Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales

Vienne, Autriche
18 février – 21 mars 1986

Document:-
A/CONF.129/C.1/SR.6

6e séance de la Commission plénière

Extrait du volume I des *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)*

Copyright © United Nations

73. Il se pose une deuxième question, qui est celle de la manière dont les dispositions de la future convention devriendront applicables aux organisations internationales. Existe-t-il en fait des moyens — voire des moyens indirects — grâce auxquels ces dispositions peuvent être intégrées dans la pratique des organisations internationales ? On a soulevé la question de savoir si ces dispositions ne pourraient pas être rendues applicables par des moyens directs et, à ce propos, le représentant de la France a demandé si la Conférence ne tentait pas d'établir des règles impératives. M. Reuter répond qu'une fois adoptée la convention projetée sera un traité comme tous les autres. En tant que telle, elle n'aura de force obligatoire pour une organisation internationale que si celle-ci y devient partie. La Commission du droit international n'a pas envisagé de dérogation à la règle énoncée à l'article 34 de la Convention de 1969, aux termes de laquelle un traité ne crée ni obligations ni droits pour des tiers.

74. M. JESUS (Cap-Vert) propose d'ajourner la décision concernant l'article 5, ce qui lui permettra d'établir les bases d'une entente avec certaines autres délégations. Après consultation, il espère qu'il sera possible de présenter une proposition généralement acceptable au sujet de la modification de l'article et de l'adaptation de la définition d'"organisation internationale" à l'article 2.

La séance est levée à 12 h 50.

6e séance

Lundi 24 février 1986, à 15 h 25.

Président : M. SHASH (Egypte).

En l'absence du Président, M. Nascimento e Silva (Brésil), vice-président, prend la présidence.

Examen de la question du droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, conformément aux résolutions de l'Assemblée générale 37/112 du 16 décembre 1982, 38/139 du 19 décembre 1983, 39/86 du 13 décembre 1984 et 40/76 du 11 décembre 1985 (A/CONF.129/4 et Corr.1)

[Point 11 de l'ordre du jour] (*suite*)

Article 5 (Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT dit que le Cap-Vert a présenté une nouvelle proposition relative à l'article 5 (A/CONF.129/C.1/L.21). Aussi propose-t-il à la Commission de renvoyer sa décision sur cet article jusqu'à ce qu'elle ait pu examiner la proposition.

Il en est ainsi décidé.

Article 6 (Capacité des organisations internationales de conclure des traités)

2. M. TUERK (Autriche), présentant son amendement (A/CONF.129/C.1/L.3), dit que, s'il éprouve des difficultés à accepter le texte proposé par la Commission du droit international (CDI), c'est parce que celui-ci ne se réfère qu'à la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Il importe de ne pas négliger les cas où des Etats deviendraient parties à la nouvelle convention sans être parties à la Convention de Vienne sur le droit des traités[1] de 1969, dont l'article 6 stipule que "tout Etat a la capacité de conclure des traités". Il est justifié d'incorporer une disposition identique dans le projet de convention afin que la corrélation soit la plus étroite possible entre les deux textes, compte tenu notamment du fait que d'autres paragraphes du projet font référence à la fois aux Etats et aux organisations internationales.

3. M. BERNAL (Mexique), présentant son amendement (A/CONF.129/C.1/L.7), note qu'il s'agit d'un corollaire de sa proposition relative au paragraphe 1 *j* de l'article 2 (A/CONF.129/C.1/L.6). Le libellé définitif de l'article 6 sera dans une large mesure fonction de la forme que prendra la définition des mots "règles de l'organisation" dans l'article 2. L'amendement à l'article 6 se fonde sur deux prémisses : premièrement, la question de la personnalité juridique des organisations internationales n'a pas à être examinée par la Conférence; deuxièmement, si le fait qu'une organisation internationale a la capacité de conclure des traités constitue une règle générale du droit international, l'exercice de cette capacité est soumis aux restrictions exprimées dans l'acte constitutif de ladite organisation. On notera que l'amendement laisse de côté des questions théoriques, telles que la personnalité juridique des organisations internationales, qui ont été examinées en détail par la CDI, et qu'il a principalement pour objet d'éliminer certaines ambiguïtés linguistiques.

4. La délégation mexicaine accueillera volontiers toute suggestion ou modification tendant à préciser le problème ardu de la capacité des organisations internationales.

5. M. VASSILENKO (République socialiste soviétique d'Ukraine) dit que l'article 6 est un élément capital du projet de convention. Etant donné l'importance primordiale de la question de la capacité des organisations internationales de conclure des traités, et compte tenu du caractère spécifique de cette capacité, il aurait

[1] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

dû être formulé de façon plus précise. Sa délégation peut toutefois accepter le libellé proposé par la CDI s'il est entendu qu'une organisation internationale a la capacité de conclure des traités dans la mesure requise par les objectifs et les fonctions prévus par son acte constitutif.

6. Cette interprétation de la capacité d'une organisation internationale découle de l'article 6, qui fait état des règles de l'organisation, dont l'acte constitutif est le plus important. C'est lui qui définit les buts et fonctions de l'organisation et détermine le cadre de sa compétence et sa capacité de conclure des traités.

7. L'analyse des actes constitutifs d'organisations telles que l'ONU, le Fonds monétaire international, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et le Conseil d'assistance économique mutuelle démontre de façon convaincante que leur capacité de conclure des traités est déterminée par les fonctions et les objectifs énoncés dans ces instruments. Le projet de convention est appelé à régir les procédures gouvernant la conclusion de traités entre des parties qui sont soit des Etats — sujets principaux du droit international, dotés d'une capacité universelle de conclure des traités — soit des organisations internationales, qui ont en la matière une capacité spéciale. Il conviendrait donc que l'article 6 vise à la fois les Etats et les organisations internationales. C'est ce vers quoi semble tendre l'amendement de l'Autriche, auquel sa délégation peut souscrire. L'amendement du Mexique veut donner une définition plus claire de la capacité qu'a une organisation internationale de conclure des traités, tout en tenant compte des différences de nature entre la capacité des organisations internationales et celle des Etats, mais il présente des difficultés pour sa délégation et pourrait être amélioré.

8. Même si la délégation ukrainienne est disposée à accepter le libellé actuel de l'article 6 dans le sens mentionné plus haut, qui est compatible avec ses vues sur le paragraphe 1 *j* de l'article 2 telles que reflétées dans l'amendement de la Pologne, de la République démocratique allemande, de la RSS de Biélorussie, de la RSS d'Ukraine et de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (A/CONF.129/C.1/L.2), elle souhaiterait voir la Commission plénière convenir d'une délimitation plus précise de la capacité qu'ont les organisations internationales de conclure des traités, qui tiendrait compte du caractère spécifique de cette capacité.

9. M. ECONOMIDES (Grèce) juge l'article 6 incomplet car il mentionne les règles pertinentes de l'organisation sans prévoir le cas — fréquent dans la pratique — où celles-ci sont muettes sur la capacité qu'a cette organisation de conclure des traités. Faut-il en conclure que l'organisation internationale n'a pas cette capacité ? Ou, si elle a déjà conclu des traités, ces derniers sont-ils dépourvus de validité du fait que l'organisation, de par ses règles pertinentes, n'avait pas le droit de les conclure ?

10. La délégation grecque considère que, lorsque les règles pertinentes sont muettes sur la question de la capacité de conclure des traités, il faut se référer aux règles du droit international général, d'après lequel toute organisation, dès lors qu'elle est dotée de la personnalité internationale, a automatiquement le droit de conclure des traités, à condition que ces derniers soient conformes à ses objectifs et à ses fonctions. Il est donc regrettable que l'article 6 ne mentionne pas les règles générales du droit international.

11. La délégation grecque ne peut accepter le libellé proposé par le Mexique car il est encore plus restrictif que le texte actuel de l'article 6. Elle peut souscrire à l'amendement de l'Autriche mais n'estime pas vraiment nécessaire son inclusion à l'article 6.

12. Pour M. ROMAN (Roumanie), l'article 6 est acceptable mais son libellé n'est pas idéal. La Roumanie ne peut pas faire sienne la thèse selon laquelle c'est le droit international qui pose le principe de la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités en tant que règle de droit commun qui ne céderait que devant des dispositions restrictives expresses des instruments constitutifs. La Roumanie estime au contraire que la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités dépend toujours et entièrement des règles de cette organisation. M. Roman partage la conception de la CDI selon laquelle chaque organisation présente une physionomie juridique qui lui est propre et qui se traduit par une capacité individualisée. La capacité contractuelle de chaque organisation est donc celle qui lui a été attribuée par les Etats membres et non pas par le droit international général.

13. La CDI s'est efforcée de rédiger un texte laissant de côté la question du statut des organisations internationales en droit international. Cette position n'a toutefois pas permis de donner à l'article la clarté voulue, et la référence faite à la notion fondamentale de "règles de l'organisation" ne peut pas offrir la solution au problème tant qu'il n'y aura pas dans l'article 2 une définition satisfaisante de ces termes. Deux possibilités s'offrent à la Conférence : l'une serait de définir les termes "règles de l'organisation" de la manière proposée dans le document A/CONF.129/C.1/L.2; l'autre serait d'introduire les éléments de cette définition même dans l'article 6 pour expliquer de quelle capacité il s'agit.

14. La délégation roumaine souscrit à la proposition faite par la délégation autrichienne car il lui paraît justifié de rappeler la règle énoncée dans la Convention de Vienne de 1969 en vertu de laquelle tout Etat a la capacité de conclure des traités, et cela d'autant plus qu'il est nécessaire de marquer la différence qui existe entre la capacité juridique d'un Etat et celle d'une organisation internationale.

15. M. PISK (Tchécoslovaquie) estime que l'article 6 est l'un des articles clefs du travail de codification en cours. La délégation tchécoslovaque juge acceptable le libellé proposé par la CDI. Lorsqu'elle l'a arrêté, la CDI a admis que chaque organisation avait sa propre physionomie juridique, attestée par sa capacité individualisée de conclure des traités. Les actes constitutifs de la majorité sans doute des organisations internationales ne contiennent pas de dispositions relatives à la capacité de conclure des traités, mais la pratique de l'organisation en matière de traités, fondée sur l'accord tacite de ses Etats membres, peut être considérée comme supplétive de l'acte constitutif. Les traités ainsi conclus

ne doivent cependant être en conflit ni avec les actes constitutifs de l'organisation ni avec les principes fondamentaux du droit international, y compris ceux qui sont consacrés par la Charte des Nations Unies.

16. La délégation tchécoslovaque peut certes appuyer l'amendement de l'Autriche, mais elle estime que le rappel de la disposition figurant à l'article 6 de la Convention de 1969 est inutile et que le projet d'article devrait se limiter au cas des organisations internationales. La proposition du Mexique insiste à juste titre sur les actes constitutifs mais ne mentionne pas la capacité des organisations internationales de conclure des traités avec des sujets du droit international autres que les Etats et les organisations internationales. La délégation tchécoslovaque pourrait accepter l'article soit dans sa forme actuelle soit avec l'amendement de l'Autriche, mais elle estime que son libellé dépendra en dernière analyse de la définition des termes "règles de l'organisation" à l'article 2.

17. M. ULLRICH (République démocratique allemande) dit qu'il n'aurait pas d'objections au libellé actuel du projet d'article 6, non plus qu'au libellé proposé par le Mexique, si l'on modifiait l'article 2 en y faisant figurer une définition acceptable de l'expression "règles de l'organisation". Sa délégation, associée à d'autres, a fait une proposition en ce sens (A/CONF.129/C.1/L.2) et le débat sur le projet d'article 6 a montré que l'idée dont s'inspirait cette proposition bénéficiait d'un appui certain.

18. Le texte du paragraphe 1 *j* de l'article 2 proposé par la Commission du droit international est repris textuellement de l'article premier, alinéa 34, de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel[2] de 1975.

19. La capacité qu'a une organisation internationale de conclure des traités est fonction de son statut en droit international et découle donc de ses actes constitutifs. On ne peut pas dès lors se contenter de définir les "règles de l'organisation" en reprenant la formule utilisée dans la Convention de 1975, qui vise uniquement les relations entre Etats et organisations de caractère universel. Lorsque la question du statut des organisations internationales a été discutée à la Conférence qui a adopté la Convention de 1975, on a fait observer que le projet soumis par la CDI ne contenait aucune disposition à cet égard. La Conférence, suivant en cela le point de vue de la CDI, a considéré que la définition de l'organisation internationale risquait de soulever des questions théoriques touchant à sa personnalité et à sa capacité. Elle s'en est donc tenue à la formule utilisée à l'article premier, alinéa 34, de la Convention de 1975, celle-là même qui figure à l'article 2, paragraphe 1 *j*, du projet à l'examen.

20. La proposition qui figure dans le document A/CONF.129/C.1/L.2 reprend les trois éléments énumérés dans le projet d'article 2, mais en soulignant la prééminence des actes constitutifs. Les deux autres éléments — les instruments juridiquement obligatoires et la pratique — ne peuvent être reconnus comme règles de l'organisation que s'ils procèdent des actes constitutifs. L'expression "règles de l'organisation" se retrouve tout au long du projet et constitue par conséquent une pièce maîtresse de la convention proposée; il faut donc la définir avec le plus grand soin.

21. M. WANG Houli (Chine) est favorable à l'adjonction proposée par l'Autriche à l'article 6. Sa délégation pourra de même appuyer la proposition mexicaine, qui met l'accent sur le rôle des actes constitutifs des organisations internationales. Mais la question essentielle demeure bien celle de la définition des "règles de l'organisation" proposée à l'article 2. Le représentant de la Chine pourra donc accepter l'une ou l'autre des solutions proposées par la délégation roumaine.

22. Mme DIAGO (Cuba) considère le projet d'article 6 comme particulièrement important. Sa délégation juge acceptable la proposition autrichienne, qui viendrait utilement compléter le texte de la CDI. Mais le plus important, c'est que le contenu de l'article 6 cadre bien avec la définition des "règles de l'organisation" donnée à l'article 2. En d'autres termes, il faudra, pour prendre une décision sur l'article 6, attendre que l'accord se soit fait sur le texte de cette définition.

23. Mme VLASOVA (République socialiste soviétique de Biélorussie) est elle aussi d'avis que les travaux de la Commission sur le projet d'article 6 seront d'autant plus efficaces si elle aboutit rapidement à un accord sur le libellé du paragraphe 1 *j* de l'article 2. La base de cet accord pourrait être trouvée dans le document A/CONF.129/C.1/L.2, qui retient le principe fondamental de la définition des mots "règles de l'organisation" proposée par la Commission du droit international, ne change rien aux sources constitutives de ces règles et contient les éléments indispensables pour faire la corrélation avec la conclusion des traités internationaux.

24. L'importance primordiale des normes posées par les actes constitutifs est un principe universellement reconnu du droit international qui doit être inscrit dans le projet de convention. Certains représentants ont critiqué l'expression "instruments juridiquement obligatoires" figurant dans la proposition; cette expression vise à faire ressortir, parmi nombre de documents, ceux qui ont un caractère juridiquement obligatoire. Cela se justifie puisque les documents qui établissent les règles d'une organisation doivent nécessairement avoir un caractère juridiquement obligatoire pour tous ses membres et organes. L'adoption de la proposition aiderait grandement à déterminer la capacité de conclure des traités internationaux. Du fait de la corrélation directe entre le projet d'article 6 et le projet de paragraphe 1 *j* de l'article 2, la Conférence doit harmoniser ses décisions concernant ces deux dispositions. Si la proposition contenue dans le document A/CONF.129/C.1/L.2 était adoptée, la délégation de la RSS de Biélorussie pourrait appuyer le libellé de l'article 6 proposé par la Commission du droit international.

25. M. LI BAE HYON (République populaire démocratique de Corée) pense que, sous réserve d'un accord sur une définition acceptable des mots "règles de l'or-

[2] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.V.12), p. 201.

ganisation" à l'article 2, la base juridique de la capacité des organisations internationales de conclure des traités sera correctement exprimée par le libellé actuel du projet d'article 6. L'emploi du mot "pertinentes" prête néanmoins à confusion et mieux vaudrait pour plus de clarté et de cohérence employer l'expression "règles de l'organisation" tout au long des projets d'articles.

26. Mme THAKORE (Inde) estime que l'article 6 a une importance fondamentale, car il vise à indiquer, aux seules fins de la détermination du régime juridique applicable aux traités auxquels sont parties des organisations internationales, les règles permettant d'apprécier la capacité de conclure des traités. Comme il n'est pas possible de soumettre les organisations internationales à une règle uniforme ni de les entamer dans un cadre inutilement rigide qui risque de gêner leurs activités futures, le projet d'article prévoit que cette capacité est régie par les "règles pertinentes" de l'organisation qui, en vertu du paragraphe 1 *j* de l'article 2, comprennent les actes constitutifs de l'organisation et sa pratique bien établie. L'addition de l'adjectif "pertinentes" permet de préciser que l'article 6 ne vise que les règles qui concernent la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités.

27. Le libellé proposé par la Commission du droit international est souple, mais neutre aussi en ce sens qu'il ne prend pas parti sur les diverses doctrines relatives au fondement de la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Il tient pleinement compte de l'avis consultatif formulé en 1949 par la Cour internationale de Justice sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies[3], selon lequel, alors qu'un Etat possède, dans leur totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation des Nations Unies doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique.

28. Le libellé du projet d'article 6 est le résultat d'un compromis entre les avis opposés exprimés d'une part dans le cadre de la Commission du droit international et d'autre part dans les commentaires des gouvernements. La délégation indienne juge ce libellé tout à fait acceptable car il respecte la faculté des organisations internationales d'instaurer une pratique, point auquel elles attachent une importance considérable.

29. Elle n'a pas d'idée arrêtée sur l'amendement autrichien et pourra l'accepter s'il recueille la généralité des suffrages. Elle ne peut toutefois accepter la proposition mexicaine, dont les termes sont trop restrictifs.

30. M. FOROUTAN (République islamique d'Iran) ne pense pas que la Commission du droit international ait eu raison de stipuler à l'article 6 que la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie uniquement par les règles pertinentes de cette organisation. Ce qui se produirait dans les cas où les règles d'une organisation ne donneraient pas à cette organisation une telle capacité est une question que l'on peut se poser. Il semble que la CDI ait trouvé ce problème très difficile à résoudre, et c'est pourquoi elle s'est bornée à proposer un article qui élude la difficulté. La proposition présentée par l'Autriche revient à ajouter un paragraphe superflu qui n'aurait d'autre effet que d'affaiblir le projet d'article 6. La délégation iranienne convient avec le représentant de la Grèce que le libellé proposé par le Mexique est plus restrictif que le texte de la CDI.

31. M. DALTON (Etats-Unis d'Amérique) ne voit pas d'objection à l'amendement de l'Autriche encore qu'il ne le trouve pas très utile. La proposition du Mexique d'autre part risque de rendre le texte de l'article plus compliqué et ne faciliterait pas la tâche des organisations internationales ni de ceux qui seraient appelés à traiter avec elles dans l'avenir. Une décision sur le paragraphe 1 *j* de l'article 2 affecterait l'article 6, mais la question pourrait être résolue à la fin de l'examen du projet d'articles en liaison avec plusieurs articles et non avec le seul article 6.

32. M. BARRETO (Portugal) souligne, à propos de l'amendement présenté par l'Autriche, que le projet de convention n'est pas un simple protocole à la Convention de Vienne de 1969 et que par conséquent la capacité des Etats de conclure des traités devrait être également définie dans le nouvel instrument. Dans l'avenir, un Etat pourra être partie à la future convention et non à la précédente; il pourrait alors chercher dans la première une disposition régissant la capacité des Etats de conclure des traités. L'amendement présenté par l'Autriche devrait par conséquent être adopté. La délégation portugaise trouve la proposition mexicaine extrêmement intéressante dans la mesure où ce texte vise à définir des règles précises sur la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Cependant, le libellé de cette proposition est étroitement lié à celui du document A/CONF.129/C.1/L.2 relatif au paragaphe 1 *j* de l'article 2, et par conséquent ses effets sont toujours incertains. Il est clair que les règles de l'organisation doivent déterminer la capacité de cette organisation internationale de conclure des traités; encore faut-il savoir si ces règles consistent uniquement en l'acte constitutif ou si elles comprennent des éléments tels que la pratique. C'est en raison de ces incertitudes que la délégation portugaise préfère le texte de la Commission du droit international. Cependant, le mot "pertinentes" pourrait poser des difficultés et il faudrait soit le supprimer soit exprimer d'une manière plus précise la notion qu'il contient, mais ceci est probablement l'affaire du Comité de rédaction.

33. M. ANGHEL (Conseil des Nations Unies pour la Namibie) dit que si la Conférence approuve l'addition proposée par l'Autriche au projet d'article 6, ce dernier offrira une liste exhaustive des sujets du droit international auxquels est reconnue la capacité de conclure des traités internationaux, mais en omettant le Conseil des Nations Unies pour la Namibie. Il propose donc, pour bien préciser la position du Conseil, que cet article comprenne, après le paragraphe proposé par l'Autriche, un paragraphe stipulant que le Conseil des Nations Unies pour la Namibie a la capacité de conclure des traités conformément aux résolutions et décisions pertinentes de l'Assemblée générale.

34. M. WOKALEK (République fédérale d'Allemagne) fait observer que l'article 6 se borne à refléter la

[3] *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif : C.I.J. Recueil 1949*, p. 174.

pratique internationale. On a fait valoir que la compétence d'une organisation internationale découle de ses objectifs et de ses fonctions, mais c'est bien ce que prévoit déjà l'expression "règles de cette organisation"; le point n'a donc pas besoin d'être précisé. Cela dit, il convient en effet de lire l'article 6 en parallèle avec l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2. Une fois résolu le problème de rédaction que pose ce dernier alinéa, on aura résolu celui de l'article 6. Mais une autre question risque de se poser à propos du règement des différends : en effet, qui peut dire si tel ou tel acte d'une organisation rentre ou non dans le cadre de ses règles ? Il n'est guère possible de se prononcer de l'extérieur de l'organisation.

35. La délégation de la République fédérale d'Allemagne estime que la proposition mexicaine limite inutilement la capacité des organisations internationales. Quant à l'addition proposée par l'Autriche, le paragraphe 7 du commentaire de la CDI semble la rendre superflue, mais M. Wokalek n'a pas une position arrêtée.

36. Pour M. CRUZ FABRES (Chili), il y a une différence de statut juridique entre Etats et organisations. Il souscrit donc à la proposition autrichienne, qui réglerait cette question en faisant apparaître les différences dans des paragraphes distincts. En outre, il importe de bien préciser que l'expression "règles pertinentes" vise les actes constitutifs des organisations internationales plutôt que leur pratique. En effet, cette pratique ne peut aller au-delà de l'acte constitutif et ne peut en aucun cas le modifier.

37. M. GÜNEY (Turquie) appuie lui aussi l'amendement autrichien, dans lequel il voit un utile rappel. Si cet amendement est accepté, il faudra modifier le titre de l'article 6 comme suit : "Capacité des Etats et des organisations internationales de conclure des traités". En revanche, la proposition mexicaine ne lui semble pas améliorer le texte.

38. Pour M. HARDY (Communauté économique européenne), il est maintenant établi que les organisations internationales concluent des traités. La Commission du droit international a, à bon droit, jugé inutile de préciser les fondements de leur capacité de conclure des traités et les limites de cette capacité, considérant que la question se réglerait en fonction du sens donné à l'expression "règles de cette organisation". Le mot "régie" est le mot clef de l'article 6 que propose la CDI. Les règles dont il s'agit devraient être définies de façon générale et avec souplesse à l'article 2, paragraphe 1 *j*. La pratique des communautés européennes milite en ce sens. La Communauté européenne du charbon et de l'acier et la Communauté européenne de l'énergie atomique ont, de par leurs actes constitutifs, des pouvoirs généraux de conclusion de traités. La Communauté économique européenne tire ses pouvoirs de conclure des traités d'articles précis de son acte constitutif. La Cour de justice des communautés européennes a adopté à ce sujet une série de décisions; le principe dont elles s'inspirent est que la compétence des communautés, exercée sur le plan interne, donne naissance à une compétence externe. Ces principes sont soit déduits des actes constitutifs en question, soit tirés des clauses mêmes de ces actes.

39. Le texte de l'article 6 proposé par la CDI est acceptable. Le libellé proposé par le Mexique est trop restrictif et le sens qui y est donné à l'expression "autres règles" n'apparaît pas clairement.

40. M. JESUS (Cap-Vert) fait observer que le droit qu'ont les Etats souverains de conclure des traités est un élément essentiel de leur souveraineté, et cela qu'il soit ou non énoncé dans un instrument juridique. L'article 6 de la Convention de Vienne de 1969 se borne à enregistrer une règle du droit international coutumier. C'est pourquoi la CDI, lorsqu'elle a rédigé l'article 6 du projet d'articles, a omis de mentionner la capacité des Etats. L'amendement autrichien vise à combler cette lacune pour maintenir le parallélisme entre le projet d'articles et la Convention de 1969. Il est inutile, mais la délégation du Cap-Vert peut l'accepter. M. Jesus pense que l'expression "règles pertinentes" vise à faire écho à la définition qui figure à l'article 2, paragraphe 1 *j*. Si tel est le cas, le mot "pertinentes" devrait être supprimé de façon que l'article 6 reflète correctement cette définition.

41. Pour M. NETCHAEV (Union des Républiques socialistes soviétiques), le libellé de l'article 6 proposé par la CDI reflète fidèlement les caractéristiques de la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités. Seule une organisation intergouvernementale a le droit de conclure des traités, et ce droit découle de ses règles. L'attitude d'un grand nombre de gouvernements à l'égard de l'article 6 sera fonction du texte adopté pour le paragraphe 1 *j* de l'article 2. La proposition relative à ce paragraphe présentée dans le document A/CONF.129/C.1/L.2 est plus claire que la définition de la CDI car elle se réfère aux instruments juridiquement obligatoires et à la pratique fondés sur les actes constitutifs de l'organisation. Si cette proposition est adoptée, le projet d'article 6 pourra être approuvé sous la forme proposée par la CDI, à condition que le mot "pertinentes" soit supprimé afin que l'article soit conforme à la nouvelle définition.

42. La délégation soviétique n'est pas opposée à l'amendement autrichien. Elle se demande quelles seront les conséquences au cas où une organisation internationale conclurait un traité en violation de son acte constitutif. Le projet d'articles ne contient aucune disposition sur ce point, mais la Conférence devrait envisager d'en insérer une et étudier à quel endroit du texte la placer.

43. M. MONNIER (Suisse) rappelle le paragraphe 2 du commentaire de la CDI, dans lequel il est noté que l'article 6 indique selon quelles règles la capacité des organisations internationales de conclure des traités doit être appréciée. Au cas où les règles d'une organisation internationale ne comporteraient pas d'indication claire à ce propos, leur silence ou leur obscurité ne devraient pas être interprétés comme privant l'organisation de cette capacité. Dans de tels cas, lorsqu'il est approprié qu'une organisation internationale puisse conclure des traités pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés, cette capacité découlerait des pouvoirs dont jouissent implicitement les organisations internationales, en vertu du droit international, pour s'acquitter de leurs fonctions. La pratique atteste d'ailleurs amplement le bien-fondé de cette proposition. La dé-

légation suisse ne peut accepter la proposition mexicaine et appuie le texte actuel de l'article 6.

44. M. RAMADAN (Egypte) note que la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités découle du droit international et des objectifs pour lesquels l'organisation a été créée. Cette capacité n'a pas à être expressément mentionnée dans l'acte constitutif, mais les Etats peuvent ne pas l'accorder à une organisation dont ils sont membres, ou ne l'accorder que cas par cas. La délégation égyptienne approuve le libellé actuel de l'article 6.

45. Mme OLIVEROS (Argentine) souligne que le texte de l'article 6 proposé par la CDI est clair mais est tributaire de la définition qui sera donnée au paragraphe 1 *j* de l'article 2. Le mot "pertinentes" devrait être supprimé. La délégation argentine est disposée à accepter l'amendement autrichien. Il n'est pas superflu de consacrer un paragraphe à la capacité des Etats de conclure des traités puisque le projet d'articles ne constitue pas un appendice de la Convention de Vienne de 1969 et qu'un Etat peut être partie à une convention mais non à une autre. Si l'amendement autrichien est adopté, le titre de l'article 6 devrait être modifié comme suit : "Capacité des parties de conclure des traités". Le mot "parties" est défini au paragraphe 1 *b* de l'article 2.

46. Pour M. CASTROVIEJO (Espagne), la CDI, soucieuse de régler la controverse qui sépare ceux qui estiment que la capacité des organisations internationales de conclure des traités a sa source dans le droit international général et ceux qui pensent qu'elle ne tient son existence que de la volonté des Etats telle qu'elle est exprimée dans les instruments constitutifs, a dans son projet d'article rendu un jugement de Salomon. Même s'il ne satisfait pas complètement la délégation espagnole, ce libellé est peut-être le meilleur que l'on puisse adopter et il a le mérite de la concision et de la clarté. M. Castroviejo voit dans le mot "pertinentes" une référence au contenu du paragraphe 1 *j* de l'article 2. Toute autre explication poserait la question de savoir si la pratique est la source des règles dont découle la capacité de conclure des traités.

47. La délégation espagnole ne croit pas que l'amendement autrichien simplifie ou clarifie le texte. La proposition mexicaine vise à donner à l'article une portée plus restreinte et, partant, à en verrouiller l'interprétation, ce qui fera obstacle au développement de la pratique internationale et obscurcira la distinction entre Etats et organisations internationales en ce qui concerne la capacité de conclure des traités.

48. Pour M. RODRÍGUEZ CEDEÑO (Venezuela), les organisations internationales ont la capacité de conclure des traités à la fois en tant que sujets du droit international et en vertu de leurs règles, qui sont l'expression de la volonté des Etats qui les ont créées. Cela n'empêche pas que soit reconnue aux organisations une compétence implicite exercée conformément aux objectifs qui sont énoncés dans leur acte constitutif.

49. L'article 6 du projet de la CDI est incomplet et la proposition mexicaine vise à pallier cette insuffisance en fondant l'article sur les règles générales relatives à la capacité de conclure des traités énoncées dans la Convention de 1969. Toutefois, le libellé proposé par le Mexique exclurait expressément la capacité des organisations internationales de conclure des traités avec des sujets du droit international autres que les Etats ou les organisations internationales et limiterait leur compétence à ce qui est énoncé dans leurs règles et aux pouvoirs qui leur sont implicitement attribués par le droit international. Si la proposition mexicaine est modifiée pour couvrir ces points, la délégation vénézuélienne la jugera acceptable.

50. M. KERROUAZ (Algérie) trouve acceptable le texte de l'article 6 proposé par la CDI, qui doit être considéré en liaison avec le paragraphe 1 *j* de l'article 2. Le Comité de rédaction devrait assurer que la définition des termes "règles de l'organisation" ne laisse place à aucun doute. L'amendement présenté par l'Autriche est superflu car la capacité des Etats de conclure des traités est un attribut de la souveraineté et, par conséquent, il n'y avait pas à le mentionner dans le projet d'article. Cependant, M. Kerrouaz n'a pas d'objection à ce que la proposition de l'Autriche soit renvoyée au Comité de rédaction, qui devrait l'examiner en même temps que l'amendement présenté oralement par le représentant du Conseil des Nations Unies pour la Namibie.

51. M. SKIBSTED (Danemark) considère que le texte de la CDI établit un équilibre satisfaisant entre les différentes écoles de pensée et doit être maintenu tel qu'il est.

52. M. SIEV (Irlande) fait observer que le texte de l'article 6 proposé par la CDI est le résultat d'un compromis, comme on peut le voir au paragraphe 2 du commentaire. Il convient avec le représentant de la Communauté économique européenne que le mot essentiel dans le texte est le mot "régie". Le libellé proposé par le Mexique est plus restrictif parce qu'il fait état des "actes constitutifs". La délégation irlandaise n'est pas favorable à la proposition de l'Autriche, qui, compte tenu du paragraphe 7 du commentaire, paraît superflue. Le texte proposé par la CDI pour l'article 6 est bien équilibré et la délégation irlandaise est prête à l'adopter.

53. M. SANG HOON CHO (République de Corée) croit que la règle posée au projet d'article 6 est la pierre angulaire du projet d'articles car elle traite de la source de la capacité des organisations internationales de conclure des traités. En principe, la République de Corée est favorable au texte proposé par la CDI, qui représente un bon compromis entre les deux différentes écoles de pensée qui existent à ce sujet. La proposition du Mexique est d'une portée trop restrictive, mais l'amendement de l'Autriche est acceptable car, comme l'ont indiqué d'autres délégations, l'objet de la Convention de Vienne de 1969 est différent de celui du projet de convention.

54. Pour M. VIGNES (Organisation mondiale de la santé), le projet d'article soulève deux problèmes : la capacité des organisations internationales de conclure des traités et les limites de cette capacité. Pour ce qui est de la première question, la Commission doit faire preuve de réalisme et décider si l'on peut raisonnablement prétendre que, pour exister, cette capacité doit

être prévue dans les règles de l'Organisation; après tout, des organisations ont conclu des traités depuis de longues années et l'on peut difficilement soutenir qu'elles n'avaient pas le droit de le faire si leurs actes constitutifs ne le prévoyaient pas. Les règles de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sont muettes sur ce point, et pourtant l'Organisation a bien conclu des traités, comme tant d'autres organisations internationales à caractère universel, sans que sa capacité de le faire soit jamais contestée. Tout récemment, la Cour internationale de Justice a donné son avis sur un accord entre l'OMS et l'Egypte et n'a jamais à ce propos mis en question la capacité de l'OMS de le conclure. Cette capacité découle des pouvoirs implicites nécessaires à l'organisation pour remplir son objet et atteindre ses objectifs.

55. En ce qui concerne les limites de cette capacité, il faut aussi adopter une conception réaliste. Une organisation, en concluant des traités, le fait compte tenu de ses propres règles, quand elles existent, ainsi que de certaines dispositions du droit international. L'OMS considère que le texte de la Commission du droit international apporte l'équilibre et la souplesse requis, sans trop de détails, et qu'il exprime l'état actuel du droit en ce qui concerne les organisations internationales. Ce texte a l'appui sans réserve de l'OMS ainsi que celui — l'orateur est autorisé à le déclarer — de l'Organisation internationale du Travail. Ces organisations peuvent accepter l'amendement de l'Autriche mais jugent celui du Mexique trop restrictif.

56. M. ROCHE (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) juge qu'il est particulièrement nécessaire que l'article 6 soit réaliste. Les organisations devraient être en mesure de conclure des traités d'une certaine nature; il est inconcevable qu'une organisation intergouvernementale ne soit pas habilitée à conclure un traité sous une forme ou une autre quand elle doit le faire pour s'acquitter de son mandat constitutionnel. La plupart des organisations ont besoin de conclure un accord de siège avec l'Etat hôte, et dans l'acte constitutif de toute organisation internationale il est donc virtuellement implicite, sinon expressément déclaré, qu'elle a la capacité de conclure un traité. Cet acte constitutif ainsi que les règles et la pratique propres à l'organisation déterminent l'ampleur de sa capacité à cet égard, car aucune organisation ne saurait prétendre avoir la même que celle d'un Etat. La formule adoptée par la Commission du droit international pour l'article 6 est donc raisonnable et, interprétée de façon pragmatique, son organisation peut l'accepter.

57. M. HERRON (Australie) appuie le projet d'article 6 présenté par la Commission du droit international. Il constitue un compromis judicieux qui ne prétend être ni total ni complet. Il n'est pas nécessaire d'y apporter l'amendement de l'Autriche, auquel pourtant sa délégation n'aurait rien à objecter sur le fond. Toutefois, en mettant côte à côte le texte de l'Autriche sur la capacité des Etats et celui de la CDI sur la capacité des organisations internationales, on appelle des comparaisons sur leurs portées respectives qui ne sont pas nécessairement entièrement valables. La proposition du Mexique est un peu vague et la délégation australienne ne peut donc l'accepter.

58. M. GOHO-BAH (Côte d'Ivoire) ne voit pas de difficulté à accepter l'amendement autrichien au texte de la CDI et l'appuiera si la Commission le juge acceptable. Le libellé du paragraphe 1 *j* de l'article 2 étant à son avis déterminant pour l'article 6, l'adoption d'une définition précise dans ce paragraphe résoudra le problème que pose l'article 6 quant à la capacité des organisations internationales de conclure des traités.

59. M. NEUMANN (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel), parlant aussi au nom de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), considère que l'adoption de l'amendement autrichien signifierait que cet amendement serait ajouté au texte de la CDI simplement pour exprimer une règle généralement admise de droit international public. L'UNESCO et l'ONUDI préfèrent toutes deux le texte de la CDI à celui du Mexique, car la notion de "règles de l'organisation" figure dans plusieurs articles du projet et sera définie avec précision à l'article 2. En outre, la proposition du Mexique aurait pour effet de limiter la capacité de conclure des traités des organisations internationales à la conclusion de traités avec des Etats ou avec d'autres organisations internationales, alors que la conclusion d'accords internationaux entre des organisations internationales et d'autres entités est chose fréquente. Le Comité de rédaction devrait pouvoir éliminer cet effet, certainement involontaire, en coordonnant le libellé de l'article 6 avec celui de l'article 3 et de l'alinéa *b* de l'article premier.

60. M. SZÉNÁSI (Hongrie) dit que sa délégation est disposée à appuyer le projet de la CDI, à condition que le libellé du paragraphe 1 *j* de l'article 2 soit modifié conformément à la proposition figurant dans le document A/CONF.129/C.1/L.2 et que le mot "pertinentes" soit supprimé dans le projet d'article 6.

61. La délégation hongroise n'éprouve pas de grandes difficultés à accepter la proposition autrichienne.

62. M. ALBANESE (Conseil de l'Europe) déclare que le point de vue de son organisation sur cet article est identique à celui de la Grèce et de la Suisse. Le Conseil de l'Europe estime que la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités découle du droit international et que les règles internes de l'organisation ne font que fixer les limites et les conditions de l'exercice de cette capacité. Pour déterminer ces limites et ces conditions, toutes les règles d'une organisation sont importantes : il s'agit non seulement de l'acte constitutif mais des buts de l'organisation, des actes de ses organes qui ont le pouvoir de décision et de sa pratique. En conséquence, le Conseil de l'Europe estime que l'article 6 n'est pas indispensable, mais, si un article sur la capacité des organisations internationales est nécessaire, il appuiera le compromis raisonnable que représente le texte de l'article établi par la Commission du droit international.

63. M. CAMINOS (Organisation des Etats américains) déclare que le texte de la Commission reflète le droit international existant en ce qui concerne la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Les limites de cette capacité, comme l'a indiqué implicitement le représentant de l'Organisation mondiale de la santé, sont déterminées par le paragraphe 1 *j*

de l'article 2 et la définition qu'il donne est acceptable. Tout libellé tendant à restreindre la portée du droit existant, qui par le passé n'a pas fait obstacle aux activités des organisations internationales dans leurs relations avec les Etats ou avec d'autres organisations internationales, pourrait créer des difficultés pour le fonctionnement futur de ces organisations.

64. M. NAWAZ (Fonds international de développement agricole) dit que l'article 6, sous sa forme actuelle, assure une souplesse suffisante pour tenir compte des divers types de situation qui peuvent se produire. Toutefois, la définition du terme "règles de l'organisation" au paragraphe 1 *j* de l'article 2 et la proposition du Mexique poseront des problèmes au Fonds et à d'autres institutions financières internationales dont l'activité est liée au développement. Il serait difficile à ces organisations de déterminer leur capacité de conclure des traités sur la base d'une disposition expresse de leur charte. Dans le passé, elles ont interprété les dispositions qui, dans leurs actes constitutifs, leur confèrent une capacité juridique internationale comme les habilitant à conclure des traités. Il pourrait donc être nécessaire de définir les règles auxquelles se réfère l'article 6 de telle sorte que le projet d'articles ne crée pas de difficultés pour ces institutions.

65. M. POURCELET (Organisation de l'aviation civile internationale) fait siennes les vues exprimées par les représentants d'autres organisations, en particulier ceux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et de l'Organisation mondiale de la santé, en ce qui concerne la portée et le contenu de l'article 6 et la capacité des organisations internationales de conclure des traités. La Constitution de l'OACI ne mentionne pas expressément la capacité de cette organisation de conclure des traités. Néanmoins, voilà plus de 40 ans que l'OACI conclut des traités, et elle juge le texte proposé par la CDI acceptable.

66. M. BERNAL (Mexique) déclare que les débats ont montré que l'adoption de la proposition de sa délégation ne contribuerait pas à rendre le texte plus clair et il retire donc cette proposition. La délégation mexicaine appuiera le texte de la CDI.

67. M. TUERK (Autriche) comprend qu'un certain nombre de délégations jugent l'amendement autrichien inutile et préfèrent accepter le raisonnement de la CDI. La délégation autrichienne reitère donc son amendement et espère que, ce faisant, elle favorisera un consensus sur l'article 6.

68. M. ANGHEL (Conseil des Nations Unies pour la Namibie) dit que le retrait de l'amendement autrichien ôte toute raison d'être à l'amendement présenté oralement par le Conseil, que celui-ci retire donc également.

69. Le PRÉSIDENT dit que la Commission semble prête à accepter le texte de l'article 6 proposé par la Commission du droit international, étant entendu que, si elle décide de remanier le libellé du paragraphe 1 *j* de l'article 2 proposé par la CDI, elle devra procéder aux modifications correspondantes dans l'article 6 et dans d'autres articles. Ces modifications pourront être faites par le Comité de rédaction. En l'absence d'objections, le Président considérera que la Commission renvoie, sous cette condition, le projet d'article 6 proposé par la CDI au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

7e séance

Mardi 25 février 1986, à 10 h 10.

Président : M. SHASH (Egypte).

En l'absence du Président, M. Nascimento e Silva (Brésil), vice-président, prend la présidence.

Examen de la question du droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, conformément aux résolutions de l'Assemblée générale 37/112 du 16 décembre 1982, 38/139 du 19 décembre 1983, 39/86 du 13 décembre 1984 et 40/76 du 11 décembre 1985 (A/CONF.129/4 et Corr.1)

[Point 11 de l'ordre du jour] (*suite*)

Article 7 (Pleins pouvoirs et pouvoirs)

1. Le PRÉSIDENT invite l'Expert consultant à expliquer comment la Commission du droit international (CDI) est arrivée à la conclusion énoncée à l'article 7.

2. M. REUTER (Expert consultant) dit que l'article 7 marque un compromis entre deux tendances ou attitudes, également légitimes. Il ressort des nombreux amendements soumis que ces deux tendances sont fortement représentées à la Conférence.

3. Dans le titre déjà, la terminologie employée en ce qui concerne les Etats, d'une part, et les organisations internationales, d'autre part, n'est pas la même. L'expression "pleins pouvoirs" s'applique aux pouvoirs des représentants des Etats et le terme "pouvoirs" à ceux des représentants des organisations internationales.

4. D'un point de vue strictement juridique, l'expression "pleins pouvoirs" et le terme "pouvoirs" ont exactement le même contenu comme, par ailleurs, le terme "ratification" et l'expression "acte de confirmation formelle". L'expression "pleins pouvoirs" et le