spéciales pour les deux catégories de traités visées à l'article 4, mais il ne lui paraît pas très indiqué de

traiter des exceptions prévues pour ces deux catégories dans un article rédigé en termes généraux, étant donné que les règles en cause sont différentes. Ainsi, dans le cas des actes constitutifs, ce sont les règles régissant leur terminaison qui sont particulièrement importantes, alors que dans le cas des traités adoptés au sein d'une organisation internationale, les règles les plus importantes sont celles qui régissent les modalités de l'adoption. Si l'on n'établit pas une certaine distinction, la réserve sera trop générale.

61. Sa délégation ne peut appuyer l'amendement du Congo [Brazzaville] (A/CONF.39/C.1/L.76); celui de Ceylan (A/CONF.39/C.1/L.53) ainsi que celui de la Jamaïque et de la Trinité et Tobago (A/CONF.39/C.1/L.75) équivalant à supprimer l'une des deux catégories d'exceptions. Elle ne peut davantage appuyer l'amendement de la Suède et des Philippines (A/CONF.39/C.1/L.52), car la question de la nature supplétive des articles n'est pas encore suffisamment claire.

62. En revanche, il comprend le raisonnement qui a conduit les Etats-Unis et l'Espagne à proposer leurs amendements (A/CONF.39/C.1/L.21 et A/CONF.39/C.1/L.35/Rev.1), lesquels tendent l'un et l'autre à limiter l'exception prévue à l'article 4 et ne diffèrent que par les moyens techniques employés. Le texte des Etats-Unis paraît plus clair que celui de l'Espagne et ne devrait pas soulever beaucoup de difficultés sur le plan technique; cependant, si la majorité des membres de la Commission est d'un avis contraire, on pourrait adopter un texte s'inspirant de l'amendement espagnol; mais ce travail risque de faire double emploi.

63. Si l'on conserve l'article 4 dans sa forme originale, il n'est pas certain que l'amendement de la République socialiste soviétique d'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.12) apporte une amélioration au texte, car des difficultés d'interprétation risqueraient de surgir en cas de conflit. M. Thierfelder pense que la notion de « pratique établie » que propose d'ajouter le Royaume-Uni dans son amendement (A/CONF.39/C.1/L.39) est contenue dans l'expression « règle pertinente ». L'amendement du Gabon (A/CONF.39/C.1/L.42) semble porter uniquement sur une question de rédaction.

64. Dans leurs observations écrites, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Secrétaire général du Conseil de l'Europe font ressortir que l'interprétation de l'expression « adoptés au sein d'organisations internationales » soulève des difficultés. La délégation de la République fédérale d'Allemagne incline à penser que la difficulté réside moins dans l'expression elle-même que dans la diversité des pratiques des diverses organisations. Les amendements de la France et du Pérou (A/CONF.39/C.1/L.55 et L.58) tentent de clarifier ce point mais ne semblent guère améliorer le texte de la Commission. C'est pourquoi, si l'on se prononce en faveur d'un texte de caractère général, il sera préférable de conserver le libellé de la Commission.

65. M. SMEJKAL (Tchécoslovaquie) a de sérieux doutes quant au libellé de l'article 4, car il est à craindre que le fait de prévoir une limitation à l'application de la convention aux deux catégories de traités ne risque, dans la pratique, d'éliminer celles-ci du champ de la convention. Sa délégation estime donc, comme la Commission du

droit international, que la réserve ne devrait viser que les traités adoptés au sein des organisations internationales et que ceux qui sont simplement conclus sous leurs auspices, ou déposés auprès d'elles, ne devraient pas être subordonnés à leurs règles pertinentes. Il ne faut pas en conclure toutefois que la délégation tchécoslovaque sous-estime les difficultés d'ordre pratique évoquées par les représentants des organisations internationales dans leurs exposés. Le représentant de la Banque internationale a suggéré avec juste raison que l'on pourrait faire mention de la *lex specialis* dans les articles où il est indispensable de prévoir une exception et que cette méthode pourrait aller de pair avec l'adoption d'un libellé général pour l'article 4.

66. Du point de vue rédactionnel, sa délégation serait d'accord pour qu'on limite le champ de l'exception générale en s'inspirant de l'amendement de la RSS d'Ukraine (A/CONF.39/C.1/L.12), qui répond aux suggestions présentées par la Tchécoslovaquie et par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, dans leurs observations écrites.

67. M. TSURUOKA (Japon) dit que le commentaire de la Commission sur l'article 4 ne donne pas une idée précise de la portée des exceptions envisagées. Il s'en dégage l'impression qu'on accorde dans une très large mesure, à toutes les organisations internationales, le droit de déroger à toute disposition de la convention non seulement pour ce qui est de leurs actes constitutifs, mais aussi pour ce qui est des traités adoptés en leur sein. D'après le texte de la Commission, la convention s'appliquera aux traités multilatéraux comme la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui sont conclus lors de conférences internationales, tandis que des actes comme la future convention relative aux missions spéciales seront subordonnés aux règles pertinentes de l'Organisation des Nations Unies, uniquement parce que la convention aura été adoptée à l'Assemblée générale. Une telle distinction paraît injustifiée. L'octroi d'une telle latitude aux organisations internationales en vertu de dispositions expresses pourrait aboutir à une interprétation *a contrario* : c'est-à-dire à l'interprétation selon laquelle les Etats ne peuvent pas bénéficier de cette latitude dans leurs relations fondées sur des traités régis par la convention. On pourrait soutenir que la même latitude devrait être accordée aux Etats, qui se trouveraient eux aussi dans des situations semblables à celles contre lesquelles les organisations internationales cherchent à se prémunir grâce à l'article 4. La meilleure solution semble être de s'en remettre à une interprétation souple des règles de la convention. C'est pourquoi la délégation du Japon est en faveur de la suppression de l'article 4.

68. M. KRISPIS (Grèce) estime que l'article 4 est extrêmement important. Etant donné le nombre élevé des traités conclus, environ 600 par an, dont une grande partie doit son existence aux organisations internationales de plus en plus nombreuses, la dernière en date étant l'organisation mondiale de la propriété intellectuelle, créée à la Conférence de Stockholm de juillet 1967, c'est une nécessité de préciser les règles qui régissent les actes de cette nature. La délégation grecque pense que la meilleure méthode consiste à établir la *lex generalis* en l'accompagnant d'une déclaration relative au *jus specialis*. Si la convention ne contenait aucune disposition d'ordre

général analogue à celle qui est contenue dans l'article 4, on se trouverait en présence de deux systèmes différents dont l'un s'appliquerait aux traités conclus en dehors des organisations et l'autre aux traités conclus au sein de celles-ci. Si l'on supprimait l'article 4, cela équivaldrait à essayer de résoudre le problème en faisant comme s'il n'existait pas. Le fait qu'une règle ne soit pas du droit impératif ne la rend pas superflue. D'autre part, il est utile que l'on indique quand une règle est de caractère supplétif, par exemple en se servant des mots « en l'absence de stipulation contraire ».

69. Sa délégation ne peut donc appuyer l'amendement de la Suède et des Philippines (A/CONF.39/C.1/L.52) car, étant donné la difficulté qu'il y a à rédiger un article dans les termes voulus, il est encore plus important d'éviter par tous les moyens la création de deux systèmes de droit en matière de traités. Pour ce qui est du *jus specialis*, sa délégation est très favorable aux amendements des Etats-Unis et de l'Espagne (A/CONF.39/C.1/L.21 et L.35/Rev.1), car ils envisagent la disposition dont il s'agit de manière analytique, au lieu que la Commission du droit international a préféré suivre la démarche opposée.

70. A propos du texte de la Commission, de caractère général, M. Krispis propose d'insérer le terme « rédigés et » avant le mot « adoptés », conformément au paragraphe 3 du commentaire. Cependant, cette suggestion dépendra de la décision du Comité de rédaction à l'égard de l'article 2, car si le Comité retient la définition de l'expression « adoption du texte d'un traité » proposée par la délégation française (A/CONF.39/C.1/L.24), le terme « adoptés » suffira peut-être.

71. Quant aux autres amendements, la proposition contenue dans celui du Royaume-Uni (A/CONF.39/C.1/L.39) visant à insérer les mots « toute pratique établie » conduit à se demander si l'on ne peut pas considérer comme pratiques établies les règles des organisations internationales : l'article 4 ne fait pas de distinction entre les règles écrites et non écrites ; et il semble que la notion de pratique établie, du moment que l'*opinio juris* nécessaire accompagne le *longus usus* requis, se trouve incluse dans l'expression « toute règle pertinente ». Le même argument vaut pour l'amendement de Ceylan (A/CONF.39/C.1/L.53), qui propose l'adjonction des mots « ou décision » ; d'après l'article 4 on peut entendre par règle soit une disposition d'un traité, soit la décision d'une organisation internationale.

72. Si le texte de la Commission est adopté tel quel, la convention ne s'appliquera pas de la même manière aux deux catégories de traités en question. Elle s'appliquera aux actes constitutifs parce que l'organisation n'existait pas encore lorsqu'ils ont été rédigés et qu'aucune règle pertinente de l'organisation ne peut jouer ; mais ce sera l'inverse dans le cas des traités adoptés au sein d'organisations internationales : en effet, les organisations avaient déjà leur existence propre au moment de l'entrée en vigueur de ces instruments ; des actes comme une convention sur le droit des traités s'appliqueront donc à ceux-ci indépendamment des règles des organisations dont il s'agit.

73. M. RUDA (Argentine) estime qu'il ressort du débat que la règle énoncée dans l'article 4 relève de la *lex lata* codifiant les règles du droit coutumier en vigueur.

Celles-ci, fondées sur une longue pratique, diffèrent des règles du droit international général des traités. De l'avis de sa délégation, l'article 4 ne fait que traduire la situation actuelle et n'innove pas.

74. Au cours du débat, il a été généralement reconnu que les actes constitutifs d'organisations internationales sont subordonnés au droit général des traités aussi bien qu'aux règles propres à ces organisations, ainsi que l'établit le paragraphe 2 du commentaire sur l'article 4. Le problème qui se pose à la Commission est donc un problème de rédaction: trouver la meilleure façon de formuler ces idées dans un seul article.

75. M. Ruda pense, comme le représentant de la Suède, qu'il n'y a pas de raison qu'une organisation ne puisse conclure des traités de la façon qui lui convient le mieux, à condition que celle-ci ne soit pas contraire aux normes impératives du droit international. Tel est précisément l'objectif de l'article 4, qui ne soulève pas de problèmes de principe pouvant avoir un effet défavorable sur le droit des traités en général. L'accord quant au fond sur l'article 4 étant général, cet article devrait être maintenu sous une forme générale, sans quoi la Commission aurait à examiner une longue série d'exceptions spécifiques qui ne fera que s'allonger à mesure que se poursuit le débat. C'est ainsi que l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.21) mentionne huit articles, que l'observateur du Conseil de l'Europe en a cité 27 et celui de la Banque internationale plus de 30. Il semble donc préférable de s'employer à rédiger une disposition générale et claire.

76. M. BINDSCHEDLER (Suisse) rappelle que la Commission du droit international a d'abord songé à élaborer non une convention obligatoire, mais un code sur le droit des traités. Il est certain que la convention doit avoir non pas le caractère de *jus cogens* mais celui de *jus dispositivum*. La délégation suisse est d'ailleurs d'avis qu'il n'existe pas de *jus cogens* en droit international. Les Etats peuvent donc déroger à la convention et adopter d'autres dispositions, ce qui est nécessaire pour permettre le développement progressif du droit international. En conséquence, la réserve d'une convention contraire entre les parties est superflue d'un point de vue juridique, parce que les Etats sont toujours libres de se départir d'un commun accord des règles posées par la convention. La délégation suisse ne voit donc pas d'objection sérieuse à ce que soit adoptée la proposition de la Suède et des Philippines tendant à supprimer cet article et elle appuie la proposition suédoise visant à insérer une disposition générale au sujet de la nature de la convention.

77. Néanmoins, une disposition allant dans le sens de l'article 4 demeure indiquée pour des raisons pratiques et pour des raisons de principe, afin de fournir aux Etats des directives en matière de conclusion de traités. La délégation suisse approuve, dans son principe, le texte de la Commission du droit international et elle estime judicieuse la décision de celle-ci d'exclure les traités conclus sous les auspices d'organisations internationales car ils ne diffèrent pas essentiellement des autres traités multilatéraux, le rôle des organisations, dans ces cas-là, étant purement technique. La délégation suisse ne saurait donc donner son appui à l'amendement de l'Espagne (A/CONF.39/C.1/L.35/Rev.1).

78. Peut-être n'est-il pas nécessaire de faire une réserve en ce qui concerne les actes constitutifs puisqu'une organisation n'existe pas encore lorsque son acte constitutif est adopté et que la disposition ne s'appliquerait donc qu'à la révision de cet acte. Par contre, les traités adoptés au sein d'organisations internationales devraient être subordonnés à des règles spéciales. La question de savoir si l'exception doit être limitée à l'adoption ne peut pas être tranchée tant que la définition de l'adoption du texte d'un traité n'a pas été formulée de façon définitive.

79. La délégation suisse ne peut appuyer l'amendement des Etats-Unis (A/CONF.39/C.1/L.21) parce que l'énumération risque toujours d'être incomplète.

80. Pour ce qui est de la rédaction de la clause générale, M. Bindschedler est en mesure d'appuyer le texte proposé par le Pérou (A/CONF.39/C.1/L.58), qui met l'accent sur la règle générale plutôt que sur l'exception, alors que le texte de la Commission fait le contraire. Si l'amendement du Pérou n'était pas adopté, cependant, la délégation suisse serait en faveur d'une fusion des amendements de l'Ukraine et de la France (A/CONF.39/C.1/L.12 et L.55), qui limitent tous deux la portée de l'article.

81. Enfin, il est d'avis que c'est à la Commission plénière et non au Comité de rédaction qu'il appartient de prendre une décision sur cet article, car il s'agit de questions de principe.

La séance est levée à 18 h 10.

DIXIÈME SÉANCE

Mercredi 3 avril 1968, à 11 h 05

Président : M. ELIAS (Nigeria)

Examen de la question du droit des traités conformément à la résolution 2166 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966 (suite)¹

ARTICLE 4 (Traité qui sont les actes constitutifs d'organisations internationales ou qui sont adoptés au sein d'organisations internationales) [suite]

1. M. DENIS (Belgique) constate que l'amendement de la Suède et des Philippines (A/CONF.39/C.1/L.52 et Add.1) et les commentaires qui l'ont accompagné pose une question de principe importante. Les articles du projet constituent-ils des règles auxquelles les Etats peuvent déroger ou s'imposeront-ils obligatoirement aux Etats, sauf s'ils contiennent une disposition formelle prévoyant des dérogations? Le caractère de chacun des articles, de ce point de vue, devrait être déterminé par la Conférence et indiqué dans une formule appropriée soit dans le texte de chacun de ces articles, soit dans un article de portée générale.

2. En ce qui concerne l'objet propre de l'article 4, la délégation belge estime que la convention doit tenir

¹ Pour la liste des amendements proposés, voir 8^e séance, note 1.