

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.129/4

Projet d'articles sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales adopté par la Commission du droit international à sa trente-quatrième session

Extrait du volume II des *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (Documents de la Conférence)*

B. — PROJET D'ARTICLES SUR LE DROIT DES TRAITÉS ENTRE ÉTATS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES OU ENTRE ORGANISATIONS INTERNATIONALES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL À SA TRENTE-QUATRIÈME SESSION

Document A/CONF.129/4*. **

NOTE. — Le texte est reproduit intégralement sous la forme où il figurait dans la section D du chapitre II du volume II (deuxième partie) de l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1985.

PARTIE I — INTRODUCTION

Article premier. — Portée des présents articles

Les présents articles s'appliquent :

- a) aux traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et
- b) aux traités entre des organisations internationales.

Commentaire

Le titre du projet d'articles a été modifié en deuxième lecture pour être aligné de plus près sur celui de la Convention de Vienne : on a précisé que la codification portait sur le droit des traités auxquels des organisations internationales sont parties. Les titres de la partie I et de l'article 1^{er} sont substantiellement les mêmes que dans la Convention de Vienne. La description de la portée du projet est énoncée dans le corps même de l'article 1^{er} d'une manière plus précise que dans le titre, afin d'éviter toute ambiguïté. Par ailleurs, on a présenté en deux alinéas distincts les deux catégories de traités en cause parce que, dans le régime des traités auxquels s'applique le projet d'articles, cette distinction s'imposera parfois. La distinction entre les alinéas a et b ne méconnaît pas le fait que de nombreux articles du projet sont formulés en termes généraux et se réfèrent à un « traité », tel qu'il est défini à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2, sans distinguer entre les deux types de traités.

Article 2. — Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

a) L'expression « traité » s'entend d'un accord international régi par le droit international et conclu par écrit

- i) entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales; ou
- ii) entre des organisations internationales,

que cet accord soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière;

b) L'expression « ratification » s'entend de l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité;

b bis) L'expression « acte de confirmation formelle » s'entend d'un acte international correspondant à celui de la ratification par un Etat et par lequel une organisation internationale établit sur le plan international son consentement à être liée par un traité;

b ter) Les expressions « acceptation », « approbation » et « adhésion » s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat ou une organisation internationale établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité;

c) L'expression « pleins pouvoirs » s'entend d'un document émanant de l'autorité compétente d'un Etat et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'Etat pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité ou pour accomplir tout autre acte à l'égard du traité;

c bis) L'expression « pouvoirs » s'entend d'un document émanant de l'organe compétent d'une organisation internationale et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'organisation pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, pour exprimer le consentement de l'organisation à être liée par un traité ou pour accomplir tout autre acte à l'égard du traité;

d) L'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat ou par une organisation internationale à la signature, à la ratification, à l'acte de confirmation formelle, à l'acceptation ou à l'approbation d'un traité ou à l'adhésion à celui-ci, par laquelle cet Etat ou cette organisation vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat ou à cette organisation;

e) L'expression « Etat ayant participé à la négociation » et l'expression « organisation ayant participé à la négociation » s'entendent respectivement

- i) d'un Etat,
- ii) d'une organisation internationale,

ayant participé à l'élaboration et à l'adoption du texte du traité;

f) L'expression « Etat contractant » et l'expression « organisation contractante » s'entendent respectivement

- i) d'un Etat,
- ii) d'une organisation internationale,

ayant consenti à être lié par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non;

g) L'expression « partie » s'entend d'un Etat ou d'une organisation internationale qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur;

h) L'expression « Etat tiers » et l'expression « organisation tierce » s'entendent respectivement

- i) d'un Etat,
- ii) d'une organisation internationale,

qui n'est pas partie au traité;

* Incorporant le document A/CONF.129/4/Corr.1, en date du 24 février 1986.

** Section D seulement.

i) L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale;

j) L'expression « règles de l'organisation » s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation, de ses décisions et résolutions pertinentes et de la pratique bien établie de l'organisation.

2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjudicient pas à l'emploi de ces expressions ni au sens qui peut leur être donné dans le droit interne d'un Etat ou dans les règles d'une organisation internationale.

Commentaire

1) L'alinéa a du paragraphe 1, définissant le terme « traité », suit la disposition correspondante de la Convention de Vienne, en tenant compte de l'article 1^{er} du projet. Il n'a été ajouté aucune précision complémentaire au texte de la Convention.

2) La définition de l'expression « traité » apporte un élément fondamental en spécifiant qu'il s'agit d'un accord « régi par le droit international ». On a suggéré qu'il conviendrait d'introduire une autre distinction suivant qu'un Etat lié par un accord à une organisation internationale est ou non membre de cette organisation. La Commission reconnaît volontiers que le fait que sont parties au même traité une organisation et tous ou certains de ses Etats membres soulève des problèmes particuliers, notamment en ce qui concerne des questions telles que les réserves, ou en ce qui concerne les effets des traités à l'égard des Etats tiers ou des organisations tierces, mais le projet d'articles ne peut avoir pour objet de prendre en charge d'une manière exhaustive tous les problèmes et on peut remarquer aussi que si cette distinction présente un intérêt en ce qui concerne les organisations régionales, elle perd une partie de sa portée en ce qui concerne les organisations universelles. Aussi la Commission l'a, non sans regret, laissée de côté, sauf pour les questions particulièrement importantes traitées plus loin à propos de l'article 36 bis.

3) L'idée mentionnée plus haut est intéressante dans la mesure où elle permettrait d'examiner si certains accords présentent par rapport à une organisation internationale un caractère « interne », c'est-à-dire sont soumis à des règles particulières propres à une organisation déterminée. Le Rapporteur spécial avait interrogé sur ce point diverses organisations internationales sans obtenir des indications très convaincantes⁴¹. Mais le projet d'articles, en se référant aux accords « régis par le droit international », a établi un critère simple et clair. Il ne rentre pas dans l'objet du projet d'articles de dire si des accords conclus entre organisations internationales, entre Etats et organisations internationales, ou même entre organes d'une même organisation internationale, peuvent être régis par un autre système que le droit international général, qu'il s'agisse du droit propre à une organisation, d'un droit national déterminé, ou même, pour certains, des principes généraux du droit. Etant admis que cette possibilité existe, suivant les cas, dans certaines limites, les présents articles n'ont pas pour objet d'indiquer selon quels critères on peut déterminer qu'un accord entre organisations internationales ou entre Etats et organisations internationales n'est régi par le droit international général. En effet, c'est là une question qui, dans les limites de la capacité de chaque Etat et de chaque organisation, dépend

essentiellement de la volonté des parties et doit être décidée car par cas.

4) Ce qui est certain, c'est que des accords qui portent sur des questions administratives et financières se multiplient considérablement dans les relations entre Etats et organisations ou entre organisations, qu'ils sont conclus suivant des procédures souvent simplifiées et que la pratique peut hésiter parfois sur la question de savoir à quel système juridique ils sont soumis. Si ces accords sont conclus par des organisations auxquelles est déjà reconnue la capacité de s'engager sur le plan du droit international et s'ils ne se trouvent pas placés par leur objet et leurs conditions d'exécution dans un système juridique particulier (celui d'un Etat ou celui d'une organisation déterminée), il serait à présumer que les parties à cet accord ont voulu qu'il soit régi par le droit international général⁴². C'est à la lumière de la pratique qu'il faut trancher ces cas dont la solution ne relève pas de l'objet du projet d'articles.

5) Le texte des alinéas b et b ter du paragraphe 1 reprend la définition des termes en question donnée à l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne pour ce qui est de l'établissement par un Etat de son consentement à être lié par un traité. L'alinéa b ter du paragraphe 1 applique également la définition de la Convention de Vienne concernant l'« acceptation », l'« approbation » et l'« adhésion » à l'établissement par une organisation internationale de son consentement à être liée par un traité.

6) Toutefois, l'emploi du terme « ratification » pour désigner un moyen d'établir le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité a donné lieu à un long débat au sein de la Commission dans la contexte de l'examen de l'article 11 relatif aux modes d'expression du consentement à être liée par un traité⁴³.

7) Pour mieux poser les éléments du problème, il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas du sens qui peut être donné aux expressions en question dans le droit interne d'un Etat ou dans les règles d'une organisation internationale (art. 2, par. 2). Il ne s'agit donc pas de savoir si une organisation internationale peut dans sa constitution ou même dans sa pratique employer le terme « ratification » pour désigner un

⁴¹ En ce qui concerne l'application d'un accord, voir ci-dessous le commentaire de l'article 27. Il convient aussi d'appeler l'attention sur les accords qualifiés d'« interservices » sur la nature juridique desquels se manifeste quelquefois une certaine hésitation. Ce qui semble certain, c'est que certains accords importants conclus entre des organisations internationales ne peuvent être soumis ni au droit national d'un Etat ni aux règles d'une des organisations parties à ces accords et relèvent par conséquent du droit international public général. On en indiquera l'exemple suivant. La Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies est un organe subsidiaire de l'ONU créé par la résolution 248 (III) de l'Assemblée générale, du 7 décembre 1948 (plusieurs fois modifiée); son principal organe est un Comité mixte (art. 5 des statuts, [JSPB/G.4/Rev.10]; en vertu de l'article 13 des statuts :

« Sous réserve de l'assentiment de l'Assemblée générale, le Comité mixte peut approuver des accords avec des gouvernements membres d'une organisation affiliée et avec des organisations intergouvernementales en vue d'assurer aux participants la continuité de leurs droits à pension entre lesdits gouvernements ou organisations et la Caisse. »

De tels accords ont été conclus sur la base de cet article avec plusieurs Etats (Canada, RSS de Biélorussie, RSS d'Ukraine et URSS) et organisations intergouvernementales (Communautés européennes, Agence spatiale européenne, AELE, BIRD, FMI, OCDE et Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme). Pour les textes de ces accords, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, Supplément n° 9, trente-deuxième session (A/32/9/Add.1)*; *ibid.*, trente-troisième session (A/33/9/Add.1); *ibid.*, trente-quatrième session (A/34/9/Add.1); *ibid.*, trente-cinquième session (A/35/9/Add.1). L'accord ne devient définitif que par la « souscription » de l'Assemblée générale (voir par exemple la résolution 35/215 A, sect. IV, du 17 décembre 1980).

⁴² Voir ci-dessous le commentaire de l'article 11.

⁴¹ Voir le deuxième rapport du Rapporteur spécial, *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 87, doc. A/CN.4/271, par. 83 à 87.

certain mode d'établir son consentement à être liée par un traité. En fait, les organisations internationales n'emploient pas cette terminologie, sauf dans des cas exceptionnels, qui semblent être des anomalies⁴⁵. Mais il est évident que le projet d'articles ne prétend pas interdire à une organisation internationale l'emploi d'un vocabulaire déterminé dans son ordre juridique propre.

8) En revanche, le projet d'article emploi, comme la Convention de Vienne, une terminologie reçue « sur le plan international » (art. 2, par 1, al. b de la Convention). A cet égard, il a semblé à la Commission que le terme « ratification » était réservé aux Etats, car il vise toujours, selon une longue tradition historique, un acte émanant des organes les plus élevés de l'Etat, généralement le chef d'Etat, auxquels ne correspond aucun organe analogue des organisations internationales.

9) Cependant, si l'on considère non plus les organes dont émane la ratification, mais son mécanisme technique, on constate qu'elle s'analyse en une confirmation définitive d'une volonté de se lier. Un tel mécanisme peut être parfois nécessaire dans le cas des organisations internationales, et il n'y a aucune raison de lui refuser une place dans les modes d'établir leur consentement à être liées par un traité. Toutefois, aucune dénomination généralement reçue sur un plan international ne désigne actuellement un tel mécanisme quand il s'agit d'une organisation internationale. Faute d'une expression reçue, la Commission s'est bornée à décrire ce mécanisme par la formule « un acte de confirmation formelle », comme l'indique l'*alinéa b bis du paragraphe 1*. Ainsi, avec une terminologie différente, les organisations internationales peuvent, quand c'est nécessaire, établir sur un plan international leur consentement à être liées par un traité par un procédé symétrique à celui des Etats.

10) A l'*alinéa c du paragraphe 1*, l'expression « pleins pouvoirs » est réservée aux documents produits par les représentants des Etats et, à l'*alinéa c bis du paragraphe 1*, le terme « pouvoirs » aux documents produits par les représentants des organisations internationales. La Commission n'ignore pas combien, dans la pratique, la terminologie est fluctuante (et la Convention sur la représentation des Etats en donne un exemple dans ses articles 12 et 44), mais il lui a semblé que la terminologie qu'elle propose marquait une distinction qui mérite d'être retenue. Il a semblé peu indiqué d'employer l'expression « pleins pouvoirs » pour une organisation dont la capacité de s'engager internationalement n'est jamais sans limites.

11) La Commission a estimé en première lecture que le verbe « exprimer », appliqué dans ce contexte (« exprimer le consentement [...] à être lié par un traité ») au représentant d'une organisation internationale, pourrait présenter une certaine ambiguïté; ce terme pourrait être entendu dans certains cas comme laissant au représentant d'une organisation internationale le pouvoir de déterminer lui-même, en tant que représentant, si l'organisation doit ou non être liée par un traité. Pour éviter une telle ambiguïté dans des cas de ce genre, le verbe « communiquer » a été employé au lieu du verbe « exprimer ». En seconde lecture la Commission avait d'abord maintenu l'expression « communiquer le consentement de l'organisation à être liée par un traité », mais elle a renoncé à employer le terme « communiquer » et l'a remplacé par celui d'« exprimer » qui vaut déjà pour le consentement des Etats. Les raisons de cette modification sont expliquées plus loin dans la commentaire de l'article 7 (par. 11 à 14).

12) En dehors des modifications exigées par l'incorporation des organisations internationales au texte⁴⁶, l'*alinéa d du paragraphe 1*, consacré au terme « réserve », suit la disposition correspondante de la Convention de Vienne et n'appelle pas de commentaires particuliers.

13) On se souviendra que la définition du terme « réserve » de l'*alinéa d du paragraphe 1* que figurait dans le texte adopté en première lecture avait été adoptée par la Commission en 1974 avant l'examen des articles 11 et 19. La Commission avait alors décidé, sans attendre, d'adopter provisoirement le texte figurant dans le projet adopté en première lecture, qui comprenait le membre de phrase « faite par un Etat ou par une organisation internationale quand ils signent un traité ou consentent [par un moyen convenu] à être liés par un traité ». La Commission avait en effet estimé que ce texte offrait l'avantage d'être plus simple que la disposition correspondante de la Convention de Vienne et avait renvoyé à plus tard la question de savoir si les termes « ratification », « acceptation », « approbation », et « adhésion » pourraient être également employés à propos d'actes par lesquels une organisation exprime son consentement à être liée par un traité. La Commission avait néanmoins souligné que le libellé ainsi adopté était provisoire, et elle avait placé l'expression « par un moyen convenu » entre crochets pour indiquer son intention d'examiner plus tard si cette expression était adéquate⁴⁷.

14) Ayant adopté l'article 11 et l'*alinéa b bis du paragraphe 1* de l'article 2 qui établit qu'un « acte de confirmation formelle » pour les organisations internationales équivaut à la ratification pour les Etats, la Commission a estimé, en deuxième lecture, qu'il n'y avait aucune raison de maintenir le texte adopté en première lecture et de ne pas revenir à un texte qui pourrait suivre maintenant de plus près celui de la définition correspondante donnée dans la Convention de Vienne.

15) L'*alinéa e du paragraphe 1* définit les expressions « Etat ayant participé à la négociation » et « organisation ayant participé à la négociation ». Il suit la disposition correspondante de la Convention de Vienne, en tenant toutefois compte de l'article 1^{er} du projet. Comme le terme « traité » vise ici une catégorie d'actes conventionnels différente de celle qui est comprise sous le même terme dans la Convention, il n'y a pas lieu de prendre en considération, dans la rédaction, le fait que les organisations internationales jouent parfois un rôle particulier dans la négociation des traités entre Etats, en participant par leurs organes à l'élaboration, et parfois même à l'établissement du texte de certains traités.

16) L'*alinéa f du paragraphe 1* suit aussi la disposition correspondante de la Convention de Vienne, en tenant compte de l'article 1^{er} du projet.

17) La définition donnée à l'*alinéa g du paragraphe 1* suit exactement, sauf adjonction de mots « ou d'une organisation internationale », le texte de la Convention de Vienne. Elle laisse donc de côté certains problèmes propres aux organisations internationales. Mais il faut entendre ici les termes « être lié par le traité » dans leur sens le plus précis, c'est-à-dire être lié par le traité lui-même, comme acte juridique, et non pas seulement « être lié par les règles du traité ». En effet, il peut arriver qu'une organisation soit liée par des règles juridiques contenues dans un traité sans être par-

⁴⁵ Ainsi que des légères modifications d'ordre rédactionnel ne concernant que le texte français.

⁴⁷ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 307, doc. A/9610/Rev. 1, chap. IV, sect. B, commentaire de l'article 2, par. 4.

⁴⁶ Voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 35, doc. A/CN.4/285, commentaire de l'article 11, par. 4, et note 31.

tie à ce traité, soit que ces règles aient par rapport à l'organisation un caractère coutumier, soit que l'organisation se soit engagée par voie de déclaration unilatérale (si l'on admet cette possibilité)⁴⁸, soit que l'organisation ait conclu avec les parties à un traité X un traité collatéral en vertu duquel elle s'engage à respecter les règles contenues dans le traité X, sans pour autant devenir partie à ce traité. Au surplus, il doit être entendu que la définition relativement simple donnée ci-dessus ne saurait couvrir le cas des organisations internationales qui, à l'occasion de l'élaboration du texte d'un traité, prêtent leur assistance technique à sa préparation, sans être jamais destinées à y devenir parties.

18) La définition donnée à l'*alinéa h du paragraphe 1* se borne à étendre aux organisations tierces la définition donnée par la Convention de Vienne pour les Etats tiers.

19) L'*alinéa i du paragraphe 1* donne de l'expression « organisation internationale » une définition identique à celle de la Convention de Vienne. Cette définition doit être entendue dans le sens que lui donne la pratique, à savoir celui d'une organisation formée à titre principal d'Etats et, à titre exceptionnel, d'une ou deux organisations internationales⁴⁹, et comprenant éventuellement des membres associés que ne sont pas encore des Etats, ou peuvent même être d'autres organisations internationales. On a pu évoquer à ce sujet les situations particulières que sont celles de l'ONU au sein de l'UIT, de la Communauté économique européenne au sein du GATT ou d'autres organismes internationaux, ou même de l'ONU agissant, par l'intermédiaire du Conseil pour la Namibie, au nom de cette dernière au sein de l'OMS depuis que la Namibie est devenue membre associé de cette organisation⁵⁰.

20) Il convient toutefois de souligner que l'adoption, pour l'expression « organisation internationale », d'une définition identique à celle qui a été retenue pour la Convention de Vienne entraîne des conséquences beaucoup plus sensibles dans le présent projet que dans cette convention.

21) Le projet d'articles, par cette définition très souple, n'entend pas préjuger du régime auquel peuvent être soumises dans chaque organisation des entités qui, dans le cadre de l'organisation et suivant les règles en vigueur dans celle-ci, bénéficient d'une certaine autonomie (organes subsidiaires ou rattachés). On a également évité de préjuger l'étendue de la capacité juridique nécessaire pour qu'une entité soit considérée comme une organisation internationale au sens du présent projet. En effet, le projet d'articles n'a pas pour objet principal de régler le statut des organisations internationales, mais le régime des traités auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties. Le projet est destiné à s'appliquer à de tels traités quel que soit par ailleurs le statut des organisations intéressées.

22) Une autre conséquence extrêmement importante de la définition proposée doit être mise en lumière. Le projet est destiné à s'appliquer aux traités auxquels sont parties des organisations internationales, que celles-ci aient un objet plus ou moins général ou plus ou moins spécial, qu'elles aient une vocation universelle ou régionale, et que leur accès

soit relativement ouvert ou fermé : il vise à s'appliquer aux traités de l'ensemble des organisations internationales.

23) La Commission s'est toutefois demandé s'il ne conviendrait pas de préciser la notion d'organisation internationale par autre chose que son caractère « intergouvernemental ». A l'occasion de l'examen de l'article en deuxième lecture, plusieurs gouvernements ont également suggéré de définir l'expression « organisation internationale » par d'autres indications que ce caractère intergouvernemental⁵¹. Après avoir réexaminé cette question, la Commission a maintenu sa définition antérieure, empruntée à la Convention de Vienne, car elle est suffisante aux fins du projet d'articles. En effet, ou bien une organisation intergouvernementale a la capacité suffisante pour conclure *au moins* un traité et les règles énoncées dans le projet sont appelées à s'appliquer à elle, ou bien elle n'a pas cette capacité, en dépit de sa dénomination, et il est inutile de spécifier que le projet d'articles ne s'applique pas à elle.

24) La disposition figurant à l'*alinéa j du paragraphe 1* est nouvelle par rapport à la Convention de Vienne. Etant donné que le présent projet d'articles contient plusieurs références aux règles d'une organisation internationale, on a jugé utile de donner une définition de l'expression « règles de l'organisation ». On s'est référé notamment à celle qui venait d'être donnée à l'article 1^{er}, par. 1, al. 34, de la Convention sur la représentation des Etats. C'est dans ces conditions que la Commission a adopté le présent alinéa qui reproduit exactement la définition donnée par cette convention.

25) Toutefois, une question qui a retenu longuement l'attention de la Commission est celle des termes qui se réfèrent au droit propre de l'organisation, à ce droit que, lorsqu'il s'agit d'un Etat, on appelle le « droit interne » de l'Etat et que la Commission a appelé « les règles » de l'organisation internationale. Elle a finalement maintenu les termes de sa définition. Il aurait été difficile de se référer au « droit interne » d'une organisation, parce que si ce droit a un aspect interne, par d'autres côtés, il a un aspect international. Quant à la définition, elle se devait de mentionner « les actes constitutifs de l'organisation »; elle devait également mentionner les actes posés par l'organisation elle-même; toutefois, la terminologie que désigne ces actes varie selon les organisations; pour les désigner par une formule générale on aurait pu employer une expression abstraite théorique. La Commission a préféré procéder d'une manière descriptive en mentionnant les « décisions » et les « résolutions »; l'adverbe « notamment » montre qu'il ne s'agit que d'exemples et que d'autres actes peuvent être la source de « règles de l'organisation ». Quant à l'adjectif « pertinentes » il a pour effet d'attirer l'attention sur le fait que toutes les « décisions » et les « résolutions » n'engendrent pas des règles mais seulement celles qui sont *pertinentes* à cet effet. Enfin, référence a été faite à la *pratique bien établie*. Ce point a suscité à nouveau des observations de gouvernements et d'organisations internationales⁵². La plupart des organisations internationales connaissent en effet au bout de quelques années une pratique qui fait partie intégrante des règles de l'organisation⁵³. Mais la mention ici faite n'entend

⁴⁸ Voir les exemples donnés ci-dessus p. 16, par. 60.

⁴⁹ Cette conception peut être comparée à celle adoptée au paragraphe 2 de l'article 9 ci-dessous en ce qui concerne l'adoption du texte d'un traité à une conférence internationale. Voir aussi ci-dessous le commentaire de l'article 5.

⁵⁰ A propos des situations dans lesquelles une organisation est amenée à agir au titre particulier d'un territoire, voir l'étude du Secrétariat, « Possibilités ouvertes à l'Organisation des Nations Unies de participer à des accords internationaux pour le compte d'un territoire » (*Annuaire... 1974*, vol. II [2^e partie], p. 7, doc. A/CN.4/281).

⁵¹ Voir « Résumé thématique... » (A/CN.4/L.311), par. 171; et *Annuaire... 1981*, vol. II (2^e partie), p. 191, annexe II, sect. A. 10, sous-sect. IV, par. 1.

⁵² Voir *Annuaire... 1981*, vol. II (2^e partie), p. 191, annexe II, sect. A.10, sous-sect. IV, par. 2.

⁵³ Ainsi en a jugé la CIJ à propos de la portée de l'abstention des membres permanents du Conseil de sécurité dans les votes au sein de cet organe, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, C.I.J. Recueil 1971, p. 22, par. 22.

nullement affirmer que la pratique tient dans toutes les organisations une place identique; bien au contraire chaque organisation présente à cet égard ses caractères propres. De même, en exigeant une pratique « bien établie » on entend seulement écarter une pratique hésitante ou discutée, mais sans prétendre immobiliser la pratique à un moment quelconque de l'histoire de l'organisation. Les organisations, au moment des Conférences des Nations Unies sur le droit des traités (1969) et sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales (1975), ont insisté sur cet aspect⁵⁴.

26) *Le paragraphe 2 de l'article 2 étend au cas des organisations internationales les dispositions du paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention de Vienne, modifiées compte tenu de l'adoption de l'expression « règles de l'organisation », selon l'explication donnée plus haut.*

Article 3. — Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles

Le fait que les présents articles ne s'appliquent

- i) **ni aux accords internationaux auxquels sont parties un ou plusieurs Etats, une ou plusieurs organisations internationales et un ou plusieurs sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations;**
- ii) **ni aux accords internationaux auxquels sont parties une ou plusieurs organisations internationales et un ou plusieurs sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations;**
- iii) **ni aux accords internationaux non écrits entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, ou entre des organisations internationales;**

ne porte pas atteinte

- a) **à la valeur juridique de tels accords;**
- b) **à l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment des présents articles;**
- c) **à l'application des présents articles aux relations entre Etats et organisations internationales ou aux relations entre organisations, lorsque lesdites relations sont régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international.**

Commentaire

1) La nécessité de sauvegarder, par une disposition analogue à l'article 3 de la Convention de Vienne, la situation au regard du droit international de certains accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles n'est guère discutable. Il suffira pour s'en convaincre de rappeler que ce n'est point une chose extraordinaire que soient conclus des accords internationaux entre une organisation internationale et une entité autre que des Etats ou des organisations internationales. On pourrait mentionner ici (si l'on refuse à la Cité du Vatican les caractères d'un Etat) les accords conclus entre le Saint-Siège et des organisations internationales. De même, il n'est guère douteux que des accords conclus entre le Comité international de la Croix-Rouge et une organisation internationale (comme ceux qui ont été conclus en application du Program-

me alimentaire mondial avec la Communauté économique européenne) sont bien régis par le droit international. Le développement du droit humanitaire mondial et son extension au bénéfice d'entités qui ne sont pas encore constituées en un Etat multiplieront des exemples de ce genre, et l'on verra même apparaître des accords entre une ou plusieurs organisations internationales, un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs entités qui ne sont pas des Etats ni des organisations internationales.

2) D'un autre côté, il n'est pas nécessaire d'insister longuement sur la fréquence et l'importance des accords non écrits entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales. On peut douter en effet que constituent des accords écrits les accords résultant d'une offre faite par un Etat et acceptée par une organisation internationale au cours d'une réunion dont il sera seulement dressé un compte rendu sommaire. On doit également tenir compte du fait que beaucoup d'accords entre organisations sont, par exemple, consignés dans des procès-verbaux de conférences ou de commissions de coordination. Enfin, le développement des télécommunications conduit nécessairement, dans des domaines variés (qui vont du maintien de la paix aux interventions sur les marchés économiques), à la multiplication d'accords internationaux non écrits — cela est tellement vrai que des voix se sont élevées contre un recours estimé parfois abusif à de tels accords. Mais même si cette observation peut apparaître dans certains cas comme justifiée, elle ne saurait porter atteinte à la nécessité de conclure de tels accords. C'est à chaque organisation, suivant la règle posée à l'article 6, d'organiser le régime des accords non écrits de manière qu'aucun organe ne dépasse les limites des compétences qui lui sont assignées par les règles pertinentes de l'organisation.

3) Il a donc semblé à la Commission que certains accords devaient bénéficier de dispositions analogues à celles qui figurent aux alinéas a, b et c de l'article 3 de la Convention de Vienne. Le texte de ces alinéas a été retenu pour l'article 3 du projet d'articles, seul l'alinéa c étant l'objet, par rapport à la Convention de Vienne, d'une modification allant de soi et imposée par la différence de portée de cette convention et du projet d'articles.

4) En revanche, un problème pouvait naître de la définition des accords bénéficiant des règles énoncées aux alinéas a, b et c. La CDI a estimé qu'elle devait, dans un souci de clarté, énumérer ces accords, et elle a écarté des formules globales, d'une rédaction plus simple, mais moins précise; elle a donc énuméré par catégories distinctes ces accords aux alinéas i, ii et iii — les catégories i et ii, comme l'implique le sens général du terme « accord », comprennent tant les accords écrits que les accords non écrits.

5) En considérant les trois catégories visées aux alinéas i, ii et iii, on constatera que la Commission a écarté les accords entre Etats, écrits ou non, ainsi que les accords entre des entités autres que des Etats ou des organisations internationales, écrits ou non. Il lui a semblé, en effet, qu'il n'était pas nécessaire de rappeler, après la Convention de Vienne, que les accords entre Etats, quelle que soit leur forme, étaient soumis au droit international. Quant aux accords entre des entités autres que des Etats ou des organisations internationales, ils semblent former un ensemble trop hétéroclite pour constituer une catégorie générale, dont les traits seraient encore impossibles à dégager d'une pratique internationale pour le moment très mince.

6) En deuxième lecture, après avoir examiné des rédactions plus brèves de cet article, la Commission a décidé de

⁵⁴ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 203 et 204, doc. A/CN.4/258, par. 51.

maintenir pour des raisons de clarté la rédaction actuelle en dépit de sa lourdeur. Elle a décidé de remplacer l'expression « une ou plusieurs entités autres que des Etats ou des organisations internationales » par celle « un ou plusieurs sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations ». L'expression « sujet du droit international » est employée par la Convention de Vienne où elle s'applique notamment aux organisations internationales. En première lecture, la Commission avait évité ce terme pour écarter toute discussion sur la question de savoir s'il y a actuellement des sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales. Mais, en deuxième lecture, il est apparu que le terme « entité » était trop vague et pouvait recouvrir toute personne de droit privé et notamment des associations ou des sociétés et qu'une telle extension pouvait soulever des difficultés de toute nature. La référence à des sujets du droit international est, à l'heure actuelle, beaucoup plus étroite et le champ de discussions qu'elle ouvre très limité.

Article 4. — Non-rétroactivité des présents articles

Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales seraient soumis en vertu du droit international indépendamment des présents articles, les présents articles s'appliquent uniquement à de tels traités conclus après l'entrée en vigueur des présents articles à l'égard de ces Etats et de ces organisations.

Commentaire

Sauf la mention des traités qui sont l'objet du présent projet d'articles, ce texte est conforme à celui de l'article 4 de la Convention de Vienne. En se référant à « l'entrée en vigueur » à l'égard d'Etats et d'organisations internationales déterminés, le projet d'articles implique qu'un traité sera conclu pour assurer la force obligatoire des articles. La Commission a présenté dans son rapport une recommandation à l'Assemblée générale en ce sens³⁵; mais comme elle l'a souligné, elle n'entend nullement procéder à une anticipation de la décision que l'Assemblée générale prendra sur ce point. Si celle-ci prend une décision dans un autre sens, il suffira de modifier la teneur de l'article 4. En revanche, comme la Commission l'a déjà indiqué, même si l'Assemblée générale décide de confier le projet d'articles à une conférence chargée d'élaborer un traité, cela n'implique pas nécessairement que les organisations internationales deviendront « parties » à ce traité, les règles du traité pouvant entrer en vigueur à leur égard sans qu'elles acquièrent la qualité de parties.

Article 5. — Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale

Le présents articles s'appliquent à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.

Commentaire

1) Lors de sa première lecture du projet d'articles, la Commission avait adopté le point de vue du Rapporteur spé-

³⁵ Voir ci-dessus p. 16, par. 56 à 61.

cial selon lequel il n'était pas nécessaire de prévoir une disposition symétrique à celle de l'article 5 de la Convention de Vienne.

2) En réexaminant à nouveau cette question, la Commission a estimé qu'une telle disposition n'était peut-être pas inutile, bien que sa portée concrète réponde encore à des hypothèses plutôt exceptionnelles; elle a donc adopté un projet d'article 5 qui suit exactement le texte de l'article 5 de la Convention de Vienne. Toutefois, il convient de préciser et d'apprécier les différences qui résultent du sens différent dans les deux textes du terme « traité ».

3) En premier lieu, le projet d'article 5 conduit à envisager l'hypothèse d'une application du projet d'articles à l'acte constitutif d'une organisation auquel une autre organisation serait également partie. Ce cas semble pour le moment rare sinon inconnu, si l'on met à part les statuts particuliers dont une organisation peut bénéficier au sein d'une autre organisation comme membre associé³⁶. Mais il n'y a pas de raison de ne pas envisager cette hypothèse à l'avenir. Il y a d'ailleurs dès à présent des accords portant sur des produits de base qui admettent comme membres certaines organisations possédant des caractéristiques particulières³⁷. Toutefois, il n'a pas semblé nécessaire à la Commission d'en tirer la conséquence qu'il conviendrait de modifier en fonction de ce cas la définition de l'expression « organisation internationale »; en effet, il ne s'agira toujours que d'une organisation essentiellement intergouvernementale admettant de surcroît une ou deux autres organisations internationales comme membres³⁸. La Commission n'a pas envisagé l'hypothèse d'une organisation internationale dont tous les membres seraient des organisations internationales. Un membre de la Commission a cependant considéré que, pour le moment, on aurait pu se contenter d'envisager à l'article 5 l'hypothèse exposée au paragraphe 4 ci-après.

4) En second lieu, l'article 5 est l'application du projet d'articles aux traités adoptés au sein d'organisations internationales. Cette situation se trouve réalisée principalement lorsqu'un traité est adopté par une organisation internationale dont une autre organisation internationale est membre. Mais on peut concevoir aussi qu'une organisation internationale dont tous les membres sont des Etats adopte un traité destiné à être conclu par des organisations internationales ou par une ou plusieurs organisations internationales et un ou plusieurs Etats. En effet, l'article 5, en visant « l'adoption d'un traité », semble se référer à l'adoption *du texte d'un traité* et l'on peut imaginer que le texte d'un traité soit adopté par exemple au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, même si certaines organisations sont invitées par la suite à y devenir parties.

³⁶ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 2, par. 19.

³⁷ Voir Accord international de 1971 sur le blé (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 800, p. 45); Accord international de 1975 sur le cacao (Conférence des Nations Unies sur le cacao, 1975 [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.76.II.D.9]); Accord international de 1976 sur le café (publication de l'Organisation internationale du café, Londres, 1976); Accord international de 1977 sur le sucre (Conférence des Nations Unies sur le sucre, 1977 [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.78.II.D.17]); Accord international de 1979 sur le caoutchouc naturel (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.80.II.D.5 et rectificatif); Accord international de 1979 sur l'huile d'olive (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.80.II.D.1); Sixième Accord international sur l'étain [1981] (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.82.II.D.16).

³⁸ La situation est comparable à celle qu'envisage l'article 9 à propos des « conférences internationales d'Etats ».

PARTIE II. — CONCLUSION
ET ENTRÉE EN VIGUEUR DES TRAITÉS

SECTION I — CONCLUSION DES TRAITÉS

**Article 6. — Capacité des organisations
internationales de conclure des traités**

La capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation.

Commentaire

1) Lorsque la Commission a abordé la question d'un article consacré à la capacité des organisations internationales de conclure des traités, les avis de ses membres, en la matière, étaient partagés. Des opinions diverses et nuancées ont été exprimées à ce sujet : on peut, en les simplifiant un peu, les ramener à deux tendances générales. Selon la première, un tel article est d'une utilité douteuse, ou au moins il doit se ramener à énoncer que la capacité d'une organisation de conclure des traités ne dépend que des règles de l'organisation. Selon la seconde tendance, cet article doit avoir, au minimum, pour objet de rappeler que c'est le droit international qui pose le principe de cette capacité; de là découle, au moins pour certains membres de la Commission, qu'en matière de traités la capacité des organisations internationales est la règle de droit commun, qui ne cède que devant des dispositions restrictives expresses des chartes constitutives.

2) La formule finalement retenue par la Commission pour l'article 6 est le résultat d'un compromis basé essentiellement sur la constatation que cet article ne doit nullement être considéré comme ayant pour objet ou pour effet de décider de la question du statut des organisations internationales en droit international. Cette question demeure réservée, et la rédaction proposée est compatible tant avec une conception aux termes de laquelle le droit international général est le fondement de la capacité des organisations internationales qu'avec une conception contraire. L'objet de l'article 6 est simplement de poser une règle relative au droit des traités; l'article indique, aux seules fins du régime des traités auxquels des organisations internationales sont parties, selon quelles règles leur capacité de conclure des traités doit être appréciée.

3) L'article 6 étant ainsi placé dans son cadre, il n'en conserve pas moins une grande importance. Il consacre le fait que chaque organisation présente une physionomie juridique qui lui est propre et qui se traduit notamment par une capacité individualisée, pour chaque organisation, de conclure des traités internationaux. L'article met donc en œuvre la notion fondamentale de « règles d'une organisation internationale » déjà posée au paragraphe 2 de l'article 2 du projet. L'adjonction dans l'article 6 de l'adjectif « pertinentes » à l'expression « règles de l'organisation » s'explique simplement par le fait que le paragraphe 2 de l'article 2 vise l'ensemble des « règles d'une organisation » alors que l'article 6 ne concerne qu'une partie de ces règles, à savoir celles qui sont pertinentes pour résoudre la question de sa capacité.

4) Il est normal que l'on s'interroge sur la nature et les caractères des « règles pertinentes » au regard de la capacité d'une organisation; et l'on pourrait être tenté de répondre à cette question en termes généraux, notamment en ce qui concerne le rôle de la pratique. Ce serait manifestement une

erreur, contre laquelle le texte du projet d'article 6 met en garde en précisant que « la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation ».

5) En effet, il faut bien comprendre que la question de savoir dans quelle mesure la pratique peut jouer un rôle créateur, en se qui concerne notamment la capacité des organisations internationales de conclure des traités, n'est pas susceptible de recevoir une réponse uniforme pour toutes les organisations internationales. C'est en effet une question qui dépend elle aussi des « règles de l'organisation ». Elle dépend même de la partie la plus élevée de ces règles : celle qui constitue en quelque sorte le droit constitutionnel de l'organisation et qui régit notamment les sources des règles de l'organisation. En principe, on pourrait concevoir une organisation qui, adoptant un cadre juridique rigide, exclurait la pratique comme source des règles de l'organisation. Mais, même sans aller jusque-là, on est bien obligé de reconnaître que les organisations internationales présentent de l'une à l'autre de grandes différences quant au rôle et à la forme que prend la pratique, notamment en ce qui concerne leur capacité de conclure des accords internationaux. Rien n'est plus normal : il est impossible de comparer la place qu'a tenue à cet égard la pratique dans une organisation comme l'ONU, qui doit dans tous les domaines faire face à des problèmes fondamentaux pour l'avenir de l'ensemble de l'humanité, et une organisation technique assurant une modeste activité opérationnelle dans un secteur délimité. C'est pour ces raisons que la pratique en tant que telle n'a pas à être expressément mentionnée dans le corps de l'article 6 : c'est dans et par les « règles de l'organisation », telles qu'elles sont définies à l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2, que la pratique trouve sa place dans le développement de chaque organisation, et cette place varie d'une organisation à une autre.

6) Ces considérations doivent permettre d'éclaircir un autre point qui a préoccupé vivement les organisations internationales dans d'autres domaines²⁹, mais que ne peut donner lieu à aucun malentendu en ce qui concerne le présent projet d'articles. Il ne saurait être question, en ce qui concerne les matières (dont la capacité de conclure des traités) qui relèvent des règles de chaque organisation, de figer ces règles au moment où la codification entreprise deviendrait opposable à chaque organisation. En réservant la pratique de chaque organisation dans la mesure où celle-ci l'admet elle-même, ce n'est pas de la pratique établie au moment de l'entrée en vigueur de la codification dont il est fait réserve, mais de la faculté même de modifier ou de compléter par la pratique les règles de l'organisation, dans la mesure même où celles-ci le permettent. Ainsi l'article 6, sans imposer aux organisations la contrainte d'une règle uniforme pour laquelle elles ne sont point faites, consacre pour elles le droit d'avoir chacune sa figure juridique propre.

7) Finalement, d'un point de vue formel on aurait pu concevoir que, dans un premier paragraphe, l'article 6 énonce à nouveau la règle de l'article 6 de la Convention de Vienne : « Tout Etat a la capacité de conclure des traités ». Mais il a semblé que ce rappel était inutile et que tout l'intérêt de l'article 6 pouvait être concentré sur le cas des organisations internationales.

Article 7. — Pleins pouvoirs et pouvoirs

1. Une personne est considérée comme représentant un Etat pour l'adoption ou l'authentification du texte

²⁹ Voir *Annuaire...* 1972, vol. II, p. 203 et 204, doc. A/CN.4/258, par. 51.

d'un traité ou pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité

- a)* si elle produit des pleins pouvoirs appropriés; ou
- b)* s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'Etat à ces fins sans présentation de pleins pouvoirs.

2. En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur Etat :

- a)* les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales;
- b)* les chefs de délégation des Etats à une conférence internationale d'Etats à laquelle participent des organisations internationales, pour l'adoption du texte d'un traité entre des Etats et des organisations internationales;
- c)* les chefs de délégation des Etats auprès d'un organe d'une organisation internationale, pour l'adoption du texte d'un traité au sein de cette organisation;
- d)* les chefs de missions permanentes auprès d'une organisation internationale, pour l'adoption du texte d'un traité entre les Etats accréditants et cette organisation;
- e)* les chefs de missions permanentes auprès d'une organisation internationale, pour la signature ou la signature *ad referendum* d'un traité entre les Etats accréditants et cette organisation, s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que ces chefs de missions permanentes sont considérés comme représentant leurs Etats à ces fins sans présentation de pleins pouvoirs.

3) Une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité

- a)* si elle produit des pouvoirs appropriés; ou
- b)* s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'organisation à ces fins sans présentation de pouvoirs.

4. Une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour exprimer le consentement de cette organisation à être liée par un traité

- a)* si elle produit des pouvoirs appropriés; ou
- b)* s'il ressort de la pratique des organes compétents de l'organisation ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'organisation à cette fin sans présentation de pouvoirs.

Commentaire

1) Cet article du projet traite en ses deux premiers paragraphes des représentants des Etats et en ses deux derniers des représentants des organisations internationales. Dans le premier cas sont implicitement visés seulement les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales; dans le second cas sont visés les traités au sens du paragraphe 1, al. a, de l'article 2 du projet, c'est-à-dire à la fois les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales et les traités entre plusieurs organisations internationales.

2) Pour les représentants des Etats, on a suivi dans ses lignes générales l'article 7 de la Convention de Vienne : en principe ceux-ci sont appelés à présenter des « pleins pouvoirs » appropriés pour l'adoption, l'authentification du texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un tel traité. Toutefois, cette règle comporte des exceptions. En premier lieu, comme dans la Convention de Vienne, la pratique ou d'autres circonstances peuvent conduire à considérer, malgré l'absence de présentation de pleins pouvoirs, une personne comme représentant un Etat.

3) En second lieu, comme dans la Convention de Vienne, certaines personnes sont, *en vertu de leurs fonctions*, considérées comme représentant un Etat. La liste de ces personnes donnée par la Convention de Vienne a dû être partiellement modifiée. Sont maintenus sans changement les chefs d'Etat et les ministres des affaires étrangères (par. 2, al. a); mais pour les autres représentants, certaines modifications ont été introduites. Tout d'abord, l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de Vienne, visant « les chefs de mission diplomatique, pour l'adoption du texte d'un traité entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire », devait disparaître, faute d'objet dans le présent article du projet. On a dû d'autre part tenir compte à la fois de certains progrès opérés, par rapport à la Convention de Vienne, par la Convention sur la représentation des Etats et des limites, tenant à leurs fonctions, de certains représentants des Etats.

4) On a ainsi, dans l'alinéa b du paragraphe 2 du présent article, traité d'une manière symétrique à celle de l'alinéa c du paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de Vienne le cas des conférences internationales, en substituant toutefois à l'expression « les représentants accrédités des Etats à une conférence internationale », employée dans la Convention de Vienne, l'expression, plus précise, « les chefs de délégation des Etats à une conférence internationale » qui est inspirée de l'article 44 de la Convention sur la représentation des Etats. En spécifiant, sur le modèle de l'article 9, que le cas envisagé est celui d'une conférence « d'Etats à laquelle participent des organisations », on a encore ajouté à la précision de cet alinéa.

5) On a traité à l'alinéa c du paragraphe 2 du cas des chefs de délégation des Etats auprès d'un organe d'une organisation internationale, en limitant leur compétence à adopter le texte d'un traité sans produire de pleins pouvoirs au seul cas d'un traité conclu entre un ou plusieurs Etats et l'organisation dont relève l'organe auprès duquel ils sont délégués. En effet, leurs fonctions ne dépassent pas le cadre de cette organisation.

6) Enfin, en ce qui concerne les missions auprès des organisations internationales, on a non seulement abandonné la terminologie de la Convention de Vienne (« les représentants accrédités des Etats [...] auprès d'une organisation internationale ») pour celle de la Convention sur la représentation des Etats (« le chef de mission »), mais on s'est inspiré, pour les alinéas d et e du paragraphe 2, des paragraphes 1 et 2 de l'article 12 de cette dernière convention qui constituent l'expression de la règle la plus récente rédigée par des représentants d'Etats en la matière. Les chefs de mission permanente auprès d'une organisation internationale sont, de plein droit en vertu de leurs fonctions, compétents pour l'adoption du texte d'un traité entre des Etats accréditants et l'organisation. Ils peuvent également être compétents mais seulement en vertu de la pratique ou d'autres circonstances pour la signature ou pour la signature

ad referendum du texte d'un traité entre des Etats accrédités et cette organisation.

7) La question des représentants des organisations internationales soulève des questions nouvelles, et d'abord une question de principe. Est-il normal de poser la règle que le représentant d'une organisation est astreint, comme celui d'un Etat, à établir par un document approprié qu'il a compétence pour représenter une organisation déterminée aux fins d'accomplir certains actes relatifs à la conclusion d'un traité (adoption et authentification du texte, consentement à être lié par un traité, etc.) ? La Commission a répondu affirmativement à cette question, car il n'y a aucune raison, bien au contraire, de ne pas soumettre les organisations internationales à un principe déjà fermement et généralement établi pour le cas des traités entre Etats. Il est certes exact que dans la pratique des organisations internationales on ne recourt pas habituellement à cet effet à des documents formels. Les traités conclus actuellement par des organisations internationales sont dans une large mesure des traités bilatéraux ou restreints à un très petit nombre de parties; ils sont précédés par des échanges de correspondance qui déterminent généralement sans doute possible l'identité des personnes physiques appelées à poser, au nom de l'organisation, certains actes relatifs à la procédure de conclusion (au sens large) d'un traité. Dans d'autres cas, il existe dans les organisations un chef hiérarchique suprême des fonctionnaires de l'organisation (« le plus haut fonctionnaire de l'organisation », au sens du paragraphe 3 de l'article 85 de la Convention sur la représentation des Etats), que l'on considère en général dans la pratique, avec ses adjoints immédiats, comme représentant l'organisation sans autre preuve documentaire.

8) Mais ces faits ne sauraient faire méconnaître que, dès que les organisations présentent une structure institutionnelle plus complexe, le recours à des documents formels aux fins sus-indiquées s'impose. Par ailleurs, le projet d'articles envisage la possibilité, si les Etats y consentent, d'un accès des organisations internationales à des traités élaborés dans une conférence internationale comprenant principalement des Etats (art. 9), et il semble tout à fait normal que dans de tels cas les organisations soient soumises aux mêmes règles que les Etats. Ce qui reste vrai, c'est qu'il est nécessaire de donner le plus de souplesse possible à l'obligation de principe imposée aux organisations internationales et de permettre une pratique, acceptée par tous les intéressés, qui consiste à recourir à tous les accommodements souhaitables; c'est ce que l'on a fait par les alinéas *b* des paragraphes 3 et 4, dans des termes qui transposent au cas des représentants des organisations internationales la règle admise pour les représentants des Etats. En revanche, il n'a pas semblé possible à la Commission d'établir une liste de cas dans lesquels, à raison de ses fonctions au sein d'une organisation internationale, une personne serait dispensée de plein droit d'apporter la preuve documentaire de sa compétence pour représenter une organisation pour un acte relatif à la conclusion (au sens large) d'un traité. En effet, sous peine de complications inextricables, le présent projet d'articles doit, à la différence de la Convention sur la représentation des Etats, s'appliquer à toutes les organisations, et les organisations internationales prises dans leur ensemble présentent des différences de structure telles que l'on ne peut poser à leur sujet de règles générales.

9) D'autres considérations renforcent ce point de vue. Comme on l'a laissé entendre, aucune organisation n'a, en matière de conclusion de traités internationaux, une compétence comparable à celle d'un Etat : toute organisation a une capacité limitée, comme il résulte de l'article 6 du projet.

Une terminologie appropriée assure le maintien de ces différences et il est précisé, plus que pour les Etats, que la compétence des représentants des organisations internationales est limitée. Ainsi, comme il a été indiqué dans le commentaire relatif à l'article 2, l'alinéa *c* du paragraphe 1 de cet article établit que l'expression « pleins pouvoirs » est réservée aux documents produits par les représentants d'Etats, et l'alinéa *c bis* du même paragraphe que le terme « pouvoirs » est réservé aux documents produits par les représentants d'organisations internationales.

10) De plus, en ce qui concerne les représentants des organisations internationales, il a semblé nécessaire à la Commission de distinguer l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, d'une part, et le consentement à être lié par un traité, d'autre part; les deux hypothèses font respectivement l'objet des paragraphes 3 et 4 du présent article. Concernant l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, il est proposé une formule qui correspond à celle qui résulte de l'alinéa *a* du paragraphe 1 pour les représentants des Etats. Toutefois, en ce qui concerne le consentement à être lié par un traité, la Convention de Vienne et le paragraphe 1 du présent article prévoient le cas où « une personne est considérée comme représentant un Etat [...] pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un tel traité ». Peut-on introduire la même disposition en ce qui concerne le consentement des organisations internationales à être liées par un traité ?

11) La réponse semblait en général devoir être affirmative. Cependant, comme on l'a dit précédemment, dans la pratique, les représentants des organisations sont rarement munis de pouvoirs; souvent le représentant de l'organisation n'est autre que le chef du secrétariat de cette organisation et il n'est pas possible de concevoir qu'il se déliver à lui-même des pouvoirs. Dès lors l'exception prévue pour les représentants des Etats à la règle de la production des pouvoirs et se référant à la pratique ou à d'autres circonstances conduisant à considérer une personne comme représentant un Etat sans production de pouvoirs prenait pour les organisations une très grande importance. La crainte a été exprimée, au sein de la Commission et en dehors, que les représentants des organisations qui sont le plus souvent des membres des secrétariats internationaux fassent état d'un consentement qui n'a jamais été formulé par les organes compétents de l'organisation. Pour éviter cet inconvénient, la Commission, en première lecture, avait opéré un changement par rapport à la terminologie employée pour les Etats. Alors que le représentant d'un Etat « exprime » le consentement d'un Etat à être lié par un traité, celui d'une organisation se borne à « communiquer » ce consentement, l'emploi de ce terme suggérant que ce consentement a été donné par un autre organe que l'organe qui en fait état. La Commission a maintenu, en deuxième lecture, le texte approuvé à sa trente-troisième session.

12) Cependant cette solution présentait de sérieux inconvénients qui avaient été signalés, notamment par des organisations internationales. Si « communiquer » doit toujours être pris dans le sens de « transmettre », son emploi ne correspond par toujours à la réalité, car dans bien des cas ce consentement est bien élaboré au niveau de l'organe qui assure la représentation. Si « communiquer » veut dire selon le cas « transmettre » ou « élaborer », son emploi n'apporte pas les garanties recherchées. Au surplus l'emploi de ce terme dans un sens ambigu ne correspond guère à l'usage; une confusion va ainsi apparaître dans le langage du projet d'articles. En effet, l'article 67 emploie le terme « communication », dans le sens normal de « transmission ».

13) Lors de la deuxième lecture des articles 27 et suivants, la Commission a décidé, à sa trente-quatrième session, d'employer le même vocabulaire pour les représentants de l'organisation que pour ceux des Etats et a donc remplacé le terme « communiquer » par celui d'« exprimer » non seulement dans l'article 7, par. 4, mais aussi dans l'article 2, par. 1, al. *c bis*, et l'article 47; l'article 67 reste sans changement. Dans le texte du projet d'articles, le verbe « exprimer » recouvre, selon le cas et indifféremment, l'hypothèse d'un consentement rendu public par qui l'a élaboré juridiquement et l'hypothèse d'un consentement rendu public par un organe compétent (quel qu'il soit) autre que celui qui l'a élaboré juridiquement.

14) Par ailleurs, la Commission a apporté au texte du paragraphe 4 un léger changement qui tient compte, et d'une manière plus satisfaisante que le recours au terme « communiquer », des préoccupations qui ont été à l'origine de l'emploi du terme « communiquer ». La Commission, au lieu de se référer dans le paragraphe à la « pratique » sans la qualifier, a précisé dans le texte final qu'il devait s'agir de « la pratique des organes compétents de l'organisation ». Ainsi est levée une ambiguïté. C'est un fait que, dans les traités constitutifs de beaucoup d'organisations parmi les plus importantes, aucune disposition ne précise à quel organe appartient la compétence pour engager l'organisation. En fait, la « pratique » y a pourvu, par des solutions nuancées qui admettent que dans beaucoup de cas le chef du secrétariat de l'organisation (quel que soit son titre) est compétent pour exprimer le consentement de l'organisation sans avoir à en référer à un autre organe. Cette solution découle des nécessités de la vie internationale. Mais si l'on recherche comment cette pratique s'est établie, il faut reconnaître qu'au début cette compétence n'était pas « établie » et elle n'a pas été « établie » par les seules initiatives du chef du secrétariat, mais tout autant par l'attitude prise par tous les autres organes qui auraient eu des titres à revendiquer cette compétence et ne l'ont pas fait. Par leur conduite ils ont accepté que cette pratique se développe, s'établisse et devienne ainsi une « règle de l'organisation ». C'est l'acquiescement de ces organes qui constitue la pratique. Si plus tard un nouveau développement des compétences appartenant au chef du secrétariat devient utile, il ne sera pas suffisant que celui-ci exerce en fait cette compétence, les autres organes de l'organisation pouvant discuter cette solution et chercher à la soumettre à des conditions et à des limites; s'ils ne le font pas, ce sera leur acceptation, même tacite, qui aura permis à la pratique d'acquiescer une valeur juridique.

15) Bien que cette suggestion ait été reprise dans certaines observations⁶⁰, la Commission n'a pas estimé qu'il était possible de prévoir que le « chef exécutif » (*executive head*) d'une organisation possédait, comme les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement ou les ministres des affaires étrangères pour les Etats, un droit général de représenter une organisation aux fins de la conclusion d'un traité. Il est certain qu'on ne se délivre pas de « pouvoirs » à soi-même et qu'en fait il existe dans les organisations une personne appelée à donner aux autres des « pouvoirs » sans s'en donner à elle-même⁶¹. Mais il faut maintenir fermement le principe que chaque organisation possède une structure propre, fortement individualisée et détermine selon ses règles propres quels sont la qualité, le statut et la dénomination de la personne appelée à la représenter sans pouvoirs et à délivrer quand cela est nécessaire des pouvoirs aux autres.

Article 8. — Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation

Un acte relatif à la conclusion d'un traité accompli par une personne qui ne peut, en vertu de l'article 7, être considérée comme autorisée à représenter un Etat ou une organisation internationale à cette fin est sans effet juridique, à moins qu'il ne soit confirmé ultérieurement par cet Etat ou cette organisation.

Commentaire

Cet article ne comporte, par rapport à l'article correspondant de la Convention de Vienne, que des modifications nécessitées par l'objet propre du présent texte.

Article 9. — Adoption du texte

1. L'adoption du texte d'un traité s'effectue par le consentement de tous les Etats et de toutes les organisations internationales ou, selon le cas, de toutes les organisations participant à son élaboration, sauf dans les cas prévus au paragraphe 2.

2. L'adoption du texte d'un traité entre des Etats et des organisations internationales à une conférence internationale d'Etats à laquelle participent des organisations s'effectue à la majorité des deux tiers des Etats et des organisations présents et votants, à moins que ceux-ci ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente.

Commentaire

1) L'article correspondant de la Convention de Vienne établit une règle : l'adoption du texte du traité à l'unanimité de tous les Etats participant à son élaboration, et une exception pour l'adoption du texte du traité à une « conférence internationale » — mais sans définir autrement ce qu'est une « conférence internationale ». Toutefois, le sentiment commun a toujours été que ce terme visait une conférence relativement ouverte et générale et à laquelle les Etats participaient sans que le consentement final à être lié par le traité de l'un ou de plusieurs d'entre eux apparaisse, à l'égard des autres Etats, comme une condition de la mise en vigueur du traité.

2) Le présent article présente un certain nombre d'aspects particuliers qui tiennent au caractère propre des organisations internationales. Tout d'abord, l'article 9 de la Convention de Vienne vise, dans son paragraphe 1, à propos du traité « tous les Etats participant à son élaboration » — sans définir autrement cette expression, dont la portée est assez claire quand seuls sont en cause des Etats. Quand des organisations sont en cause, il ne faut considérer comme « organisations » participant à l'élaboration du texte que les organisations qui participent à l'élaboration sur le même pied que les Etats, en excluant le cas de l'organisation qui se bornerait dans l'élaboration du texte à jouer un rôle de préparation ou de conseil.

3) En examinant quelle pouvait être dans le développement de la communauté internationale la place des organisations internationales, la Commission a dû résoudre la question de savoir si l'on pouvait concevoir une conférence qui ne réunirait que des organisations internationales. L'hypothèse, pour être exceptionnelle, ne saurait être exclue, et l'on pourrait imaginer, par exemple, que, par la voie d'une conférence internationale, des organisations internationales

⁶⁰ *Annuaire... 1981*, vol. II (2^e partie), p. 187, annexe II, sect. A. 3, par. 7.

⁶¹ *Ibid.*, p. 200, sect. B. 1, sous-sect. II, par. 2.

cherchent à résoudre certains problèmes, ou au moins à harmoniser certaines solutions concernant la fonction publique internationale. Mais il a semblé que, même dans une hypothèse de ce genre, chaque organisation présente des caractères tellement spécifiques par rapport aux autres organisations qu'il serait peu indiqué d'étendre à une telle « conférence » la règle du *paragraphe 2* de l'article 9. Dans l'article proposé ci-dessus, une « conférence » qui ne réunirait que des organisations internationales tomberait, en ce qui concerne l'adoption du texte d'un traité, sous le coup du *paragraphe 1* : le texte devrait être adopté par tous les participants, à moins que, du consentement de tous, une autre règle ne soit établie.

4) La seule hypothèse concrète qui appelle l'application d'une règle symétrique à celle du *paragraphe 2* de l'article 9 de la Convention de Vienne est celle d'une « conférence » entre Etats au sens de cette convention, à laquelle participeraient en outre une ou plusieurs organisations internationales en vue de l'adoption du texte d'un traité entre ces Etats et cette ou ces organisations internationales. Dans cette hypothèse, il semblerait raisonnable de présumer le maintien de l'application de la règle de la majorité des deux tiers stipulée dans le texte de la Convention de Vienne en appliquant la règle de la majorité des deux tiers à l'ensemble des participants, Etats et organisations internationales. Tel est l'objet du *paragraphe 2* du présent article. Faute d'une telle disposition, si des Etats réunis en conférence décidaient d'inviter une ou deux organisations internationales à participer à la conférence sur le même pied que des Etats, la règle posée par le *paragraphe 2* de l'article 9 de la Convention de Vienne serait inapplicable, et l'on en serait réduit à employer une règle de consentement unanime, peut-être pour l'adoption du texte d'un traité, et en tout cas pour l'adoption de la règle suivant laquelle le texte du traité serait adopté. En proposant le *paragraphe 2* du présent article, la Commission n'a pas entendu recommander la participation d'une ou de plusieurs organisations internationales à l'élaboration d'un traité au sein d'une conférence internationale : c'est là une question qui doit être examinée cas par cas et qui relève des Etats. Elle a simplement voulu prévoir cette éventualité. Dans certains cas tout au moins, des unions douanières ou économiques peuvent être amenées en tant que telles à participer à l'élaboration de certaines conventions dans des conférences internationales. Il n'était pas non plus dans l'intention de la Commission que les dispositions du *paragraphe 2* soient interprétées comme limitant l'autonomie des conférences internationales lorsqu'elles adoptent leur règlement intérieur — lequel peut prévoir une règle différente pour l'adoption du texte d'un traité — ou lorsqu'elles comblent une lacune de leur règlement intérieur à cet égard.

5) En deuxième lecture, sans porter atteinte à aucune disposition substantielle, la Commission a modifié la rédaction de l'article 9 en la rendant plus explicite. Il est rappelé au *paragraphe 1* qu'il s'agit de « l'adoption du texte d'un traité » (comme dans l'article 9 de la Convention de Vienne). D'autre part, on a précisé la qualité des « participants » à l'élaboration du texte d'un traité en distinguant les deux catégories de traités qui sont l'objet du projet d'articles :

L'adoption du texte d'un traité s'effectue par le consentement de tous les Etats et de toutes les organisations internationales ou, selon le cas, de toutes les organisations participant à son élaboration [...].

Article 10. — Authentification du texte

1. Le texte d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales est arrêté comme authentique et définitif

a) suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les Etats et par les organisations participant à l'élaboration du traité; ou

b) à défaut d'une telle procédure, par la signature, la signature *ad referendum* ou le paraphe, par les représentants de ces Etats et de ces organisations, du texte du traité ou de l'acte final d'une conférence dans lequel le texte est consigné.

2. Le texte d'un traité entre des organisations internationales est arrêté comme authentique et définitif

a) suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les organisations participant à son élaboration; ou

b) à défaut d'une telle procédure, par la signature, la signature *ad referendum* ou le paraphe, par les représentants de ces organisations, du texte du traité ou de l'acte final d'une conférence dans lequel le texte est consigné.

Commentaire

Cet article du projet ne comporte, par rapport au texte correspondant de la Convention de Vienne, que des modifications de présentation, correspondant aux deux variétés particulières de traités auxquelles il est consacré. La brève allusion, à la fin du *paragraphe 2*, à une conférence ne réunissant que des organisations internationales doit être entendue comme visant une hypothèse exceptionnelle, ainsi qu'on l'a établi à propos de l'article 9⁶².

Article 11. — Modes d'expression du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, un acte de confirmation formelle, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu.

Commentaire

1) Le *paragraphe 1* de cet article reproduit, pour le consentement des Etats à être liés par un traité, qui est implicitement entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, la liste des différents modes d'expression du consentement donnée à l'article 11 de la Convention de Vienne pour les traités entre Etats.

2) Une détermination de la liste des différents modes d'établissement du consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité auquel elle entend devenir partie est plus délicate. Il n'y a aucune difficulté à admettre pour les organisations internationales la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion. La Commission a également estimé que l'on pouvait admettre pour les organisations internationales le même principe que pour les Etats et ajouter à cette liste « tout autre moyen convenu ». Cette formule, qui a été adoptée à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, a une portée considérable, car elle introduit une

⁶² Voir ci-dessus le commentaire de l'article 9, par. 3.

extrême souplesse dans les modes d'expression du consentement à être lié par un traité. Cette liberté laissée aux Etats, et qu'il est proposé d'étendre aux organisations internationales, porte également sur la terminologie, puisque la Convention de Vienne énumère, mais ne définit pas, les modes d'expression du consentement à être lié par un traité. Mais la pratique a démontré que l'expansion considérable des engagements conventionnels requerrait cette souplesse, et il n'y a aucune raison d'en refuser le bénéfice aux organisations internationales.

3) L'article 11 reflète la décision, expliquée ci-dessus dans le commentaire relatif à l'article 2, de réserver aux Etats le terme « ratification » comme mode d'expression du consentement à être lié par un traité, et d'employer une nouvelle expression, « acte de confirmation formelle », pour désigner le mode analogue d'expression, par une organisation internationale, du consentement à être liée par un traité⁶³.

4) Au cours de la deuxième lecture de cet article à la trente-troisième session de la Commission, celle-ci a abouti à la conclusion qu'il n'y avait pas de raisons convaincantes de maintenir la distinction qui avait été faite, dans le texte adopté en première lecture, entre le consentement « exprimé » d'un Etat à être lié par un traité et celui d'une organisation internationale, qui était « établi ». La terminologie adoptée en deuxième lecture est maintenant uniforme à cet égard. Cette modification apparaît également dans les articles qui suivent.

Article 12. — Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par la signature du représentant de cet Etat

a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet; ou

c) lorsque l'intention de l'Etat de donner cet effet à la signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité s'exprime par la signature du représentant de cette organisation

a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les Etats et les organisations ou, selon le cas, les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet; ou

c) lorsque l'intention de l'organisation de donner cet effet à la signature ressort des pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

3. Aux fins des paragraphes 1 et 2,

a) le paraphe du texte vaut signature lorsqu'il est établi que les Etats et les organisations ou, selon le cas, les organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus;

b) la signature ad referendum d'un traité par le représentant d'un Etat ou d'une organisation internatio-

nale, si elle est confirmée par cet Etat ou cette organisation, vaut signature définitive du traité.

Commentaire

1) L'article 12 correspond à l'article 12 de la Convention de Vienne et prévoit essentiellement le même régime pour les Etats et les organisations internationales. On a jugé opportun de maintenir des paragraphes distincts pour les Etats et les organisations en raison de la distinction importante entre « pleins pouvoirs » (alinéa c du paragraphe 1) et « pouvoirs » (alinéa c du paragraphe 2).

2) L'autre distinction qui a été faite au stade de la première lecture impliquait que l'on refusait aux organisations internationales la faculté mentionnée pour les Etats à l'alinéa b du paragraphe 1. La Commission a abouti à la conclusion qu'il n'y avait aucune raison valable pour que le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité ne puisse pas être exprimé par une signature lorsque, en l'absence d'une disposition pertinente dans le traité, il est établi que les Etats et les organisations ou, selon le cas, les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet. A ce propos, on peut souligner que l'emploi de l'expression « organisation ayant participé à la négociation » doit être interprété compte tenu du fait que le consentement d'une organisation à être liée par une signature ne peut être donné que conformément aux règles pertinentes de l'organisation.

3) Enfin, la Commission a décidé en deuxième lecture de remplacer l'expression ambiguë « participants à la négociation » par une formule plus précise inspirée du texte de l'article correspondant de la Convention de Vienne : « les Etats et les organisations ou, selon le cas, les organisations ayant participé à la négociation ».

Article 13. — Expression, par l'échange d'instruments constituant un traité, du consentement à être lié par un traité

Le consentement des Etats et des organisations internationales, selon le cas, des organisations à être liés par un traité constitué par les instruments échangés entre eux s'exprime par cet échange

a) lorsque les instruments prévoient que leur échange aura cet effet; ou

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que ces Etats et ces organisations ou, selon le cas, ces organisations étaient convenus que l'échange des instruments aurait cet effet.

Commentaire

1) Cet article ne comporte par rapport à l'article 13 de la Convention de Vienne que les changements nécessités par l'objet propre du projet d'articles. La rédaction de ce projet rappelle, bien que cette hypothèse soit devenue aujourd'hui assez rare, que le mécanisme de l'échange d'instruments constituant un traité peut jouer aussi pour des traités comportant plus de deux parties contractantes.

2) Le texte adopté en première lecture comprenait deux paragraphes, dont l'un était consacré aux traités entre un ou plusieurs Etats ou une ou plusieurs organisations internationales et l'autre aux traités entre organisations internationales. A la deuxième lecture, il a été décidé de simplifier

⁶³ Voir ci-dessus art. 2, par. 1, al. b et b bis.

l'article en réunissant les deux paragraphes en un seul applicable aux deux catégories de traités.

Article 14. — Expression, par la ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'approbation, du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par la ratification

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement s'exprime par la ratification;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la ratification serait requise;

c) lorsque le représentant de cet Etat a signé le traité sous réserve de ratification; ou

d) lorsque l'intention de cet Etat de signer le traité sous réserve de ratification ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité s'exprime par un acte de confirmation formelle

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement s'exprime par un acte de confirmation formelle;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les Etats et les organisations ou, selon le cas, les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus qu'un acte de confirmation formelle serait requis;

c) lorsque le représentant de cette organisation a signé le traité sous réserve d'un acte de confirmation formelle; ou

d) lorsque l'intention de cette organisation de signer le traité sous réserve d'un acte de confirmation formelle ressort des pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

3. Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité s'exprime par l'acceptation ou l'approbation dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à la ratification ou, selon le cas, à un acte de confirmation formelle.

Commentaire

1) Cet article du projet traite séparément dans son paragraphe 1 du consentement de l'Etat, dans le cas des traités, qui est implicite entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et dans son paragraphe 2 du consentement d'une organisation internationale dans le cas d'un traité au sens de l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2, c'est-à-dire d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou d'un traité entre plusieurs organisations internationales. Il n'appelle pas d'observations en ce qui concerne la question de l'emploi, dans le cas des organisations internationales, de l'expression « un acte de confirmation formelle », qui a déjà été traité⁶⁴; on notera seulement que le titre de cet article souligne que l'expression retenue (« un acte de confirmation formelle ») est une expression verbale décrivant une opération qui jusqu'à présent n'a pas été désignée dans la pratique internationale par un terme généralement reçu.

2) A sa trente-troisième session, la Commission a maintenu pour l'essentiel le texte adopté en première lecture,

⁶⁴ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 2, par. 8 et 9.

sous réserve de quelques modifications de forme qui ont été expliquées⁶⁵ à propos d'autres articles.

Article 15. — Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité

Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité s'exprime par l'adhésion

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement peut être exprimé par cet Etat ou cette organisation par voie d'adhésion;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les Etats et les organisations ou, selon le cas, les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que ce consentement pourrait être exprimé par cet Etat ou cette organisation par voie d'adhésion; ou

c) lorsque toutes les parties sont convenues ultérieurement que ce consentement pourrait être exprimé par cet Etat ou cette organisation par voie d'adhésion.

Commentaire

L'article 15 du présent projet correspond aux dispositions de l'article 15 de la Convention de Vienne, et sa forme actuelle est le résultat d'un effort visant à simplifier le texte adopté en première lecture en réunissant en un seul les deux paragraphes consacrés, dans le texte précédent, aux deux catégories de traités visées par le projet d'articles. Comme la même règle s'applique à ces deux catégories de traités, ceux-ci ne sont pas désignés dans le nouveau texte simplifié. Un des membres de la Commission s'est abstenu lors de l'adoption du texte unifié; à son sens, il n'était pas possible d'envisager, dans le cas d'un traité conclu uniquement entre organisations internationales, l'adhésion ultérieure d'Etats à ce traité. Par ailleurs, le présent projet ne devrait pas viser une telle situation du moment que la Convention de Vienne n'avait pas prévu le cas correspondant de l'adhésion d'organisations internationales à des traités conclus uniquement entre Etats. Le texte de l'article 15 tel qu'il a été adopté en deuxième lecture comporte des modifications analogues à celles qui ont été apportées à d'autres articles⁶⁶.

Article 16. — Echange ou dépôt des instruments de ratification, de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de ratification, les instruments relatifs à un acte de confirmation formelle ou les instruments d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales au moment

a) de leur échange entre les Etats contractants et les organisations contractantes;

b) de leur dépôt auprès du depositaire; ou

c) de leur notification aux Etats contractants et aux organisations contractantes ou au depositaire, s'il en est ainsi convenu.

⁶⁵ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 11, par. 4, et le commentaire de l'article 12, par. 3.

⁶⁶ *Ibid.*

2. A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments relatifs à un acte de confirmation formelle ou les instruments d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité entre des organisations internationales au moment

- a) de leur échange entre les organisations contractantes;
- b) de leur dépôt auprès du dépositaire; ou
- c) de leur notification aux organisations contractantes ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu.

Commentaire

Cet article du projet suit les dispositions de l'article 16 de la Convention de Vienne, en distinguant en deux paragraphes les deux catégories de traités visées. Pour les actes de confirmation formelle, les instruments qui en établissent l'existence ont été dénommés, dans les textes adoptés en première et en deuxième lecture, « instruments d'un acte de confirmation formelle ». Pour éviter cette tournure grammaticale bizarre, cette expression a été remplacée, à la présente session, par l'expression « instruments relatifs à un acte de confirmation formelle »; cette formule est en harmonie avec l'expression « acte de confirmation formelle » figurant dans les articles 2 (par. 1, al. *b bis*), 11 et 14, puisque ces termes permettent d'éviter toute confusion avec la confirmation visée à l'article 8 et que par ailleurs, comme on l'a déjà exposé⁶⁷, ils tendent non pas à dénommer, mais à décrire l'opération visée.

Article 17. — Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes

1. Sans préjudice des articles 19 à 23, le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par une partie d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres Etats contractants et les organisations contractantes ou, selon le cas, les autres organisations contractantes et les Etats contractants y consentent.

2. Sans préjudice des articles 19 à 23, le consentement d'une organisation internationale à être liée par une partie d'un traité entre des organisations internationales ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres organisations contractantes y consentent.

3. Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales qui permet de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées.

4. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité entre des organisations internationales qui permet de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées.

Commentaire

Cet article traité en quatre paragraphes des deux questions distinctes qui font l'objet de l'article 17 de la Convention de

⁶⁷ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 2, par. 9.

Vienne, en considérant séparément les deux catégories de traités qui sont l'objet du présent projet d'articles.

Articles 18. — Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur

Un Etat ou une organisation internationale doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but

a) lorsque cet Etat ou cette organisation a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation, tant que cet Etat ou cette organisation n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité; ou

b) lorsque cet Etat ou cette organisation a exprimé son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée.

Commentaire

Cet article suit le principe posé par l'article 18 de la Convention de Vienne. Comme dans le cas des articles 13 et 15 et pour des raisons analogues de simplification, le texte de cet article, tel qu'il apparaît à la suite d'une deuxième lecture à la trente-troisième session, est le résultat de la réunion en un seul des deux paragraphes que comportait le texte initial. En conséquence, ses dispositions visent « un traité », au sens de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2, sans faire de distinction selon la catégorie de traité dont il s'agit.

SECTION 2. — RÉSERVES

Commentaire général de la section 2

1) Même pour les traités entre Etats, la question des réserves a toujours été une question difficile et controversée, et même les dispositions de la Convention de Vienne n'ont peut-être pas mis fin à toutes les difficultés⁶⁸. En ce qui concerne les traités auxquels des organisations internationales sont parties, les débats à la Commission ont été difficiles en première lecture⁶⁹; le texte finalement adopté sur la base d'un compromis n'a pas été adopté à l'unanimité au sein de celle-ci⁷⁰. La question avait été longuement débattue devant la Sixième Commission, et des positions éloignées les unes des autres avaient été exposées en 1977⁷¹; on y était revenu

⁶⁸ Voir P.-H. Imbert, *Les réserves aux traités multilatéraux. Evolution du droit et de la pratique depuis l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951*, Paris, Pédone, 1979; et *id.*, « La question des réserves dans la décision arbitrale du 30 juin 1977 relative à la délimitation du plateau continental entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », *Annuaire français de droit international*, 1978, Paris, vol. XXIV, p. 29.

⁶⁹ Voir *Annuaire... 1975*, vol. I, p. 260 à 273, 1348^e à 1350^e séance, et *Annuaire... 1977*, vol. I, p. 70 à 104, 1429^e à 1435^e séance.

⁷⁰ Un membre de la Commission ne s'était pas rallié à la solution de compromis adoptée et avait proposé un autre texte (A/CN.4/L.253) [voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 109 et 110, note 464, et p. 113 et 114, note 478].

⁷¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Annexes*, point 112 de l'ordre du jour, doc. A/32/433, par. 169 à 177. Si certains représentants ont appuyé le compromis présenté par la CDI (*ibid.*, par. 170), d'autres ont demandé un système plus strict dans le sens de celui qui est visé à la note précédente (*ibid.*, par. 171); d'autres encore ont demandé un système plus libéral (*ibid.*, par. 172).

incidence en 1978 et 1979⁷². Les observations écrites présentées par un certain nombre de gouvernements et d'organisations internationales⁷³ reviennent sur cette question.

2) Avant d'examiner quelles étaient les voies ouvertes en deuxième lecture à la Commission, il convient d'examiner si on ne peut tout de même pas recueillir quelques indications de la pratique, en dépit de la constatation communément admise que la pratique fait défaut. En effet, cette constatation n'est pas tout à fait exacte; il existe un certain nombre de cas où ces questions se sont posées. Certes, la valeur probante de ces cas est discutable : s'agissait-il dans les exemples que l'on va citer de véritables réserves, de véritables objections ou même de véritables organisations internationales ? On peut en discuter, mais il semble cependant difficile de prétendre que les problèmes des réserves sont tout à fait ignorés de la pratique.

3) Un intéressant avis juridique avait été adressé sous forme d'aide-mémoire au représentant permanent d'un Etat membre par le Secrétaire général de l'ONU sur la « capacité juridique des institutions spécialisées en ce qui concerne les réserves à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées »⁷⁴, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 novembre 1947⁷⁵. Les Etats, en devenant parties à cette convention, ont parfois formulé des réserves et plusieurs institutions spécialisées « ont fait objection à la réserve »; à la suite de diverses interventions, quatre Etats qui avaient ainsi formulé des réserves ont retiré celles-ci. C'est sur le plan des objections à des réserves que ces précédents peuvent être invoqués. Selon l'avis juridique du Secrétaire général :

[...] La pratique [...] a établi [...] le droit d'exiger qu'une réserve incompatible avec les objectifs de la Convention et qui peut avoir pour conséquence de modifier unilatéralement les privilèges et immunités appartenant à ladite institution ne peut entrer en vigueur sans le consentement de cette institution⁷⁶.

Comme cas d'objection d'une organisation internationale à une réserve formulée par un Etat, l'exemple de la Convention de 1947 peut se discuter parce que les institutions spécialisées ne sont généralement pas considérées comme « parties » à cette convention⁷⁷. Mais même si on leur refuse cette qualité, il existe manifestement un lien conventionnel entre chacune d'entre elles et chaque Etat partie à la Convention et c'est au titre de ce lien conventionnel que l'objection en faite⁷⁸.

4) Un cas analogue s'est présenté un peu plus tard, mettant en cause des réserves, non seulement à la Convention

de 1947, mais à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946⁷⁹. Le Secrétaire général de l'ONU, dans une lettre adressée à un représentant permanent d'un Etat Membre⁸⁰, a réagi encore plus directement à la position d'un Etat qui avait manifesté son intention d'adhérer à cette convention avec certaines réserves. Sans que le terme « objection » soit employé, le Secrétaire général indiqua que certaines réserves sont contraires à la Charte des Nations Unies et exerça une forte pression pour que la réserve soit retirée en signalant qu'il devrait saisir l'Assemblée générale de la question si, malgré son objection, la réserve était maintenue, et qu'il fallait envisager un accord complémentaire « aménageant » les dispositions de la Convention conformément à la section 36 de celle-ci. Ce précédent a d'autant plus d'intérêt que la Convention ne contient aucune disposition sur les réserves et les objections aux réserves et que les Etats parties ont fait d'assez nombreuses réserves⁸¹.

5) Plusieurs précédents concernent la Communauté économique européenne, dont un au moins est particulièrement intéressant. La Communauté est partie à plusieurs conventions multilatérales, dans des conditions généralement bien spécifiées. Certaines de ces conventions interdisent les réserves, ou spécifient d'une manière limitative les réserves autorisées; d'autres sont muettes⁸². La Communauté a déjà fait des réserves autorisées par de telles conventions⁸³. Un cas particulier mérite quelque attention et concerne la Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (Convention TIR), conclue à Genève le 14 novembre 1975⁸⁴. Cette convention prévoit que les unions douanières ou économiques pourront devenir parties à la Convention en même temps que tous leurs Etats membres ou après que ceux-ci seront devenus parties; elle n'autorise les réserves qu'à un seul article, relatif au règlement obligatoire des différends. La Bulgarie et la République démocratique allemande ont fait chacune une *déclaration* aux termes de laquelle :

[...] la possibilité prévue au paragraphe 3 de l'article 52 pour des unions douanières ou économiques de devenir parties contractantes à la Convention n'entraîne pour la Bulgarie [la République démocratique allemande] aucune obligation à l'égard desdites unions⁸⁵.

⁷² Résolution 22 (I) de l'Assemblée générale. Pour le texte de la Convention, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

⁷³ *Annuaire juridique*, 1965 (numéro de vente : F.67.V.3), p. 249 et suiv.

⁷⁴ Voir Nations Unies, *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire — Etat, au 31 décembre 1979, des signatures, ratifications, adhésions, etc.* (numéro de vente : F.80.V.10), p. 35 et suiv.

⁷⁵ Des exemples d'interdiction ont déjà été donnés dans le rapport de la Commission sur sa vingt-neuvième session (*Annuaire... 1977*, vol. II [2^e partie], p. 109, notes 458 à 462). On peut citer également la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, signée à Bonn le 23 juin 1979, qui, à l'article 1^{er}, par. 1, al. 4, admet « toute organisation d'intégration économique régionale » comme partie; l'article XIV limite le droit de faire des réserves mais spécifie que les réserves autorisées sont ouvertes « à tout Etat ou toute organisation d'intégration économique régionale » [*International Protection of the Environment, Treaties and Related Documents*, B. Rüster, B. Simma et M. Bock, éd., Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1981, vol. XXIII, p. 14 et 24]. L'URSS s'est opposée à la mention de telles organisations et n'est pas devenue Etat contractant.

⁷⁶ La Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, faite à Kyoto, le 18 mai 1973, autorise certaines réserves, et la CEE, qui est partie à cette convention, a, à plusieurs reprises, accepté des « annexes » en utilisant la faculté de formuler des réserves (*Journal officiel des Communautés européennes*, Luxembourg, 18^e année, n° L 100, 21 avril 1975, p. 1; *ibid.*, 21^e année, n° L 160, 17 juin 1978, p. 13; et *ibid.*, 23^e année, n° L 100, 17 avril 1980, p. 27).

⁷⁷ ECE/TRANS/17.

⁷⁸ Nations Unies, *Traités multilatéraux...*, p. 336 et 337.

⁷² *Ibid.*, trente-troisième session, Annexes, point 114 de l'ordre du jour, doc. A/33/419, par. 228; et « Résumé thématique... » (A/CN.4/L.311), par. 175 et 176.

⁷³ Voir *Annuaire... 1981*, vol. II (2^e partie), annexe II.

⁷⁴ Nations Unies, *Annuaire juridique*, 1964 (numéro de vente : 66.V.4), p. 276 et suiv.

⁷⁵ Résolution 179 (II) de l'Assemblée générale. Pour le texte de la Convention, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 261.

⁷⁶ Nations Unies, *Annuaire juridique*, 1964..., p. 277, par. 6.

⁷⁷ L'avis juridique déclare :

« [...] les clauses et l'exécution de la Convention présentent pour chaque institution spécialisée le même intérêt juridique que pour un Etat partie, la question de savoir si chaque institution peut ou non être qualifiée, d'un point de vue strictement juridique, de partie à la Convention mise à part » (*ibid.*, par. 5).

Voir aussi le rapport du Secrétaire général intitulé « Pratique suivie par les dépositaires au sujet des réserves » (*Annuaire... 1965*, vol. II, p. 109, doc. A/5687, par. 23 à 25).

⁷⁸ Voir l'opinion exprimée par le Rapporteur spécial dans son premier rapport : *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 212, doc. A/CN.4/258, note 181.

Les Etats membres de la Communauté (qui étaient neuf à l'époque), ainsi que la Communauté, ont formulé en commun une objection aux termes de laquelle :

[...] De par son contenu, la déclaration faite par la Bulgarie [la République démocratique allemande] au sujet de l'article 52, paragraphe 3, offre toutes les apparences d'une réserve à cette disposition, alors qu'une telle réserve est expressément interdite par la Convention.

La Communauté et ses Etats membres estiment, par conséquent, que cette déclaration ne saurait en aucun cas leur être opposable et ils la considèrent dépourvue de tout effet⁶⁶.

Il ne s'agit pas de discuter ni même d'examiner les problèmes juridiques soulevés par ce précédent. Il montre simplement que des organisations internationales (ou à tout le moins des organisations qui présentent certaines analogies avec des organisations internationales) peuvent être appelées à connaître de questions relatives aux réserves à un moment où l'on n'admettrait peut-être pas d'une manière unanime, même en ce qui concerne les rapports entre Etats, que les règles de la Convention de Vienne sont devenues des règles coutumières du droit international. On peut simplement relever que ces précédents, notamment celui concernant la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, montrent que la formulation de ce qui peut être considéré comme des réserves ou des objections par des organisations internationales n'est pas une institution inconnue de nos jours.

6) A sa trente-troisième session la Commission a procédé à nouveau à un examen général des articles relatifs aux réserves adoptés en première lecture. D'une part la difficulté du sujet, d'autre part les divergences apparues au sein de la Commission lors de la première lecture ainsi que les observations orales et écrites des gouvernements l'invitaient à accorder une attention particulière à ce sujet.

7) En dehors des sérieux problèmes rédactionnels qui se posaient à elle, la Commission a consacré un long débat au problème de fond qui concerne la question de la *formulation* des réserves (art. 19 de la Convention de Vienne). En effet, il lui est apparu bien clairement que c'était cette question qui soulevait le plus de difficultés et que, pour lui apporter une réponse, il fallait à la fois choisir une solution de principe et admettre à celle-ci des exceptions.

8) En ce qui concerne le principe, on peut ou bien étendre aux organisations la liberté de formuler des réserves posées pour les Etats par l'article 19 de la Convention de Vienne ou bien au contraire poser pour les organisations la règle générale de l'interdiction des réserves. Dans l'une et dans l'autre solution des exceptions appropriées permettent d'en atténuer les conséquences.

9) En première lecture, la Commission avait tenté d'établir un compromis entre deux tendances qui s'étaient manifestées en son sein, favorables l'une au principe de liberté, l'autre au principe d'interdiction. Elle avait ainsi retenu le principe de liberté pour les traités entre organisations internationales et pour les réserves formulées par les Etats, mais institué un régime tantôt de liberté tantôt d'interdiction pour les réserves formulées par une organisation internationale à un traité entre Etats et organisations internationales.

10) Cette solution n'avait pas entraîné l'adhésion de tous les membres de la Commission et un membre avait proposé une série cohérente d'articles basée sur le principe de l'interdiction⁶⁷.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 337.

⁶⁷ A/CN.4/L.253 (voir ci-dessus note 70).

11) De nombreuses observations ont été présentées au sujet des articles adoptés en première lecture. On a notamment souligné que les distinctions faites par la Commission ne se justifiaient pas logiquement et qu'elles mettaient en œuvre des critères qui manquaient de clarté. Par ailleurs, pour étendre la solution de compromis adoptée pour la formulation des réserves par les articles 19 et 19 *bis*, la Commission avait consacré un article 19 *ter*, sans analogue dans la Convention de Vienne, à la formulation des objections aux réserves, et l'on a pu soutenir que les règles qu'il énonçait étaient inutiles, compliquées et peu claires.

12) Enfin, la Commission avait proposé dans les articles 19, 19 *bis* et 19 *ter* une description des traités pris en considération qui impliquait que ces articles et, par conséquent, la formulation des réserves ne s'appliquaient qu'aux traités multilatéraux. Or, s'il est certain que les réserves n'ont leur pleine signification que pour les traités multilatéraux, on a pu faire observer que la pratique n'ignorait pas les réserves aux traités bilatéraux, que la matière était l'objet de controverses et que la Convention de Vienne avait adopté une rédaction prudente sans prendre position.

13) Après avoir mûrement examiné à nouveau le problème, la Commission a réalisé en son sein un consensus et s'est ralliée à une solution plus simple que celle qu'elle avait adoptée en première lecture, assimilant, aux fins de la formulation des réserves, les organisations internationales aux Etats.

14) Ainsi donc les règles énoncées par l'article 19 de la Convention de Vienne se trouvent étendues aux réserves formulées tant par des Etats que par des organisations internationales dans le cas des traités entre Etats et organisations internationales ou des traités entre organisations internationales. Le principe de la liberté de formulation des réserves posé pour les Etats vaut pour les organisations internationales conformément au vœu exprimé par celles-ci et, semble-t-il, conformément à certaines indications de la pratique; les limites à cette liberté énoncées par les alinéas *a*, *b* et *c* de l'article 19 de la Convention de Vienne pour les Etats s'appliquent en termes identiques aux organisations internationales.

15) Cette modification de fond par rapport aux solutions arrêtées en première lecture par la Commission conduit à des simplifications rédactionnelles considérables. Il n'est en effet plus nécessaire de faire une distinction de principe entre les traités entre Etats et organisations internationales et les traités entre organisations internationales; on peut même parfois éviter de distinguer le cas des Etats et celui des organisations internationales. Les articles 19 et 19 *bis* adoptés en première lecture ont été ramenés à un seul, le nouvel article 19; l'article 19 *ter* adopté en première lecture et qui différenciail le régime de la formulation des objections aux réserves selon que l'objection émanait d'une organisation ou d'un Etat et selon qu'il s'agissait d'un traité entre les organisations internationales ou d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales a été supprimé puisqu'il était devenu sans objet. Il a été par ailleurs possible soit comme conséquence directe de la modification de la solution adoptée en ce qui concerne la formulation des réserves, soit par une simplification purement rédactionnelle d'alléger sensiblement le texte des autres articles relatifs aux réserves et notamment de ramener à un seul article les articles 20 et 20 *bis*, ainsi que les articles 23 et 23 *bis*.

Articles 19. — Formulation des réserves

1. Un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins

a) que la réserve ne soit interdite par le traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la réserve était interdite;

b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites; ou

c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a et b, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

2. Une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins

a) que la réserve ne soit interdite par le traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que les Etats et les organisations ou, selon le cas, les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la réserve était interdite;

b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites; ou

c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a et b, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

Commentaire

L'article 19 remplace les articles 19 et 19 *bis* adoptés en première lecture. Ce n'est que pour des raisons de clarté que l'on a maintenu deux paragraphes distincts pour le cas des Etats et pour celui des organisations internationales puisque les règles prévues pour ces deux cas sont substantiellement les mêmes. Le paragraphe 1 concernant les Etats diffère de l'article 19 de la Convention de Vienne seulement en ce qu'il mentionne à la fois les « Etats et les organisations ayant participé à la négociation » dans son alinéa a; le paragraphe 2 concernant les organisations internationales parle de « confirmer formellement », au lieu de « ratifier », et distingue dans l'alinéa a les deux cas des traités entre Etats et organisations internationales et des traités entre organisations internationales.

Article 20. — Acceptation des réserves et objections aux réserves

1. Une réserve expressément autorisée par un traité n'a pas à être ultérieurement acceptée par les Etats contractants et par les organisations contractantes ou, selon le cas, par les organisations contractantes, à moins que le traité ne le prévole.

2. Lorsqu'il ressort de l'objet et du but d'un traité que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve doit être acceptée par toutes les parties.

3. Lorsqu'un traité est un acte constitutif d'une organisation internationale et à moins qu'il n'en dispose autrement, une réserve exige l'acceptation de l'organe compétent de cette organisation.

4. Dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes précédents et à moins que le traité n'en dispose autrement,

a) l'acceptation d'une réserve par un Etat contractant ou par une organisation contractante fait de l'Etat ou de l'organisation internationale auteur de la réserve une partie au traité par rapport à l'Etat ou à l'organisation ayant accepté la réserve si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur pour l'auteur de la réserve et l'Etat ou l'organisation qui a accepté la réserve;

b) l'objection faite à une réserve par un Etat contractant ou par une organisation contractante n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat ou l'organisation internationale qui a formulé l'objection et l'Etat ou l'organisation auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'Etat ou par l'organisation qui a formulé l'objection;

c) un acte exprimant le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par le traité et contenant une réserve prend effet dès qu'au moins un autre Etat contractant ou une organisations contractante ou, selon le cas, une autre organisation contractante ou un Etat contractant a accepté la réserve.

5. Aux fins des paragraphes 2 et 4 et à moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve est réputée avoir été acceptée par un Etat si ce dernier n'a pas formulé d'objection à la réserve soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle il en a reçu notification, soit à la date à laquelle il a exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure.

Commentaire

1) L'article 20, comme il a été indiqué plus haut, résulte de la fusion en un seul article des articles 20 et 20 *bis* adoptés en première lecture; comme dans la Convention de Vienne il aborde le problème de l'acceptation des réserves et des objections aux réserves directement sans que dans les articles précédents on ait traité d'une manière ou d'une autre la question de la « formulation » des objections; il n'en était pas ainsi dans les articles adoptés en première lecture puisqu'un article 19 *ter*, maintenant éliminé, était consacré à cette question.

2) Si l'on compare l'article 20 dans sa forme actuelle et l'article 20 de la Convention de Vienne, on relève deux différences de fond⁸⁸ qui appellent quelques observations et des différences de rédaction qu'il suffit de mentionner. Ces dernières portent sur la mention, au paragraphe 4, alinéas a et b, de l'organisation internationale à côté de celle de l'Etat et, aux paragraphes 1 et 4, alinéa c, sur la distinction du cas des traités entre Etats et organisations internationales et du cas des traités entre organisations internationales.

⁸⁸ Il existe une autre différence de fond, déjà adoptée en première lecture et sur laquelle la Commission a jugé inutile de revenir, c'est l'élimination, au paragraphe 2, de toute référence au petit nombre d'Etats ayant participé à la négociation qui ne peut guère être transposée ni à des traités entre organisations ni à des traités entre Etats et organisations internationales. L'article 20, par. 2, de la Convention de Vienne a pour objet de soumettre à un régime particulier les traités pour lesquels « l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité ». Selon ce texte, deux indices du caractère de ce consentement sont retenus : le nombre restreint d'Etats ayant participé à la négociation et l'objet et le but du traité; le deuxième indice est parfaitement valable pour les traités entre organisations internationales ou entre Etats et organisations internationales, mais le premier ne l'est pas et a donc été éliminé. En effet, l'appréciation du caractère restreint d'une participation à une négociation ne peut être opérée selon la même mesure pour des traités entre Etats et pour des traités entre organisations internationales ou entre Etats et organisations internationales, puisque ces dernières réunissent déjà en leur sein une pluralité d'Etats.

3) Jusqu'à la deuxième lecture du projet d'articles, la Commission n'avait pas adopté de texte symétrique à l'article 5 de la Convention de Vienne et, par conséquent, l'article 20 ne comportait pas de disposition symétrique à celle du paragraphe 3 de la Convention de Vienne. L'adoption d'un article 5 fait tomber sous le coup des présents articles les chartes constitutives des organisations internationales dont au moins un membre serait une autre organisation internationale; il devient donc nécessaire d'insérer un paragraphe 3 qui reproduit textuellement la disposition correspondante de la Convention de Vienne; on sait toutefois que le sens du terme « traité » n'est pas le même dans le projet d'articles que dans la Convention de Vienne.

4) La deuxième observation qui touche au fond porte sur le paragraphe 5 de l'article 20. Cette disposition concerne les effets du silence gardé pendant un certain temps (douze mois) à l'égard d'une réserve formulée par un Etat contractant. En l'état du texte proposé en deuxième lecture, ce paragraphe est identique au texte du paragraphe 5 de l'article 20 de la Convention de Vienne et prévoit que :

[...] une réserve est réputée avoir été acceptée par un Etat si ce dernier n'a pas formulé d'objection à la réserve soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle il en a reçu notification, soit à la date à laquelle il a exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure.

La règle énoncée s'applique donc aux réserves formulées tant par une organisation internationale que par un Etat; mais le nouveau paragraphe 5 ne formule aucune règle en ce qui concerne l'acceptation d'une réserve par une organisation internationale du fait de l'absence d'indication de sa part pendant un certain temps. Le même paragraphe 4 adopté en première lecture assimilait sur ce point la situation des organisations internationales à celle des Etats.

5) Ce n'est qu'après un long débat que la majorité des membres de la Commission a accepté ce changement. Plusieurs observations orales et écrites s'étaient élevées contre l'assimilation, sous cet aspect, des organisations internationales aux Etats. On avait fait valoir que ce paragraphe établissait en réalité une « acceptation tacite » des réserves et que :

[...] Tout acte d'une organisation internationale concernant un traité auquel elle est partie devrait être exprimé clairement et sans ambiguïté par un acte de son organe compétent⁹⁰.

On observait également que le délai de douze mois était trop court pour pouvoir poser une règle d'acceptation tacite, puisque dans certains cas l'organe compétent d'une organisation internationale pour l'acceptation d'une réserve ne tenait pas toujours une session annuelle. On aurait donc pu envisager d'allonger au bénéfice des organisations internationales le délai de douze mois. A l'opposé, on a observé que l'expiration du délai de douze mois agit moins comme une acceptation tacite que comme la prescription d'un droit et que l'on ne peut instituer au profit des organisations le privilège de maintenir d'une manière prolongée une situation d'incertitude sur la substance des engagements conventionnels. Au surplus, on a fait observer que les considérations constitutionnelles propres à une organisation ne sauraient en tout cas être prises en considération lorsque celle-ci exprimait son consentement à être liée par un traité *postérieurement* à la formulation d'une réserve par l'un de ses partenaires. En effet, les organes compétents de l'organisation étaient avertis de la réserve lorsqu'ils ont pris la décision d'engager l'organisation, et le silence gardé par eux est volontaire.

6) Finalement la Commission, sans repousser de ce fait le principe que, même en matière conventionnelle, des enga-

gements peuvent naître pour une organisation de ses comportements⁹⁰, a gardé le silence dans le paragraphe 5 de l'article 20 sur les problèmes soulevés par l'absence prolongée d'objection d'une organisation internationale à une réserve formulée par un de ses partenaires. Elle a pensé que la pratique trouverait sans trop de peine des remèdes à la prolongation d'une situation dont les inconvénients ne devraient pas être exagérés⁹¹.

Article 21. — Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves

1. Une réserve établie à l'égard d'une autre partie conformément aux articles 19, 20 et 23

a) modifie pour l'Etat ou pour l'organisation internationale auteur de la réserve dans ses relations avec cette autre partie les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve, dans la mesure prévue par cette réserve; et

b) modifie ces dispositions dans la même mesure pour cette autre partie dans ses relations avec l'Etat ou avec l'organisation internationale auteur de la réserve.

2. La réserve ne modifie pas les dispositions du traité pour les autres parties au traité dans leurs rapports *inter se*.

3. Lorsqu'un Etat ou une organisation internationale qui a formulé une objection à une réserve ne s'est pas opposé à l'entrée en vigueur du traité entre lui-même ou elle-même et l'Etat ou l'organisation auteur de la réserve, les dispositions sur lesquelles porte la réserve ne s'appliquent pas entre l'auteur de la réserve et l'Etat ou l'organisation qui a formulé l'objection, dans la mesure prévue par la réserve.

Article 22. — Retrait des réserves et des objections aux réserves

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve peut à tout moment être retirée sans que le consentement de l'Etat ou de l'organisation internationale qui a accepté la réserve soit nécessaire pour son retrait.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement, une objection à une réserve peut à tout moment être retirée.

3. A moins que le traité n'en dispose ou qu'il n'en soit convenu autrement,

a) le retrait d'une réserve ne prend effet à l'égard d'un autre Etat contractant ou d'une organisation contractante ou, selon le cas, d'une autre organisation contractante ou d'un Etat contractant que lorsque cet Etat ou cette organisation en a reçu notification;

b) le retrait d'une objection à une réserve ne prend effet que lorsque l'Etat ou l'organisation internationale qui a formulé la réserve a reçu notification de ce retrait.

Article 23. — Procédure relative aux réserves

1. La réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être formulées par

⁹⁰ Cette question a été examinée de nouveau à propos de l'article 45.

⁹¹ C'est surtout dans le cas visé au paragraphe 2 de l'article 20 que la prolongation des incertitudes concernant l'acceptation des réserves présente des inconvénients, puisqu'elle retarde la mise en vigueur du traité.

⁹⁰ *Annuaire... 1981*, vol. II (2^e partie), p. 197, annexe II, sect. A. 14, par. 2.

écrit et communiquées aux Etats contractants et aux organisations contractantes et aux autres Etats et autres organisations internationales ayant qualité pour devenir parties au traité.

2. Lorsqu'elle est formulée lors de la signature du traité sous réserve de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation, une réserve doit être confirmée formellement par l'Etat ou par l'organisation internationale qui en est l'auteur, au moment où il exprime son consentement à être lié par le traité. En pareil cas, la réserve sera réputée avoir été faite à la date à laquelle elle a été confirmée.

3. Une acceptation expresse d'une réserve ou une objection faite à une réserve, si elles sont antérieures à la confirmation de cette dernière, n'ont pas besoin d'être elles-mêmes confirmées.

4. Le retrait d'une réserve ou d'une objection à une réserve doit être formulé par écrit.

Commentaire des articles 21, 22 et 23

Ces trois articles ne comportent, par rapport au texte adopté en première lecture, que des modifications rédactionnelles qui ont toutes été adoptées de manière à alléger le texte; l'article 22 ne comporte plus que trois paragraphes au lieu de quatre et l'article 23 résulte dans sa nouvelle rédaction de la fusion des articles 23 et 23 bis adoptés en première lecture. Les nouveaux textes sont ainsi très proches des dispositions symétriques de la Convention de Vienne dont ils ne diffèrent que pour la mention de l'organisation internationale en plus de celle de l'Etat (art. 21, par. 1, al. a et b, et par. 3; art 22, par. 1 et par. 3, al. b; art. 23, par. 1 et par. 2) ou par la distinction des traités entre Etats et organisations internationales et traités entre organisations internationales (art. 22, par. 3, al. a).

SECTION 3. — ENTRÉE EN VIGUEUR DES TRAITÉS ET APPLICATION À TITRE PROVISoire

Article 24. — Entrée en vigueur

1. Un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixée par ses dispositions ou par un accord entre les Etats et les organisations ou, selon le cas, entre les organisations ayant participé à la négociation.

2. A défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, un traité entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les Etats et toutes les organisations ou, selon le cas, pour toutes les organisations ayant participé à la négociation.

3. Lorsque le consentement d'un Etat ou d'une autre organisation internationale à être lié par un traité est établi à une date postérieure à l'entrée en vigueur dudit traité, celui-ci, à moins qu'il n'en dispose autrement, entre en vigueur à l'égard de cet Etat ou de cette organisation à cette date.

4. Les dispositions d'un traité qui réglementent l'authentification du texte, l'établissement du consentement à être lié par le traité, les modalités ou la date d'entrée en vigueur, les réserves, les fonctions du dépositaire, ainsi que les autres questions qui se posent nécessairement avant l'entrée en vigueur du traité, sont applicables dès l'adoption du texte.

Article 25. — Application à titre provisoire

1. Un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur

a) si le traité lui-même en dispose ainsi; ou

b) si les Etats et les organisations ou, selon le cas, les organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement ou que les Etats et les organisations ou, selon le cas, les organisations ayant participé à la négociation n'en soient convenus autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un Etat ou d'une organisation internationale prend fin si cet Etat ou cette organisation notifie aux autres Etats et aux organisations ou, selon le cas, aux autres organisations et aux Etats entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

Commentaire des articles 24 et 25

Ces deux articles n'ont, à la suite de la deuxième lecture, subi aucune modification de fond. Leur rédaction a été sensiblement allégée par la fusion en un seul article d'une part des articles 24 et 24 bis, d'autre part des articles 25 et 25 bis adoptés en première lecture. Dans leur nouvelle rédaction, les articles 24 et 25 ne diffèrent des textes correspondants de la Convention de Vienne que par une rédaction qui permet de tenir compte de la distinction des traités entre Etats et organisations internationales et traités entre organisations internationales (art. 24, par. 1, 2 et 3; art. 25, par. 1, al. b, et par. 2).

PARTIE III. — RESPECT, APPLICATION ET INTERPRÉTATION DES TRAITÉS

SECTION I. — RESPECT DES TRAITÉS

Article 26. — Pacta sunt servanda

Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.

Commentaire

Ce texte reproduit la disposition correspondante de la Convention de Vienne. Il n'appelle aucun commentaire, sinon qu'il constitue, pourrait-on dire, une définition de l'essence même des traités, et qu'il reconnaît donc que les organisations internationales sont vraiment parties à des actes juridiques qui constituent vraiment des traités, même si leur participation comporte, par rapport à celle des Etats, quelques différences.

Article 27. — Droit interne des Etats, règles des organisations internationales et respect des traités

1. Un Etat partie à un traité ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité.

2. Une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer les règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution du traité.

3. Les règles énoncées dans les paragraphes précédents sont sans préjudice de l'article 46.

Commentaire

1) D'un point de vue purement rédactionnel, l'élaboration d'un projet d'article transposant aux traités qui constituent l'objet du présent projet l'article 27 de la Convention de Vienne devait conduire assez rapidement à proposer trois paragraphes, consacrés respectivement au cas des Etats, à celui des organisations internationales et à la réserve de l'article 46, commune à ces deux cas.

2) Cependant, il apparut rapidement que le cas des organisations internationales soulevait pour certains membres de la Commission des difficultés importantes. Ceux-ci estimaient en effet que les « règles de l'organisation », entendues suivant la nouvelle définition qu'en donnait l'article 2, par. 1, al. j, n'étaient pas assimilables au droit interne d'un Etat, car elles constituaient elles-mêmes des règles de droit international. Les traités conclus par une organisation internationale pour la mise en œuvre de ces règles, loin d'être affranchis du respect de ces règles, devaient leur être subordonnés, et par conséquent, au moins selon une opinion, l'organisation internationale devrait avoir le droit de modifier ces traités chaque fois que cela était nécessaire pour l'exercice légitime et harmonieux de ses fonctions. On en donnait différents exemples. Ainsi, des résolutions du Conseil de sécurité concernant le déploiement de forces de maintien de la paix pouvaient conduire à des traités entre certains Etats et l'ONU; mais aucun de ces traités ne pourrait empêcher le Conseil de modifier les résolutions prises. Ainsi, encore, une organisation peut par traité s'engager à fournir une certaine assistance à un Etat; mais ce traité ne saurait empêcher l'organisation de suspendre ou de supprimer cette assistance dans le cas où elle déciderait que cet Etat a manqué à ses obligations concernant par exemple le respect des droits de l'homme. Un autre membre de la Commission a exprimé une opinion contraire à cette thèse; pour lui, les organisations internationales ne sont pas moins liées que les Etats par les traités auxquels elles sont parties, et elles ne peuvent donc ni amender leurs résolutions ni prendre d'autres mesures qui les exonéreraient de leurs obligations internationales sans engager leur responsabilité en droit international.

3) Un ample échange de vues s'est ainsi déroulé au sein de la Commission. Un accord a pu être dégagé en son sein sur des questions de principe. Mais sur l'opportunité de rédiger pour les organisations un paragraphe 2 attirant l'attention sur un aspect particulièrement important pour les organisations internationales de ce problème, et sur la teneur de ce paragraphe, la Commission a hésité. En première lecture, elle avait, tout en renvoyant à la deuxième lecture en réexamen des termes employés, adopté le texte suivant :

2. Une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer des règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution du traité, à moins que l'exécution du traité, dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation.

Estimant la formule employée insatisfaisante, et doutant de la nécessité de mentionner une exception de cette portée, la Commission a adopté en deuxième lecture le paragraphe 2 dans les termes ci-dessus rapportés. Ceux-ci formulent pour les organisations une règle identique à celle que le paragraphe 1 énonce pour les Etats, en substituant simplement l'expression « règles de l'organisation » à celle de « droit interne » employée pour les Etats. Les diverses étapes de la

voie suivie par la Commission sont développées dans les paragraphes qui suivent.

4) Un premier point est certain : l'article 27 de la Convention de Vienne relève davantage du régime de la responsabilité internationale que du droit des traités. Il apparaît ainsi comme une référence incomplète à des problèmes que la Convention n'a pas entendu traiter (article 73)⁹², même si certains des articles de la Convention ne sont pas sans rapport avec les questions de responsabilité (par exemple, art. 18, 48, 49, 50, 60). Il résulte de cette constatation que l'on ne peut prétendre que l'article 27 donne une réponse à toutes les questions qui découlent des règles de la responsabilité internationale, ni en poursuivre la transposition au cas des organisations internationales en exigeant de trouver une telle réponse. Un Etat peut invoquer au titre des principes de la responsabilité internationale un fait illicite d'un autre Etat pour refuser à celui-ci le bénéfice de l'exécution d'un traité. Une organisation internationale peut refuser à un Etat contractant le bénéfice de l'exécution d'un traité si cet Etat a commis à l'égard de l'organisation un fait illicite, que ce fait illicite consiste en la violation du traité ou d'une règle générale du droit international, *ou aussi en la violation des règles de l'organisation si cet Etat est par ailleurs membre de cette organisation*. Voilà donc un cas très net où une organisation internationale peut invoquer les règles de l'organisation, ou plutôt la violation des règles de l'organisation, comme un fait justifiant en retour la non-exécution d'un traité. Mais il s'agit ici du jeu des règles de la responsabilité, qui doit être complètement réservé aux termes de l'article 73 de la Convention de Vienne.

5) Un deuxième point est également incontestable : on ne considère dans le cadre de l'article 27 qu'un traité valable, régulièrement conclu. En effet, si l'on sort de cette hypothèse, c'est le jeu de la nullité, et non celui de la responsabilité internationale, qui est mis en cause⁹³. Le problème posé devient ainsi sensiblement plus précis. Il existe pour chaque organisation certaines limites aux traités qu'elle peut conclure concernant l'exercice de ses fonctions et de ses pouvoirs. Si ces limites sont franchies, la question de la validité des traités se pose; si ces limites sont respectées, les traités sont valables⁹⁴. On doit donc admettre qu'il y a, dans une mesure à fixer pour chaque organisation, la possibilité pour l'organisation de se lier elle-même par un traité en ce qui concerne l'exercice de ses fonctions et de ses pouvoirs. Ne pas l'admettre serait tout simplement refuser à l'organisation le droit de s'engager autrement que sous le bénéfice d'une clause purement potestative. Cependant, il faut reconnaître que la détermination pour chaque organisation de la marge à l'intérieur de laquelle elle peut se lier peut être délicate.

⁹² L'article 27 est dû à un amendement (A/CONF.39/C.1/L.181) examiné par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. Voir *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* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.7), p. 163 à 171, 28^e séance de la Commission plénière, par. 58, et 29^e séance, par. 76, et adopté non sans que l'expert-consultant ait fait part de ses hésitations à admettre un texte qui relevait avant tout de la responsabilité internationale (*ibid.*, p. 171, 29^e séance de la Commission plénière, par. 73). Après examen par le Comité de rédaction, ce texte fut admis comme un article distinct et séparé de l'article 23 (devenu l'article 26) parce qu'il ne pouvait être placé sur le même pied que la règle *pacta sunt servanda* (*ibid.*, p. 464 et 465, 72^e séance de la Commission plénière, par. 29 à 48).

⁹³ La réserve de l'article 27 relative à l'article 46 de la Convention de Vienne introduite dans les conditions indiquées à la note précédente présente une importance considérable en ce qui concerne les traités conclus par une organisation avec un de ses Etats membres puisque ce dernier peut se voir opposer les violations des règles de l'organisation.

⁹⁴ Voir ci-dessous le commentaire de l'article 46.

6) Si l'organisation dispose constitutionnellement d'une certaine marge de liberté pour se lier par un traité dans l'exercice de ses fonctions, encore faut-il qu'il apparaisse que le traité qu'elle conclut a bien cet objet et ce but, et ceci dépend essentiellement de la volonté des parties à ce traité, de leur intention. A cet égard deux hypothèses sont concevables. Dans un premier cas l'organisation prend librement et unilatéralement par une résolution d'un de ses organes une détermination qu'elle se réserve le droit de rapporter ou de modifier unilatéralement, et le traité qu'elle conclut a pour seul objet de pourvoir à l'exécution de cette résolution s'il est subordonné à cette résolution à laquelle il est entièrement suspendu et dont il suit automatiquement le destin⁹⁵. Dans un second cas l'organisation conclut un traité qui l'engage d'une manière *autonome*, sans être conditionné par des résolutions antérieures de l'organisation, sans être subordonné au maintien ou à la non-modification de ces résolutions.

7) En présence d'un traité conclu par l'organisation, la question de savoir si l'on est en présence du premier ou du second cas envisagés ci-dessus est, sous réserve de l'article 46⁹⁶, une question d'interprétation du traité et elle doit être résolue conformément aux articles 31 et suivants relatifs à l'interprétation des traités. Cette considération a été déterminante en deuxième lecture; la Commission a estimé qu'il n'était pas possible d'indiquer ici d'autres éléments qui pourraient guider l'interprétation du traité; elle a estimé également qu'il était superflu d'ajouter d'autres références, comme celles aux articles 6 et 31, à celles de l'article 46.

8) Si l'on veut examiner ces problèmes d'un point de vue plus général, on peut encore formuler les remarques suivantes. La Convention de Vienne n'aborde que par quelques brèves allusions, au paragraphe 2 de l'article 30, la question de la subordination d'un traité à un autre ou, si l'on veut énoncer le problème d'une manière encore plus large, la question des groupes de traités⁹⁷. A plus forte raison a-t-elle ignoré la question de la subordination d'un traité à un acte unilatéral d'une organisation; mais cette dernière question doit être placée dans le cadre plus large du régime des traités conclus par une organisation *avec un Etat membre* sur lequel on reviendra plus loin dans le commentaire à l'article 46. En effet, la subordination d'un traité à un acte unilatéral de l'organisation ne peut se poser pratiquement que pour les Etats, que leur qualité de membre d'une organisation soumet d'une manière substantielle aux « règles de l'organisation ».

SECTION 2. — APPLICATION DES TRAITÉS

Article 28. — *Non-rétroactivité des traités*

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, les dispositions d'un

⁹⁵ Cette hypothèse serait concevable également pour un traité entre Etats. En voici deux exemples. La Constitution d'un Etat accorde le droit de vote aux nationaux même s'ils résident à l'étranger; pour l'exécution de cette disposition, l'Etat conclut un traité avec un autre Etat. Ou bien une loi nationale accorde aux étrangers résidant dans le pays et satisfaisant à certaines conditions certains avantages; l'Etat conclut des traités par lesquels est déterminé le régime des preuves et certifications administratives du pays d'origine qui permettront à ces étrangers d'obtenir en fait facilement le bénéfice des avantages prévus par la loi nationale : les traités conclus à cet effet n'opèrent aucune consolidation internationale de la loi nationale.

⁹⁶ Si l'interprétation ne conduisait pas à choisir entre deux solutions également possibles au regard de la constitutionnalité de l'engagement, mais offrait un choix entre une interprétation qui conduirait à un engagement inconstitutionnel, d'une part, et un engagement juridiquement valable, d'autre part, c'est cette dernière interprétation qui devrait être préférée, même si elle réduisait la portée de l'engagement.

⁹⁷ Voir ci-dessous le commentaire de l'article 36 bis.

traité ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date.

Commentaire

Il n'y a pas, dans le mécanisme ni dans le régime des traités qui sont l'objet du présent projet d'articles, de raisons qui conduisent à s'écarter du texte de la Convention de Vienne.

Article 29. — *Application territoriale des traités*

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales lie chacun des Etats parties à l'égard de l'ensemble de son territoire.

Commentaire

1) L'article 29 de la Convention de Vienne, qui résulte du projet de la CDI et d'un amendement adopté par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, rappelle un principe essentiel : au regard de ses engagements internationaux, un Etat est lié d'une manière indivisible en tous ses éléments.

2) Ce principe peut être étendu sans peine, par des modifications de rédaction, aux obligations des Etats dans les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, mais peut-on imaginer une disposition symétrique en ce qui concerne les obligations des organisations internationales ? En dépit d'une certaine facilité de langage qui se réfère parfois au « territoire »⁹⁸ d'une organisation internationale, il n'est pas possible de parler dans ce cas de « territoire », au sens propre du terme. Cependant, puisque l'on ne peut se référer au territoire des organisations et puisque l'on doit tenir compte de la variété des situations qui peuvent correspondre aux fonctions multiples des organisations internationales, il a semblé qu'il était préférable de ne pas chercher à élaborer une formule qui serait ou trop rigide ou trop étroite. Dire que pour une organisation internationale partie à un traité le champ d'application de ce traité s'étend à l'ensemble du territoire des Etats membres de cette organisation serait s'écarter du texte de l'article 29 de la Convention de Vienne en mettant en cause la question du champ d'application d'un traité, que cette convention ne traite pas expressément.

3) En réalité, un problème comparable à celui qui concerne les Etats, qui pourrait se poser pour les organisations internationales dans des termes à la fois différents et pourtant symétriques, est celui de l'extension des traités conclus par une organisation internationale à toutes les entités, organes subsidiaires, organes rattachés, organismes annexes, qui gravitent autour de l'organisation internationale en lui étant plus ou moins étroitement incorporés. Il serait en effet utile de préciser que, sauf indication contraire dûment établie, lorsqu'une organisation internationale se lie par un traité, elle lie également l'ensemble de ces organismes. A l'inverse,

⁹⁸ « Territoire postal » (Constitution de l'UPU, art. 1^{er} [Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 611, p. 14]), « territoire de la Communauté » (Cour de justice des Communautés européennes, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1974-78, Luxembourg, vol. XX, p. 1421), et autres cas, relatifs par exemple au « territoire de l'Union douanière ».

un traité conclu au nom d'un organe subsidiaire devrait également lier l'organisation tout entière. Mais, comme on l'a souligné ailleurs⁹⁹, en ce domaine ni les notions, ni le vocabulaire, ni la pratique des organisations internationales ne sont fixés, et il a semblé plus raisonnable de laisser de côté un problème qui n'est pas suffisamment mûr pour relever de la codification.

Article 30. — Application de traités successifs portant sur la même matière

1. Les droits et obligations des Etats et organisations internationales parties à des traités successifs portant sur la même matière sont déterminés conformément aux paragraphes suivants.

2. Lorsqu'un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent.

3. Lorsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur, sans que le traité antérieur ait pris fin ou que son application ait été suspendue en vertu de l'article 59, le traité antérieur ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur.

4. Lorsque les parties au traité antérieur ne sont pas toutes parties au traité postérieur :

a) dans les relations entre deux parties, qui sont chacune partie aux deux traités, la règle applicable est celle qui est énoncée au paragraphe 3;

b) dans les relations entre une partie aux deux traités et une partie à un traité seulement, le traité auquel elles sont toutes deux parties régit leurs droits et obligations réciproques.

5. Le paragraphe 4 s'applique sans préjudice de l'article 41, de toute question d'extinction ou de suspension de l'application d'un traité aux termes de l'article 60, ou de toute question de responsabilité qui peut naître pour un Etat ou une organisation internationale de la conclusion ou de l'application d'un traité dont les dispositions sont incompatibles avec les obligations qui lui incombent à l'égard d'un autre Etat ou d'une organisation, ou, selon le cas, à l'égard d'une autre organisation ou d'un Etat non partie audit traité, en vertu d'un autre traité.

6. Les paragraphes précédents sont sans préjudice de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies.

Commentaire

1) L'adoption, pour les traités qui sont l'objet du présent projet d'articles, d'un texte analogue à l'article 30 de la Convention de Vienne n'a soulevé qu'une question de fond, que la Commission a discutée sans parvenir à la résoudre et que le projet d'article 30 qu'elle présente évite de trancher. L'article 30 de la Convention de Vienne commence par une réserve : « Sous réserve des dispositions de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies [...] ». Cette disposition, indiscutable en ce qui concerne les Etats, pouvait-elle être étendue également aux organisations internationales ? L'Article 103 dispose :

En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront.

⁹⁹ *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 83 et 84, doc. A/CN.4/271, par. 65 à 68.

Deux thèses ont été soutenues au sein de la Commission. Selon l'une, cette disposition s'étend aux organisations internationales comme aux Etats parce que la composition de l'ONU est quasi universelle, que les organisations internationales constituent des instruments d'action collective des Etats, et que l'on ne saurait concevoir que les Etats s'affranchissent, pour une action collective, des limitations qui s'imposent à eux pris individuellement. Selon l'autre, le texte de l'Article 103 ne mentionnant pas les organisations internationales, celles-ci peuvent conclure tous accords sans avoir à tenir compte de la Charte, à laquelle elles ne sont et ne peuvent pas être parties. En dehors de l'opposition radicale entre ces deux thèses, il est apparu aussi à certains membres qu'il n'appartenait pas à la Commission d'interpréter la Charte, et qu'elle devait énoncer la réserve de la règle de l'Article 103 de telle manière que les deux interprétations soient possibles. C'est avec cette intention que la réserve de l'Article 103 a été séparée du paragraphe 1 du projet d'articles pour faire, à la fin de celui-ci, l'objet d'un paragraphe 6, énoncé en des termes volontairement ambigus. La Commission a également examiné, à la deuxième lecture de l'article 30, la question de savoir s'il conviendrait de proposer d'énoncer le paragraphe 6 sous forme d'un article général s'appliquant à l'ensemble du projet d'articles. Elle a décidé de répondre à cette question d'une manière négative, car un tel article n'ajouterait en fait rien aux obligations énoncées au projet d'articles.

2) Les différents paragraphes de l'article 30 sont la reproduction presque littérale des paragraphes correspondants de la Convention de Vienne, à l'exception du paragraphe 6 détaché du paragraphe 1 de la Convention de Vienne pour les raisons exposées ci-dessus. En deuxième lecture la Commission a simplifié considérablement la rédaction du paragraphe 4 et précisé celle du paragraphe 5.

SECTION 3. — INTERPRÉTATION DES TRAITÉS

Commentaire général de la section 3

1) Les projets d'articles 31, 32 et 33 qui suivent sont la reproduction sans aucune modification des articles 31, 32 et 33 de la Convention de Vienne. Cela a été possible parce qu'au fond ces articles de cette convention sont basés sur les caractères fondamentaux d'un accord de volontés, quelles que soient les parties à l'accord, et, en la forme, aucun d'entre eux ne qualifie la nature de ces parties, notamment pas par le terme « Etat ».

2) Cela n'implique nullement que l'application concrète des règles énoncées ne se différenciera pas selon les parties au traité, l'objet du traité, ou telle autre de ses caractéristiques. Cela est vrai pour les traités entre Etats, et l'est tout autant pour les traités entre organisations internationales ou entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales. Ainsi, on a notamment fait valoir que les « travaux préparatoires » pourraient présenter, notamment pour les organisations internationales, des aspects spécifiques. En effet, l'engagement international d'une organisation internationale met généralement en cause l'intervention de plusieurs organes, et des travaux et des discussions publiques qui sont de nature à apporter, au titre des « travaux préparatoires », des éléments dont l'importance ne peut être sous-estimée.

Article 31. — Règle générale d'interprétation

1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.

2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus :

a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité;

b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.

3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte :

a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions;

b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité;

c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

4) Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties.

Article 32. — Moyens complémentaires d'interprétation

Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31

a) laisse le sens ambigu ou obscur; ou

b) conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.

Article 33. — Interprétation de traités authentifiés en deux ou plusieurs langues

1. Lorsqu'un traité a été authentifié en deux ou plusieurs langues, son texte fait foi dans chacune de ces langues, à moins que le traité ne dispose ou que les parties ne conviennent qu'en cas de divergence un texte déterminé l'emportera.

2. Une version du traité dans une langue autre que l'une de celles dans lesquelles le texte a été authentifié ne sera considérée comme texte authentique que si le traité le prévoit ou si les parties en sont convenues.

3. Les termes d'un traité sont présumés avoir le même sens dans les divers textes authentiques.

4. Sauf le cas où un texte déterminé l'emporte conformément au paragraphe 1, lorsque la comparaison des textes authentiques fait apparaître une différence de sens que l'application des articles 31 et 32 ne permet pas d'éliminer, on adoptera le sens qui, compte tenu de l'objet et du but du traité, concilie le mieux ces textes.

SECTION 4. — TRAITÉS ET ÉTATS TIERS OU ORGANISATIONS TIERCES

Commentaire général de la section 4

Les articles qui composent la section 4 de la Convention de Vienne ont été transposés aux traités qui sont l'objet du

présent projet d'articles sans soulever de problèmes de fond à l'exception d'un élément concernant l'article 36. Ainsi se trouve institué un régime général qui correspond aux articles 34, 35, 36, 37 et 38 dans lequel le cas des organisations internationales est, à l'exception de l'article 36, assimilé à celui des Etats. L'article 36 *bis* est consacré à une situation spéciale qui appelle des règles particulières : celle des traités auxquels une organisation est partie qui entendent créer des droits et obligations pour les Etats membres de cette organisation.

Article 34. — Règle générale concernant les Etats tiers ou les organisations tierces

Un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers ou pour une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation.

Commentaire

Le principe posé par la Convention de Vienne n'est que l'expression d'une des conséquences fondamentales du consensualisme. Il a été adapté sans difficulté aux traités auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties; en deuxième lecture la Commission a ramené les deux paragraphes du projet adopté en première lecture¹⁰⁰ à un seul, accentuant ainsi le rapprochement avec la Convention de Vienne.

Article 35. — Traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations tierces

1. Une obligation naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'Etat tiers accepte expressément par écrit cette obligation.

2. Une obligation naît pour une organisation tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'organisation tierce accepte expressément par écrit cette obligation. L'acceptation par l'organisation tierce d'une telle obligation est régie par les règles pertinentes de cette organisation.

Commentaire

Les dispositions de cet article sont les règles de la Convention de Vienne étendues aux traités auxquels des organisations internationales sont parties. En première lecture, la Commission avait prévu une condition supplémentaire, à savoir que l'obligation créée à la charge de l'organisation se situe « dans le domaine de ses activités ». En fait, comme l'acceptation de l'organisation est régie par les règles pertinentes de l'organisation et que par ailleurs l'article 35 rappelle cette règle, il était inutile d'ajouter cette condition sup-

¹⁰⁰ *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 123; on trouvera également dans le commentaire des exemples de traités entre deux organisations internationales offrant de créer des droits et obligations pour un Etat tiers. Comme on l'a déjà indiqué un traité *entre Etats* ayant pour fin de créer des droits et obligations pour une organisation tierce ne tombe sous le coup (quant à l'acceptation de l'organisation) ni des présents articles ni de la Convention de Vienne. Des exemples de ces traités sont fréquents lorsqu'il s'agit de confier à une organisation déjà existante des fonctions et des compétences nouvelles; comme autre exemple cf. l'article 34 du projet d'articles sur la succession d'Etat en matière de biens, archives et dettes d'Etat (*Annuaire... 1981*, vol. II [2^e partie], p. 80).

plémentaire puisque les compétences de l'organisation sont toujours limitées à un domaine d'activité déterminé. En deuxième lecture, cette limitation a été supprimée et la rédaction ramenée à deux paragraphes.

Article 36. — Traités prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations tierces

1. Un droit naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'Etat tiers ou à un groupe d'Etats auquel il appartient, soit à tous les Etats, et si l'Etat tiers y consent. Le consentement est présumé tant qu'il n'y a pas d'indication contraire, à moins que le traité n'en dispose autrement.

2. Un droit naît pour une organisation tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'organisation tierce ou à un groupe d'organisations internationales auquel elle appartient, soit à toutes les organisations, et si l'organisation tierce y consent. Le consentement est régi par les règles pertinentes de l'organisation.

3. Un Etat ou une organisation internationale qui exerce un droit en application du paragraphe 1 ou 2 est tenu de respecter, pour l'exercice de ce droit, les conditions prévues dans le traité ou établies conformément à ses dispositions.

Commentaire

1) Le texte du projet d'article 36 a dissocié le cas où le droit est prévu au bénéfice d'un Etat et celui où il est prévu au bénéfice d'une organisation internationale. Dans la première hypothèse (par. 1), la solution de l'article 36 de la Convention de Vienne est proposée; dans la seconde hypothèse (par. 2), au contraire, un régime un peu plus strict est prévu.

2) En effet, on a supprimé, pour l'expression du consentement d'une organisation à accepter un droit établi à son bénéfice par un traité auquel elle n'est pas partie, la présomption de consentement que l'article 36, par. 1, de la Convention de Vienne et le paragraphe 1 du présent projet d'article prévoient en ce qui concerne le consentement des Etats. Cette solution plus stricte se justifie parce que l'organisation internationale n'a pas reçu une capacité illimitée et que, par conséquent, on ne peut pas poser la règle que son consentement est présumé dès qu'il s'agit d'un droit¹⁰¹. Le consentement de l'organisation n'est donc jamais présumé, mais le paragraphe 2 du projet d'article ne pose pas de conditions particulières de forme pour le mode d'expression de ce consentement.

3) Ce même paragraphe 2 rappelle, comme le paragraphe 2 de l'article 35, que le consentement reste régi par les règles pertinentes de l'organisation. Ce rappel est d'autant plus nécessaire que la Convention de Vienne ne définit pas la théorie juridique qui justifie les effets du consentement.

¹⁰¹ On pourrait même aller plus loin et relever que l'idée même d'un droit, au sens d'un « droit subjectif », d'une organisation ne correspond que rarement à la réalité complète. En effet, les « droits » d'une organisation correspondent à des « fonctions » dont l'organisation ne peut disposer à son gré. Autrement dit, pour une organisation, l'exercice de certains « droits » est aussi le plus souvent, au moins à l'égard de ses membres, l'exécution d'une « obligation », et c'est la raison pour laquelle sa situation ne saurait être entièrement assimilée à celle d'un Etat.

Pour les obligations, le commentaire de la Commission relatif à son projet d'article qui avait été à l'origine de l'article 35 de la Convention de Vienne mentionnait le mécanisme d'un « accord collatéral »¹⁰², donc d'un traité qui tomberait sous le coup des présents articles. Mais, pour les droits, d'autres mécanismes juridiques dont celui de la stipulation pour autrui ont été invoqués¹⁰³.

4) Le paragraphe 3 énonce une règle identique à celle de la Convention de Vienne (art. 36, par. 2), mais en l'adaptant aux traités auxquels des organisations internationales sont parties.

Article 36 bis. — Obligations et droits découlant pour les Etats membres d'une organisation internationale d'un traité auquel elle est partie

Des obligations et des droits naissent, pour les Etats membres d'une organisation internationale, des dispositions d'un traité auquel cette organisation est partie lorsque les parties à ce traité entendent, au moyen de ces dispositions, créer ces obligations et conférer ces droits et ont défini leurs conditions et effets dans ce traité ou en sont autrement convenus, et si

a) les Etats membres de l'organisation, en vertu de l'acte constitutif de cette organisation ou par ailleurs, sont unanimement convenus d'être liés par lesdites dispositions du traité; et b) le consentement des Etats membres de l'organisation à être liés par les dispositions pertinentes du traité a été dûment porté à la connaissance des Etats et des organisations ayant participé à la négociation.

Commentaire

1) L'article 36 bis est sans conteste celui qui a suscité le plus d'observations, de controverses et de difficultés tant au sein de la Commission qu'en dehors. Depuis la première proposition présentée par le Rapporteur spécial en 1977¹⁰⁴, l'article a subi dans sa forme et son contenu de nombreux changements qui en ont modifié non seulement la rédaction, mais aussi la portée. Il convient de résumer d'abord l'évolution des idées qui s'est opérée à ce sujet au sein de la Commission (par. 2 à 10 ci-après) et de passer ensuite au commentaire du texte final que la Commission a finalement adopté.

2) On ne peut pas contester le développement d'une situation de fait, que la Convention de Vienne n'a pas eu à envisager et n'a pas envisagé¹⁰⁵, à savoir celle où plusieurs traités mettant en cause d'une manière distincte une organisation

¹⁰² *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 247 et 248, doc. A/6309/Rev. I, deuxième partie, chap. II, commentaire de l'article 31.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 248 à 250, commentaire de l'article 32.

¹⁰⁴ *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 137 et 138, doc. A/CN.4/298; pour les différentes versions de l'article 36 bis, voir aussi *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 149; dixième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/341 et Add.1), par. 104, reproduit dans *Annuaire... 1981*, vol. II (1^{re} partie); et onzième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/353), par. 26, reproduit dans *Annuaire... 1982*, vol. II (1^{re} partie).

¹⁰⁵ On a fait observer cependant que la Convention de Vienne s'applique aux traités entre Etats créant une organisation internationale et que cette organisation sans être partie à sa charte constitutive n'est pas un tiers par rapport à celle-ci. Les effets d'un traité entre Etats à l'égard d'une organisation internationale tierce ne sont régis ni par la Convention de Vienne ni par le présent projet d'articles.

internationale et ses Etats membres concourent à un résultat unique qui crée entre ces engagements séparés certains rapports¹⁰⁶. Pour en donner immédiatement un exemple, une union douanière, dans le cas où elle prend la forme d'une organisation internationale, conclut normalement des accords tarifaires auxquels ses membres ne sont pas parties; ces accords tarifaires n'auraient pas de sens s'ils n'avaient pas pour objet d'obliger immédiatement les Etats membres; c'est ce que prévoira le traité constitutif de l'union douanière¹⁰⁷; ainsi s'établissent certaines relations entre deux ou plusieurs traités. Mais d'autres exemples plus modestes peuvent également être donnés. Ainsi, avant de conclure un accord de siège avec un Etat, une organisation internationale pourra souhaiter que ses Etats membres s'entendent entre eux et avec elle *auparavant* pour établir au moins partiellement certaines des règles de l'accord de siège. On peut aussi citer le cas où une organisation régionale est amenée à conclure avec un ou plusieurs Etats, apportant un concours financier important, un traité pour la réalisation d'un projet de développement régional; il arrivera fréquemment dans un tel cas que cet Etat ou ces Etats subordonnent leurs concours à certains engagements financiers ou autres des Etats membres de l'organisation; cette dernière sera ainsi amenée à s'assurer de ces engagements avant la phase finale de la négociation du traité d'assistance. Il y a donc certainement place dès maintenant pour de nombreuses hypothèses dans lesquelles un traité auquel une organisation est partie met en cause les obligations des Etats membres.

3) Se pose alors immédiatement la question de savoir si ces hypothèses appellent des règles particulières ou si elles ne relèvent pas purement et simplement des articles 34 à 37 de la Convention de Vienne. A titre préliminaire, on doit faire observer que ni la Commission dans ses travaux sur le droit des traités ni la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités n'ont jamais évoqué ces hypothèses ou des hypothèses analogues; ce sont toujours des situations très classiques qui ont été envisagées, et si parfois des théories comme celle de la stipulation pour autrui ont été avancées au sein de la Commission, la Convention de Vienne est restée fort discrète sur le mécanisme juridique par lequel des droits et des obligations pouvaient naître pour des Etats tiers. Ce n'est que dans les commentaires de la Commission et de son rapporteur spécial que l'on se réfère à un « accord collatéral » au traité de base. En instituant deux régimes différents, suivant qu'il s'agit de droits ou d'obligations, pour le consentement donné par l'Etat tiers, la Convention de Vienne soulevait au surplus des difficultés pour le cas le plus fréquent, celui où il y a simultanément création de droits et d'obligations.

¹⁰⁶ En ce qui concerne le régime d'un « groupe » de traités, on relève seulement dans l'article 30, par. 2, de la Convention de Vienne la mention du cas où « un traité précise qu'il est subordonné à un traité antérieur », mais comme on le dira plus loin l'article 37 ne mentionne même pas la notion de « traité collatéral »; la CDI a rencontré à propos de l'article 27 un problème analogue, à savoir celui d'une subordination d'un traité à la résolution d'un organe d'une organisation internationale dont ce traité doit assurer l'exécution. Une autre hypothèse est celle des effets de la clause de la nation la plus favorisée qui établit des relations entre les effets d'un traité et la conclusion d'autres traités; mais un projet spécial d'articles a été élaboré sur les clauses de la nation la plus favorisée par la CDI [*Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 19 et suiv.].

¹⁰⁷ C'est le cas bien connu de la Communauté économique européenne. Dans les premières rédactions de l'article 36 *bis*, ainsi que dans certains commentaires, il aurait pu peut-être apparaître que cet article était rédigé uniquement en fonction du cas de la Communauté, ce qui aurait soulevé parmi d'autres une objection de principe, à savoir que le projet d'articles n'est pas appelé à régir des situations particulières. La rédaction finalement retenue montre que l'article 36 *bis* a une portée tout à fait générale.

4) L'intérêt de prévoir dans le projet d'articles des dispositions spéciales tient principalement aux raisons suivantes.

5) En premier lieu, la création d'obligations à la charge d'un Etat tiers est, dans la Convention de Vienne comme dans le régime général institué par l'article 35 du projet d'articles, subordonnée à un consentement exprès donné par écrit par l'Etat tiers et normalement postérieurement à la conclusion du traité; il en est de même pour la création d'obligations pour des organisations tierces. La Commission entend affirmer la règle que pour la création d'une obligation à la charge d'un tiers il faut qu'au consentement de toutes les parties au traité de base se joigne le consentement des Etats à la charge desquels l'obligation va être instituée et que ce consentement doit être exprès. Elle a donc rejeté certaines propositions initiales du Rapporteur spécial qui ne soulignaient pas suffisamment la nécessité de ce consentement ou même qui prévoyaient la possibilité d'un consentement présumé ou implicite. Toutefois, la nécessité d'un consentement exprès et par écrit institué comme règle générale par l'article 35 appelle, dans le cas prévu par l'article 36 *bis*, un certain assouplissement ou au moins certaines précisions. En effet, il apparaît dans la pratique que dans certains cas, comme l'ont souligné les exemples donnés plus haut, le consentement des Etats membres de l'organisation est donné *antérieurement* à la conclusion du traité par l'organisation, alors que l'article 35 semble plutôt se référer à un consentement *postérieur*. Ensuite, l'exigence d'un consentement *par écrit* semble également se référer à un consentement donné par un instrument au sens du droit des traités et c'est ainsi qu'est suggérée par l'article 35 l'idée d'un *traité collatéral* auquel l'Etat tiers est partie. Or, la Commission accepte volontiers la constatation que *la preuve* des consentements requis ne pourra résulter en fait que de documents écrits, mais elle estime indispensable de préciser que *l'idée même d'un traité collatéral ne doit pas être imposée ni écartée d'une manière générale* dans le cas envisagé par l'article 36 *bis*, et c'est là aussi un point important qui n'est apparu au sein de la Commission qu'au terme de ses débats et qui porte sur le régime, c'est-à-dire sur les effets propres des consentements requis.

6) C'est là une deuxième raison, plus fondamentale encore, de prévoir pour le cas visé à l'article 36 *bis* une solution qui s'écarte du régime de droit commun établi tant dans la Convention de Vienne que dans le projet d'articles pour l'article 37.

7) L'article 37 adopte, en ce qui concerne la portée des consentements donnés et des rapports entre le traité et les effets des consentements donnés, des solutions différentes, suivant qu'il s'agit de droits ou d'obligations. En ce qui concerne une obligation, le paragraphe 1 de l'article 37 établit que celle-ci ne peut être modifiée que « par le consentement des parties au traité et de l'Etat tiers »; les parties au traité sont donc liées par le consentement de l'Etat tiers. Cette solution pourrait paraître un peu surprenante : pourquoi exiger le consentement de l'Etat tiers quand il s'agit de débarrasser celui-ci d'un fardeau ? La seule explication est que ce n'est là que la conséquence logique de l'exigence du consentement posée pour la création de l'obligation; autrement dit, bien que la Convention de Vienne ne mentionne pas formellement cette explication tout se passe comme si un lien conventionnel était né entre les parties au traité et le tiers; c'est l'hypothèse d'un *accord collatéral* énoncée dans les travaux préparatoires par le Rapporteur spécial et par la Commission. En ce qui concerne un droit, la solution est différente : celui-ci peut être révoqué par les parties au traité à moins qu'il ne soit établi « qu'il était destiné à ne pas être

révocable ou modifiable sans le consentement de l'Etat tiers ». Le texte de la Convention de Vienne¹⁰⁸ pose des problèmes d'interprétation, notamment du fait de la combinaison de deux règles distinctes lorsqu'il y a création simultanée au profit d'un tiers de droits et d'obligations; mais il faut surtout relever que cette convention laisse sans réponse bien des questions concernant les liens qui existent entre deux séries de droits et d'obligations, la première qui lie les parties au traité entre elles et la seconde qui unit ces mêmes parties et un Etat tiers non partie au traité.

8) Quoi qu'il en soit, dans le cas particulier où des Etats sont membres d'une organisation internationale partie à un traité qui entend créer des obligations à leur charge et des droits à leur bénéfice et auquel ils ne sont pas parties, les règles posées par l'article 37 apparaissent comme mal adaptées. En effet, bien qu'elles n'aient qu'un caractère supplétif et que les intéressés puissent adopter d'autres dispositions, elles n'en posent pas moins des règles de principe qui ne sont pas valables pour cette hypothèse particulière. En vérité, cette dernière ne peut être l'objet d'aucune règle générale tant la diversité des situations concrètes peut être grande. On peut le montrer facilement en revenant à quelques exemples cités plus haut. Soit le cas d'une organisation à qui sa forme a été donnée par une union douanière et qui conclut avec des Etats des accords tarifaires; on admettra facilement que les Etats membres de cette organisation soient tenus de respecter ces accords tarifaires et on peut concevoir que les Etats qui ont conclu ces accords tarifaires avec l'organisation aient obtenu le droit d'en exiger directement le respect des Etats membres de l'organisation. Mais, à moins de paralyser l'union douanière, les Etats membres n'ont pas le droit de subordonner à leur consentement la modification et l'abrogation des accords conclus par l'organisation. Mais d'autres organisations peuvent postuler dans des cas différents une solution opposée. Ainsi, une organisation qui a pour objet de poursuivre une politique de coopération économique très étroite et très active entre ses membres peut conclure avec un Etat un traité de coopération économique qui établira un cadre général pour des accords que conclura avec ce même Etat chacun des Etats membres de l'organisation; mais, une fois conclus, ces derniers accords seront parfaitement autonomes par rapport au traité conclu par l'organisation; ils pourront continuer à rester en vigueur même si le traité conclu par l'organisation venait à disparaître¹⁰⁹. Dans le cas, cité plus haut, dans lequel les Etats membres d'une organisation s'engagent à l'avance à participer jusqu'à hauteur d'une somme déterminée à la réalisation d'un programme de développement, et à accorder un certain statut à des techniciens mis à la disposition de l'organisation par un Etat accordant une aide technique et financière pour permettre l'exécution du programme, le traité que l'organisation conclura avec cet Etat accordant l'aide pour la réalisation de ce programme sera en général lié à ces arrangements des Etats membres: les actes conventionnels ainsi conclus seront solidaires et se conditionneront mutuelle-

ment; toute atteinte à l'un d'eux aura des répercussions sur les autres.

9) En présence de situations aussi variées, il n'est pas possible de poser, même à titre supplétif, une règle générale: c'est aux parties intéressées de régler l'ajustement de leurs rapports conventionnels; bien des problèmes pourraient se poser chaque fois qu'une donnée nouvelle viendra affecter la conclusion ou la vie d'un traité (nullité, extinction, retrait et suspension de l'application). Il appartient aux parties intéressées de les prévoir dans leurs engagements, ou, à tout le moins, de poser les principes qui permettront de résoudre les difficultés. Et c'est ici qu'apparaît précisément la nécessité de donner à toutes les parties contractantes, partenaires d'une organisation internationale à un traité, toutes les informations portant sur les droits et sur les obligations qui vont s'établir entre elles et entre les membres de cette organisation; cette obligation d'information ne porte pas seulement sur la *substance* de ces droits et obligations, mais également sur leur *statut*, c'est-à-dire sur les conditions et effets, sur le *régime* de ces droits et obligations. Cela peut conduire à introduire dans les traités des dispositions assez étendues et parfois même compliquées¹¹⁰. Si les intéressés veulent rendre plusieurs traités interdépendants, il est nécessaire dans l'intérêt de tous, pour la sécurité des relations juridiques¹¹¹, que le régime des droits et obligations ainsi créé soit établi aussi clairement que possible et cas par cas puisqu'il n'est pas possible de poser une règle générale, même à titre supplétif.

10) C'est ainsi que dans les travaux de la CDI se sont progressivement affirmées les idées essentielles de l'article 36 *bis* tel qu'il est proposé finalement à l'Assemblée générale: nécessité d'un consentement explicite de tous les intéressés pour créer des droits et obligations entre, d'une part, les Etats membres d'une organisation internationale et, d'autre part, les partenaires de cette organisation à un traité, impossibilité de formuler une règle générale concernant le régime des droits et obligations ainsi créés et nécessité corrélatrice de régler conventionnellement cas par cas les solutions adoptées et de porter à la connaissance des cocontractants de l'organisation en cause les conditions et les effets des relations établies. Négativement, la Commission a écarté ainsi certaines suggestions qui avaient pu lui être faites et qui soit affaiblissaient l'exigence d'un consentement explicite ou bien semblaient se référer d'une manière trop exclusive à un cas aussi particulier que celui des Communautés européennes. Finalement, l'article 36 *bis* constitue, à propos de situations très individualisées, mais qui risquent de se multiplier, un rappel de certaines nécessités de la sécurité juridique; si l'intention initiale qui présidait à sa première formulation est demeurée inchangée, à savoir prendre en considération la situation des Etats membres d'une organi-

¹⁰⁸ La règle est en fait énoncée à l'article 37 sous la forme suivante:

« 2. Au cas où un droit est né pour un Etat tiers conformément à l'article 36, ce droit ne peut pas être modifié ou révoqué par les parties s'il est établi qu'il était destiné à ne pas être révoqué ou modifiable sans le consentement de l'Etat tiers. »

¹⁰⁹ Telle est la solution pour les traités conclus par le CAEM; les Etats membres, sans devenir parties à ces traités, ont participé à leur négociation et les ont approuvés pour permettre leur mise en vigueur. Ainsi, l'Accord de coopération entre le CAEM et la Finlande, signé le 16 mai 1973, stipule à l'article 9 l'autonomie complète des accords conclus entre les Etats membres du CAEM et la Finlande (*La vie internationale*, Moscou, octobre 1973, p. 111).

¹¹⁰ Ainsi, dans la Convention sur le droit de la mer, conclue le 30 avril 1982 (A/CONF.62/122 et Corr.4), pour faire une place aux organisations auxquelles leurs Etats membres ont transféré l'exercice exclusif de certaines compétences, on a prévu, dans une longue annexe IX, une série de règles assez complexes.

¹¹¹ Les Etats qui concluent des traités avec la Communauté économique européenne ont plusieurs fois fait observer que de sérieuses incertitudes subsistent sur les effets des relations ainsi nouées, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de la responsabilité et de l'exercice de la protection diplomatique ou de toute autre question. La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes s'est montrée jusqu'à présent d'une discrétion extrême, notamment quand la question s'est posée à propos du régime de la pêche dans les eaux communautaires, cf. affaire 812/79, arrêt du 14 octobre 1980 (Cour de justice des Communautés européennes, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1980-7, Luxembourg, p. 2789 et suiv.); affaire 181/80 et affaire jointe 180/80 et 266/80, arrêts du 8 décembre 1981 (*ibid.*, 1981-9, p. 2964 et suiv. et 2999 et suiv., respectivement).

sation internationale qui tout en restant des tiers par rapport aux traités conclus par l'organisation *peuvent dans certains cas* se trouver dans une situation très particulière, le contenu même de l'article 36 *bis* s'est trouvé profondément transformé grâce à toutes les observations présentées par les gouvernements et aux très longs débats de la Commission. Mais, après avoir soulevé de nombreux doutes et quelques oppositions très fermes, l'article 36 *bis* a pu recevoir une orientation plus précise, plus exacte et plus modeste que dans sa substance initiale et, dans la formule qui est présentée à l'issue de ce long effort, il a pu être adopté à l'unanimité des membres de la Commission.

11) Le nouveau texte présenté par la Commission appelle d'abord une remarque préliminaire. Il ne vise que le cas d'une organisation internationale formée exclusivement d'Etats. A raison du texte de l'article 5, adopté en deuxième lecture, la Commission a admis, comme une hypothèse qui pouvait se réaliser et au sujet de laquelle certaines indications peuvent être relevées dans la pratique¹¹², le cas d'une organisation qui pourrait, outre des Etats, compter une ou plusieurs organisations internationales. Il s'agit cependant d'hypothèses exceptionnelles qui ne suffiraient ni à faire perdre aux organisations internationales en cause leur caractère « intergouvernemental », ni à modifier l'ensemble des dispositions du projet d'articles. Toutefois, on observera que l'article 36 *bis* est rédigé de telle sorte qu'il ne porte que sur les organisations dont tous les membres sont des Etats. La raison de cette limitation réside dans le caractère également exceptionnel des situations visées à l'article 36 *bis*. Il a semblé à la Commission qu'il était suffisant de prendre en considération l'hypothèse la plus simple qui, pour le moment, est à peu près la seule que connaisse la pratique.

12) L'article 36 *bis* dans sa rédaction finale porte à la fois sur les *obligations* et sur les *droits* qui pourraient naître pour les Etats membres d'une organisation internationale, des traités conclus par celle-ci. Pendant une certaine phase de ses travaux, la Commission avait pensé pouvoir se limiter aux *obligations*, mais il est apparu finalement que cette distinction était en l'espèce très arbitraire puisque les droits des uns constituent les obligations des autres et qu'il fallait donc les considérer simultanément.

13) Pour que les obligations et les droits soient créés à la charge ou au bénéfice des Etats membres de l'organisation, trois conditions sont nécessaires, deux relatives au consentement des intéressés et une à l'information des futures parties au traité conclu par l'organisation.

14) Un premier consentement est nécessaire : celui des parties, Etats et organisations, au traité conclu par l'organisation; il faut que ce consentement soit *exprimé*. Il faut que la volonté de créer ces obligations et ces droits soit réelle. Il ne suffit pas ici d'une simple intention qui n'aurait pas mesuré dans toute son étendue la portée de cette création; il ne suffit pas d'un consentement abstrait donné au principe même de cette création; il faut que ce consentement définisse les *conditions* et les *effets* des obligations et des droits ainsi créés. Les parties au traité définiront normalement dans le traité lui-même le régime de ces obligations et droits, mais elles peuvent en convenir autrement, par un accord distinct.

15) Un deuxième consentement est nécessaire : celui des Etats membres de l'organisation; il doit porter sur les dispo-

sitions du traité qui vont créer pour eux des obligations et des droits. Ce consentement doit émaner de tous les membres de l'organisation, car c'est bien à raison de leur qualité de « membres » que ces effets vont apparaître. Ce consentement pourvu qu'il soit établi peut être donné de n'importe quelle manière. L'alinéa *a* de l'article 36 *bis* commence par donner un exemple important mais exceptionnel : celui où ce consentement est donné à l'*avance* dans le traité qui crée l'organisation. On peut imaginer en effet — et l'on revient à l'exemple de l'organisation à qui sa forme a été donnée par une union douanière — que les Etats aient donné à l'organisation non seulement le droit de conclure certains traités qui établissent des règles que les Etats membres doivent respecter, mais des traités qui fassent naître à l'égard de tiers des obligations à la charge des Etats membres et des droits à leur bénéfice. Mais cette hypothèse reste exceptionnelle par son ampleur, car le traité qui créera l'organisation prévoira généralement ces effets pour toute une catégorie de traités (accords tarifaires par exemple). En revanche, les Etats membres peuvent consentir « par ailleurs », c'est-à-dire par un accord séparé, qu'un traité déterminé à conclure par l'organisation entraîne de tels effets.

16) Il faut enfin, aux termes de l'alinéa *b* de l'article 36 *bis*, que ce dernier consentement des Etats membres ait été porté à la connaissance des Etats et organisations ayant participé à la négociation du traité. Cette condition, énoncée en dernier lieu dans l'alinéa *b*, montre bien que la Commission en rédigeant cet article a surtout présentes à l'esprit des situations où le consentement des Etats membres à la création d'obligations et de droits est antérieur ou au moins concomitant aux négociations relatives à ce traité. C'est la solidarité qui *peut* exister dans certains cas entre une organisation et ses membres qui conduit à lier ces derniers à l'égard des partenaires conventionnels de l'organisation. Encore faut-il que ces partenaires soient parfaitement informés des obligations et des droits qui vont naître en leur chef à l'égard des membres de l'organisation. Comme cette situation est susceptible de modifier leurs intentions ou leur position au cours des négociations, ils doivent recevoir cette information avant la clôture de celles-ci, car les données ainsi communiquées en constituent un élément essentiel. L'article 36 *bis* ne précise pas *qui* doit fournir cette information; selon le cas, ce sera l'organisation ou les Etats membres et peut-être les deux selon que les partenaires de l'organisation le demanderont.

17) On remarquera enfin que l'article 36 *bis* pas plus que les articles 34, 35 et 36 de la Convention de Vienne et du présent projet d'articles ne précise la nature des mécanismes juridiques mis en jeu. Comme on l'a montré plus haut, il est moins nécessaire de le faire à propos de l'article 36 *bis* qu'à propos des autres articles, puisque le propre de l'article 36 *bis* est d'offrir aux intéressés les possibilités les plus larges et les choix les plus ouverts, à la seule condition de s'informer les uns les autres, de savoir exactement ce qu'ils veulent faire et de le porter mutuellement à leur connaissance.

Article 37. — Révocation ou modification d'obligations ou de droits d'Etats tiers ou d'organisations tierces

1. Au cas où une obligation est née pour un Etat tiers conformément au paragraphe 1 de l'article 35, cette obligation ne peut être révoquée ou modifiée que par le consentement des parties au traité et de l'Etat tiers, à moins qu'il ne soit établi qu'ils en étaient convenus autrement.

2. Au cas où une obligation est née pour une organisation tierce conformément au paragraphe 2 de l'arti-

¹¹² Aux références citées par le Rapporteur spécial dans son premier rapport, *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 210 et 211, doc. A/CN.4/258, par. 69 et 73 et note 173, on peut ajouter les références citées dans le commentaire de l'article 5 (voir ci-dessus note 57).

de 35, cette obligation ne peut être révoquée ou modifiée que par le consentement des parties au traité et de l'organisation tierce, à moins qu'il ne soit établi qu'elles en étaient convenues autrement.

3. Au cas où un droit est né pour un Etat tiers conformément au paragraphe 1 de l'article 36, ce droit ne peut pas être révoqué ou modifié par les parties s'il est établi qu'il était destiné à ne pas être révoqué ou modifiable sans le consentement de l'Etat tiers.

4. Au cas où un droit est né pour une organisation tierce conformément au paragraphe 2 de l'article 36, ce droit ne peut pas être révoqué ou modifié par les parties s'il est établi qu'il était destiné à ne pas être révoqué ou modifiable sans le consentement de l'organisation tierce.

5. Le consentement d'une organisation internationale partie au traité ou d'une organisation tierce, prévu aux paragraphes qui précèdent, est régi par les règles pertinentes de cette organisation.

Commentaire

Le texte de l'article 36 *bis* adopté en deuxième lecture a pour effet de consacrer des solutions souples et s'écarte donc des paragraphes 5 et 6 de l'article 37 arrêtés en première lecture¹¹³; il a été décidé, par conséquent, que ces paragraphes devaient disparaître. Le texte de l'article 37 ainsi modifié institue donc comme régime de droit commun un régime identique à celui de la Convention de Vienne.

Article 38. — Règles d'un traité devenant obligatoires pour des Etats tiers ou des organisations tierces par la formation d'une coutume internationale

Aucune disposition des articles 34 à 37 ne s'oppose à ce qu'une règle énoncée dans un traité devienne obligatoire pour un Etat tiers ou une organisation tierce en tant que règle coutumière de droit international reconnue comme telle.

Commentaire

1) Par rapport à la Convention de Vienne, le projet d'article 38 mentionne à côté des Etats tiers les organisations tierces. Son adoption par la CDI a donné lieu, à propos du cas des organisations internationales, à des difficultés analogues à celles qui avaient surgi à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités à propos des Etats.

2) Dans son rapport final relatif au projet d'articles sur le droit des traités, la Commission précisait en ces termes la portée de l'article 34¹¹⁴.

[...] Elle (la Commission) n'a donc pas formulé de dispositions ayant plus spécialement trait au rôle de la coutume pour l'extension, au-delà du cercle des Etats contractants, de l'application des règles énoncées dans un traité. En revanche, en raison de l'importance de ce processus et du caractère des dispositions qui figurent dans les articles 30 à 33 [11], elle a décidé d'inscrire dans le présent article une réserve générale, selon laquelle aucune disposition desdits articles ne s'oppose à ce que des règles énoncées dans un traité ne deviennent obligatoires pour des Etats tiers en tant que règles coutumières du droit international.

La Commission a voulu souligner que la disposition contenue dans le présent article constitue purement et simplement une réserve ayant pour objet

¹¹³ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 36 *bis*.

¹¹⁴ Devenu dans la numérotation de la Convention de Vienne l'article 38.

¹¹⁵ Devenus dans la numérotation de la Convention de Vienne les articles 34 à 37.

d'éviter que l'on puisse déduire des articles 30 à 33 que le projet d'articles ne reconnaît pas la légitimité du processus ci-dessus mentionné. [...]»¹¹⁶.

3) Des doutes devaient surgir néanmoins à la Conférence sur le droit des traités et, au terme d'une intervention, sir Humphrey Waldock (expert consultant) devait à nouveau conclure en ces termes :

[...] L'article 34 constitue simplement une réserve ayant pour objet d'éviter tout malentendu au sujet des articles 30 à 33. Il n'affecte en rien le processus ordinaire de la formation du droit coutumier. Les inquiétudes que semblent nourrir certaines délégations proviennent d'un malentendu sur le but et le sens de cet article¹¹⁷.

4) Après d'autres interventions¹¹⁸, la Conférence devait adopter à une très large majorité l'article 34 (devenu ensuite l'article 38)¹¹⁹.

5) Le présent projet d'article ne préjuge, ni dans un sens ni dans un autre, la possibilité d'un processus coutumier étendant ses effets à l'égard d'une organisation internationale, et c'est dans cette perspective que cet article a été accepté après discussion en première lecture et adopté définitivement en deuxième lecture par la Commission.

PARTIE IV. — AMENDEMENT ET MODIFICATION DES TRAITÉS

Commentaire général de la partie IV

Des trois articles de la partie IV, seul l'article 39 appelle des commentaires; les deux autres articles ne comportent pas de modifications ou seulement des modifications mineures par rapport aux textes correspondants de la Convention de Vienne.

Article 39. — Règle générale relative à l'amendement des traités

1. Un traité peut être amendé par accord entre les parties. Sauf dans la mesure où le traité en dispose autrement, les règles énoncées dans la partie II s'appliquent à un tel accord.

2. Le consentement d'une organisation internationale à un accord prévu au paragraphe 1 est régi par les règles pertinentes de cette organisation.

Commentaire

L'article 39 de la Convention de Vienne a pour objet de poser un principe simple : ce que les parties ont décidé de faire, elles peuvent aussi le défaire. Comme la Convention ne pose aucune règle particulière de forme pour la conclusion des traités, elle exclut la règle dite de l'« acte contraire », aux termes de laquelle l'accord portant amende-

¹¹⁶ *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 251, doc. A/6309/Rev. I, deuxième partie, chap. II, commentaire de l'article 34, par. 2 et 3.

¹¹⁷ *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...*, p. 217, 36^e séance de la Commission plénière, par. 43.

¹¹⁸ Par exemple celle de sir Francis Vallat :

« [...] l'article 34 constitue essentiellement une clause de sauvegarde, destinée à empêcher que les articles précédents puissent être interprétés comme excluant l'application des règles ordinaires du droit international. L'article 34 n'a jamais été conçu comme devant définir les origines, la force ou les sources du droit international [...]. » (*Ibid.*, deuxième session, *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.6], p. 67, 14^e séance plénière, par. 38.)

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 76, 15^e séance plénière, par. 58.

ment d'un traité devrait revêtir la même forme que le traité lui-même. La règle énoncée à l'article 39 de la Convention de Vienne est aussi valable pour les traités entre organisations internationales et les traités entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales. En première lecture, la Commission avait estimé que ce libéralisme ne s'étendait qu'à la forme et qu'il convenait de modifier légèrement le texte de la Convention de Vienne pour en préciser la portée. Elle avait donc remplacé la formule « par accord » par celle plus explicite de « par la conclusion d'un accord ». Cela précisait sans la modifier la règle de la Convention de Vienne, puisque celle-ci prévoit que les règles de sa partie II s'appliquent à un tel accord. En deuxième lecture, la Commission a préféré revenir au texte de la Convention de Vienne. Par ailleurs, la Commission avait supprimé en première lecture la réserve « sauf dans la mesure où le traité en dispose autrement »; elle avait estimé que cette réserve était inutile, car toutes les règles de la partie II sont simplement supplétives et respectent l'autonomie de la volonté des parties. Mais, en deuxième lecture, la Commission est revenue au texte de la Convention de Vienne que la nouvelle rédaction suit de plus près. Enfin, la Commission a estimé utile de rappeler dans le paragraphe 2, comme elle le fait dans beaucoup d'autres articles, la nécessité de respecter, à propos de cet accord, les règles pertinentes de l'organisation.

Article 40. — Amendement des traités multilatéraux

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, l'amendement des traités multilatéraux est régi par les paragraphes suivants.

2. Toute proposition tendant à amender un traité multilatéral dans les relations entre toutes les parties doit être notifiée à tous les États contractants et à toutes les organisations contractantes ou, selon le cas, à toutes les organisations contractantes, et chacun d'eux est en droit de prendre part

a) à la décision sur la suite à donner à cette proposition;

b) à la négociation et à la conclusion de tout accord ayant pour objet d'amender le traité.

3. Tout État ou toute organisation internationale ayant qualité pour devenir partie au traité a également qualité pour devenir partie au traité tel qu'il est amendé.

4. L'accord portant amendement ne lie pas les parties au traité qui ne deviennent pas parties à cet accord; l'alinéa b du paragraphe 4 de l'article 30 s'applique à l'égard de ces parties.

5. Tout État ou toute organisation internationale qui devient partie au traité après l'entrée en vigueur de l'accord portant amendement est, faute d'avoir exprimé une intention différente, considéré comme étant

a) partie au traité tel qu'il est amendé; et

b) partie au traité non amendé au regard de toute partie au traité qui n'est pas liée par l'accord portant amendement.

Article 41. — Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement

a) si la possibilité d'une telle modification est prévue par le traité; ou

b) si la modification en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle :

i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations; et

ii) ne porte pas sur une disposition à laquelle il ne peut être dérogé sans qu'il y ait incompatibilité avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble.

2. A moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a du paragraphe 1, le traité n'en dispose autrement, les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les modifications que ce dernier apporte au traité.

PARTIE V. — NULLITÉ, EXTINCTION ET SUSPENSION DE L'APPLICATION DES TRAITÉS

SECTION I. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 42. — Validité et maintien en vigueur des traités

1. La validité d'un traité ou du consentement d'un État ou d'une organisation internationale à être lié par un tel traité ne peut être contestée qu'en application des présents articles.

2. L'extinction d'un traité, sa dénonciation ou le retrait d'une partie ne peuvent avoir lieu qu'en application des dispositions du traité ou des présents articles. La même règle vaut pour la suspension de l'application d'un traité.

Article 43. — Obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité

La nullité, l'extinction ou la dénonciation d'un traité, le retrait d'une des parties ou la suspension de l'application du traité, lorsqu'ils résultent de l'application des présents articles ou des dispositions du traité, n'affectent en aucune manière le devoir d'un État ou d'une organisation internationale de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle cet État ou cette organisation est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité.

Article 44. — Divisibilité des dispositions d'un traité

1. Le droit pour une partie, prévu dans un traité ou résultant de l'article 56, de dénoncer le traité, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application ne peut être exercé qu'à l'égard de l'ensemble du traité, à moins que ce dernier n'en dispose ou que les parties n'en conviennent autrement.

2. Une cause de nullité ou d'extinction d'un traité, de retrait d'une des parties ou de suspension de l'application du traité reconnue aux termes des présents articles ne peut être invoquée qu'à l'égard de l'ensemble du traité, sauf dans les conditions prévues aux paragraphes suivants ou à l'article 60.

3. Si la cause en question ne vise que certaines clauses déterminées, elle ne peut être invoquée qu'à l'égard de ces seules clauses lorsque

a) ces clauses sont séparables du reste du traité en ce qui concerne leur exécution;

b) il ressort du traité ou il est par ailleurs établi que l'acceptation des clauses en question n'a pas constitué pour l'autre partie ou pour les autres parties au traité une base essentielle de leur consentement à être liées par le traité dans son ensemble; et

c) il n'est pas injuste de continuer à exécuter ce qui subsiste du traité.

4. Dans les cas relevant des articles 49 et 50, l'Etat ou l'organisation internationale qui a le droit d'invoquer le dol ou la corruption peut le faire soit à l'égard de l'ensemble du traité soit, dans le cas visé au paragraphe 3, à l'égard seulement de certaines clauses déterminées.

5. Dans les cas prévus aux articles 51, 52 et 53, la division des dispositions d'un traité n'est pas admise.

Commentaire des articles 42, 43 et 44

1) L'ensemble de ces articles n'est que la transposition des dispositions symétriques de la Convention de Vienne et n'a soulevé aucun problème de fond ni en première, ni en deuxième lecture; aucune observation n'a été présentée à leur sujet par un gouvernement ou par une organisation internationale. La rédaction, qui a été encore allégée en deuxième lecture pour l'article 42, n'a présenté aucune difficulté particulière.

2) C'est le paragraphe 2 de l'article 42 qui, comme la Commission l'a rappelé après la première lecture¹²⁰, a appelé les réflexions les plus approfondies. En effet, on peut se demander s'il est bien certain que le projet d'articles porte sur toutes les causes d'extinction, de dénonciation, de retrait, de suspension de l'application d'un traité. L'élargissement des dispositions de l'article 73 a apporté à cet égard toutes les garanties nécessaires en ce qui concerne les problèmes qui peuvent naître de la « succession » entre une organisation internationale et un Etat. D'autre part, les dispositions de la Convention de Vienne comme celles du projet d'articles n'ayant qu'un caractère supplétif, il est toujours possible que par une convention les parties décident de prévoir des cas particuliers d'extinction (par exemple par l'intervention d'une condition résolutoire) ou de suspension. On a déjà présenté plus haut, à propos de l'article 30, des observations sur l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, que certains interprètent comme établissant un cas particulier de suspension des traités.

Article 45. — Perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application

1. Un Etat ne peut plus invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application en vertu des articles 46 à 50 ou des articles 60 et 62 si, après avoir eu connaissance des faits, cet Etat

a) a explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité est valable, reste en vigueur ou continue d'être applicable; ou

b) doit, à raison de sa conduite, être considéré comme ayant acquiescé, selon le cas, à la validité du traité ou à son maintien en vigueur ou en application.

2. Une organisation internationale ne peut plus invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application en vertu des articles 46 à 50 ou des articles 60 et 62 si, après avoir eu connaissance des faits, cette organisation

a) a explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité est valable, reste en vigueur ou continue d'être applicable; ou

b) doit, à raison de la conduite de l'organe compétent, être considérée comme ayant renoncé au droit d'invoquer cette cause ou ce motif.

Commentaire

1) L'article 45 de la Convention de Vienne traite du problème de la perte par un Etat du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou d'un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application. Il exclut implicitement, mais clairement, la possibilité d'une disparition du droit d'invoquer la nullité pour recours à la contrainte exercée sur un représentant ou à la contrainte par la menace ou l'emploi de la force (art. 51 et 52) et la nullité pour violation d'une règle impérative (art. 53). Il admet, à ces trois exceptions près, que l'Etat peut renoncer à faire valoir toutes les autres causes de nullité ainsi que tous les motifs d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application. En ce qui concerne les modes suivant lesquels cette renonciation peut s'opérer, l'article 45 mentionne l'acceptation explicite (al. a) et l'acquiescement à raison de la conduite (al. b). La première n'a jamais suscité de difficultés, mais le second a soulevé lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités des discussions et une certaine opposition¹²¹, fondée sur la crainte que le principe qu'il consacre ne puisse être utilisé pour légitimer des situations acquises sous le couvert d'une domination politique. La Conférence, suivant la CDI, a adopté l'alinéa b en y voyant l'énoncé d'un principe général, fondé sur la bonne foi et bien établi en jurisprudence¹²². D'ailleurs, les articles soumis à la Conférence ne prévoyaient pas de prescription, et plusieurs propositions visant à l'introduire ont été rejetées par la Conférence, ce qui justifiait d'autant plus le maintien d'une certaine souplesse dans les modes suivant lesquels les Etats pouvaient manifester leur renonciation.

2) La CDI a maintenu dans le projet d'article 45, au paragraphe 1, la règle posée lors de la Conférence pour le consentement des Etats. Elle a longuement examiné le cas du consentement des organisations internationales et lui avait consacré deux paragraphes en première lecture. En deuxième lecture, elle a apporté au paragraphe 1 de très légères retouches rédactionnelles qui le rendent identique à la disposition correspondante de la Convention de Vienne; les paragraphes 2 et 3 ont été modifiés et ramenés à un seul de manière à aboutir à un texte qui a été adopté sans réserve par tous les membres de la Commission.

3) La question posée se ramenait à décider si le régime applicable aux organisations internationales devait être le même que pour les Etats. Certains membres de la Commission répondaient affirmativement à cette question, en se basant sur la nécessité de ne pas instituer dans les relations

¹²¹ 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..., p. 424 et suiv., 66^e séance de la Commission plénière, par. 46 et suiv., et 67^e séance.

¹²² Voir *Annuaire...* 1966, vol. II, p. 260 et 261, doc. A/6309/Rev. I, deuxième partie, chap. II, commentaire de l'article 42.

¹²⁰ *Annuaire...* 1979, vol. II (2^e partie), p. 167, commentaire de l'article 42.

conventionnelles d'inégalités entre les Etats et les organisations internationales.

4) D'autres membres étaient portés à considérer que les différences profondes de structure entre les Etats et les organisations obligeaient à prévoir en ce qui concerne ces dernières des règles particulières. L'unité de l'Etat permet, disait-on, de considérer que l'Etat est engagé par ses agents, qui ont en matière de relations internationales une compétence générale. Si un de ces agents (chef d'Etat, ministre des affaires étrangères, ambassadeur dans certains cas) a eu connaissance des faits visés par l'article 45, c'est l'Etat qui en a eu connaissance; si un de ces agents observe un certain comportement, c'est l'Etat qui observe ce comportement. Au contraire, il y a dans les organisations internationales des organes de caractère complètement différent, et l'on ne peut pas, comme pour les Etats, accepter qu'une organisation soit dûment informée d'une situation par le fait qu'un organe ou un agent quelconque sont informés, ni que la conduite qui engage l'organisation soit celle d'un tel organe ou d'un tel agent. On considérait donc qu'il fallait se borner à retenir le cas prévu à l'alinéa *a* du paragraphe 2, que personne ne contestait, et éviter toute disposition se référant à la conduite de l'organisation. Par ailleurs, ces mêmes membres considéraient qu'il fallait exclure du paragraphe 2, en ce qui concerne les organisations internationales, l'hypothèse envisagée à l'article 46, par. 3 et 4, c'est-à-dire le cas de nullité du consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité à raison de la violation d'une règle de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités; il serait impossible qu'une conduite régie par les règles pertinentes de l'organisation vaille renonciation à invoquer une violation manifeste d'une règle concernant la compétence pour conclure des traités. Plusieurs gouvernements avaient appuyé ce point de vue.

5) D'autres membres de la Commission reconnaissaient que, plus pour une organisation que pour un Etat, il fallait que fussent informés de la situation les organes susceptibles d'engager l'organisation et que la « conduite » capable de valoir renonciation devait être celle de ces mêmes organes; mais ils pensaient que la sécurité des partenaires conventionnels de l'organisation et le respect même du principe de la bonne foi devaient conduire à étendre la règle prévue pour les Etats aux organisations internationales, en stipulant que la conduite d'une organisation dûment informée pouvait valoir renonciation à se prévaloir de certains droits. On faisait également observer que cette solution permettait de mieux sauvegarder les intérêts d'une organisation : celle-ci peut ainsi, dans certaines circonstances, tout en laissant les principes intacts, renoncer à se prévaloir d'un droit particulier d'une manière aussi simple que possible, le plus souvent en continuant à appliquer, après avoir eu connaissance des faits pertinents, le traité en cause. En ce qui concerne la mention pour les organisations internationales de l'article 46 parmi ceux auxquels la règle du paragraphe 2 est applicable, la plupart des membres de la Commission avaient estimé qu'il y avait une grande différence d'une organisation à une autre : si, pour certaines d'entre elles, les règles pertinentes de l'organisation pouvaient en effet présenter un caractère très strict et exclure que, même par une pratique bien établie, il soit permis de compléter ou de modifier les règles constitutionnelles concernant la compétence pour conclure des traités, il n'en était généralement pas ainsi.

6) Dès la première lecture, les points de vue s'étaient très sensiblement, mais non complètement, rapprochés. Le projet d'article adopté comportait alors pour les organisations

internationales un paragraphe 2, dont l'alinéa *b* retenait pour celles-ci les effets de leur conduite. Deux dispositions prenaient en considération les difficultés propres aux organisations internationales. Tout d'abord, le terme « acquiescé », employé pour les Etats au paragraphe 1 à l'instar de l'article 45 de la Convention de Vienne, était éliminé dans le paragraphe 2, parce que l'acquiescement a une connotation de passivité et de facilité que l'on voulait éviter. Modifiant légèrement la rédaction de l'alinéa *b*, la Commission s'est référée à une « renonciation au droit d'invoquer » la cause ou le motif en question. Pour renforcer la portée de ce changement, un paragraphe 3 avait été ajouté pour rappeler que tant l'acceptation expresse que la conduite restent soumises aux règles de l'organisation. C'était, pour certains membres, une concession parce qu'ils estimaient que ce paragraphe était inutile puisqu'il rappelait simplement une règle bien établie par ailleurs. Mais d'autres membres considéraient que ce rappel était le bienvenu. En ce qui concerne la mention de l'article 46 dans le paragraphe 2, certains membres maintenaient des doutes et des réserves.

7) En deuxième lecture, les derniers doutes qui retardaient une solution unanime des difficultés ont pu être levés grâce à une formule adoptée d'abord pour résoudre un problème relatif au paragraphe 4 de l'article 7 ci-dessus, mais qui pouvait être étendue sans difficulté à l'article 45. Elle consistait dans l'alinéa *b* à se référer non plus simplement à « sa conduite », mais à « la conduite de l'organe compétent ». En effet, comme on l'a exposé ci-dessus, au paragraphe 14 du commentaire de l'article 7, cette nouvelle formule garantit qu'une renonciation à faire valoir un cas de nullité ne s'opérera *jamais* contre la volonté et même sans la participation de l'organe compétent. Ce ne sera pas la conduite d'organes quelconques qui sera à elle seule déterminante pour établir s'il y a renonciation, mais bien la conduite de l'organe compétent dont la compétence aurait peut-être été méconnue. Pour prendre un exemple théorique, on peut supposer qu'un traité qui fait naître une dette financière pour l'organisation doit, d'après les règles pertinentes d'une organisation déterminée, être autorisé par une assemblée de délégués gouvernementaux. Si un tel traité est conclu par un chef de secrétariat *sans* cette autorisation préalable, il est irrégulièrement conclu. Mais si cette même assemblée adopte des mesures d'exécution de cet accord (vote des crédits budgétaires, approbation d'un accord relatif aux immunités applicables à une mission envoyée pour l'exécution de cet accord, etc.), il est normal de considérer que cette organisation a, par sa conduite, renoncé à invoquer la nullité, de cet accord. Cette référence explicite à la compétence de l'organe dont la conduite vaut renonciation rendait inutile le rappel dans le paragraphe 3 adopté en première lecture des règles pertinentes de l'organisation et le paragraphe 3 a donc été éliminé.

SECTION 2. — NULLITÉ DES TRAITÉS

Article 46. — Dispositions du droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale concernant la compétence pour conclure des traités

1. Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale.

2. Dans le cas du paragraphe 1, une violation est manifeste si elle devrait être objectivement évidente pour tout Etat ou toute organisation internationale se référant de bonne foi à la pratique habituelle des Etats en la matière.

3. Le fait que le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité a été exprimé en violation des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cette organisation comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle d'importance fondamentale.

4. Dans le cas du paragraphe 3, une violation est manifeste si elle est ou devrait être connue par tout Etat contractant ou toute autre organisation contractante.

Commentaire

1) L'article 46 de la Convention de Vienne est l'un de ceux sur lesquels tant la CDI que la Conférence sur le droit des traités ont concentré le plus leurs efforts. Dans une matière qui a été l'objet de nombreuses controverses dogmatiques (théorie des « traités inconstitutionnels », des « ratifications imparfaites »), la Commission a proposé et la Conférence a adopté une solution assurant raisonnablement la sécurité des relations juridiques. La Convention de Vienne admet la nullité d'un traité conclu en violation du droit interne d'un Etat, mais à deux conditions : il faut qu'il s'agisse de la violation d'une règle d'importance fondamentale et que la violation ait été manifeste, c'est-à-dire « objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi ».

2) La Commission a longuement discuté la question de l'application d'une disposition analogue à l'article 46 de la Convention de Vienne aux traités qui sont l'objet du projet d'articles. Tout en répondant en général d'une manière affirmative à cette question, elle a été amenée à prévoir des dispositions particulières pour le cas du consentement des organisations internationales et même à modifier légèrement le texte de la Convention de Vienne en ce qui concerne le consentement des Etats. Le projet d'article 46 comprend quatre paragraphes, les deux premiers portant sur le consentement des Etats, les deux derniers sur le consentement des organisations internationales. Le titre de l'article, modifié en deuxième lecture de manière à se rapprocher de celui de la Convention de Vienne, fait référence aux dispositions du droit interne d'un Etat et aux règles d'une organisation internationale.

3) Le paragraphe 1 ne présente aucune difficulté; il reproduit le texte de la Convention de Vienne. La même solution de principe est adoptée par le paragraphe 3 en ce qui concerne le consentement des organisations internationales, mais la Commission a hésité à énoncer, pour la nullité du consentement des organisations internationales, la condition que la violation des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités concerne « une règle d'importance fondamentale ». Elle l'avait supprimée en première lecture, estimant que les organisations avaient besoin d'être fortement protégées contre une violation quelle que soit l'importance de la règle violée. En deuxième lecture, la Commission a pensé qu'il n'y avait pas de raison d'instituer pour les organisations un régime différent de celui des Etats. Certains membres ont fait par ailleurs remarquer que la deuxième condition posée par l'article 46, à savoir le caractère *manifeste* de la violation, ne faisait pas double emploi avec la première condition.

4) C'est sur ce caractère « manifeste » de la violation que l'attention de la Commission s'est surtout portée en ce qui concerne tant le consentement des Etats que celui des organisations.

5) En ce qui concerne le consentement des Etats, la Commission s'était contentée en première lecture de proposer au paragraphe 2 un texte identique au paragraphe 2 de la Convention de Vienne. En deuxième lecture, il a été proposé d'ajouter la mention des organisations internationales dans la définition du caractère manifeste; cela aurait donné le texte suivant :

Une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat et toute organisation internationale se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi.

En discutant les mérites de cette adjonction, la Commission a été amenée à constater que le texte de la Convention de Vienne était ambigu et que la prise en considération de la présence d'une ou de plusieurs organisations dans les relations conventionnelles obligeait d'adopter une rédaction différente et spécialement de préciser que c'est la pratique habituelle des Etats qui fournit la base de référence à laquelle les autres parties au traité ont le droit de se reporter. Si une violation du droit interne d'un Etat n'est pas apparente pour un partenaire, Etat ou organisation internationale, qui compare la conduite de l'Etat dont le droit interne a été violé avec la conduite habituelle des Etats en la matière, la violation n'est pas manifeste. Toutefois, si ce partenaire connaissait par ailleurs la violation, celle-ci lui deviendrait opposable car il n'aurait pas le bénéfice de la bonne foi, dont le texte du paragraphe 2 rappelle la nécessité, ici comme ailleurs.

6) En ce qui concerne le caractère « manifeste » de la violation des règles d'une organisation relatives à la compétence pour conclure des traités, le problème est différent. Pour les Etats, on peut parler à juste titre de la pratique *des Etats*, parce qu'elle est dans certaines grandes lignes la même pour tous les Etats et confère une importance exceptionnelle à l'expression par certains agents supérieurs de l'Etat (chefs d'Etat ou de gouvernement et ministres des affaires étrangères comme le rappelle l'article 7 de la Convention de Vienne) de la volonté d'un Etat d'être lié par un traité. Mais de tels agents n'existent pas dans le cas des organisations internationales. Les agents chargés des relations extérieures des organisations internationales changent de dénomination, de compétence et de statut d'une organisation à une autre. C'est pourquoi on ne peut dire qu'il existe une « pratique habituelle des organisations »; il n'y a donc pas de directive générale, de standard qui permette de définir sur quelles bases devrait se régler la conduite des partenaires conventionnels d'une organisation.

7) Mais on peut recourir à d'autres critères pour définir le caractère « manifeste » de la violation au regard de ces partenaires. En effet, tout d'abord, si ces derniers connaissent la violation, l'organisation pourra leur opposer la nullité de son consentement; cela n'est que l'application du principe de la bonne foi qui est valable pour les organisations comme il l'est pour les Etats. Mais l'on doit ajouter un autre critère : la nullité sera opposable lorsque ces partenaires *devaient* connaître cette violation, même s'ils l'ignoraient en fait. En effet, soit par indifférence, soit par manque d'information ils ont violé une obligation qui leur incombait et, de ce fait, ils ne peuvent prétendre qu'en invoquant la nullité une organisation internationale leur refuse la sécurité qui leur était due. Quels sont donc ces cas dans lesquels les partenaires de l'organisation *devaient* être avertis de la violation ? Ces cas peuvent correspondre à plusieurs situations, mais il y en a surtout une qui mérite de retenir l'attention, c'est celle dans

laquelle une organisation a conclu un traité avec ses propres membres.

8) En effet, dans ce dernier cas, les partenaires de l'organisation doivent être informés des règles concernant la conclusion des traités. Tout d'abord ils sont à la source même des informations; ensuite ces partenaires (qui dans cette hypothèse sont pratiquement des Etats) concourent par leurs représentants au sein des organes de l'organisation à la prise des décisions les plus importantes, ce sont eux qui assument indirectement mais certainement une part de responsabilité dans la conclusion des traités irréguliers. Quand la violation des règles pertinentes de l'organisation est établie, elle l'est à l'égard des membres de cette organisation, qui peut ainsi la leur opposer. Il n'est pas nécessaire d'insister sur l'importance pratique de ce cas quand on sait le volume et l'importance des traités conclus par les organisations à vocation universelle.

9) Ces dernières remarques appellent une observation qui dépasse le cadre de l'article 46. Plusieurs gouvernements ont attiré l'attention de la Commission sur l'intérêt qu'il y aurait à faire un sort particulier aux traités conclus par une organisation avec ses propres membres. La Commission n'a pas adopté d'une manière générale des règles particulières à cette catégorie de traités pour deux raisons. En premier lieu quand elle a poursuivi son enquête auprès des organisations internationales¹²³, ce problème n'a pas éveillé d'échos auprès de ces dernières, même dans le cas de ces organisations très particulières dont les règles propres forment un système juridique riche et bien ordonné¹²⁴. Tout au plus a-t-on formulé quelques doutes en ce qui concerne la nature juridique de certains accords conclus non pas entre l'organisation et ses Etats membres, mais entre certains organes ou organismes rattachés, au sein d'une même organisation et portant en général sur des questions administratives.

10) En second lieu les Etats membres d'une organisation sont des tiers par rapport aux traités conclus par l'organisation : le principe est certain et découle de la personnalité juridique de l'organisation. Cependant, les Etats membres d'une organisation ne sont pas exactement des tiers comme les autres; les problèmes posés à leur égard par certains traités de l'organisation ont déjà été largement évoqués dans le commentaire de l'article 36 *bis*; des problèmes de même nature étaient à l'arrière-plan de l'article 27; d'autres encore, que l'on vient d'indiquer, apparaissent à propos de l'article 46. La Commission croit pouvoir relever que ce sont là des articles qui, plus que tous autres, ont été discutés au sein de la Commission. S'il eût été prématuré de vouloir traiter ces situations d'une manière systématique, la Commission ne les a cependant pas ignorées.

Article 47. — Restriction particulière du pouvoir d'exprimer le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale

Si le pouvoir d'un représentant d'exprimer le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité déterminé a fait l'objet d'une restriction particulière, le fait que ce représentant n'a pas tenu compte de celle-ci ne peut pas être invoqué comme viciant le consentement qu'il a exprimé, à moins que la

restriction n'ait été notifiée, avant l'expression de ce consentement, aux autres Etats et aux organisations ou, selon le cas, aux autres organisations et aux Etats ayant participé à la négociation.

Commentaire

1) L'hypothèse visée par l'article 47 de la Convention de Vienne est celle où le représentant d'un Etat a reçu toutes les habilitations formelles pour exprimer le consentement d'un Etat à être lié par un traité, y compris le cas échéant ses pleins pouvoirs, mais où par ailleurs ce représentant a vu limiter ses pouvoirs par des *instructions* qui lui enjoignent de n'exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité que dans certaines circonstances, sous certaines conditions, ou avec certaines réserves. Bien que le représentant soit lié par ces instructions, si elles restent secrètes et qu'il ne les respecte pas, leur violation est inopposable aux autres Etats ayant participé à la négociation et l'Etat est lié. Pour qu'il en soit autrement, il faut que les restrictions soient notifiées aux autres Etats *avant* que le consentement n'ait été exprimé.

2) Cette règle a été maintenue dans l'article ci-dessus pour les Etats et étendue au bénéfice des organisations internationales. L'usage dans le projet d'articles adopté en deuxième lecture du terme « exprimer » au lieu de « communiquer » en ce qui concerne le consentement de l'organisation (v. ci-dessus, art. 7, par. 4) a permis de simplifier beaucoup la rédaction du projet d'article et de le ramener de deux paragraphes à un seul.

Article 48. — Erreur

1. Un Etat ou une organisation internationale peut invoquer une erreur dans un traité comme viciant son consentement à être lié par le traité si l'erreur porte sur un fait ou une situation que cet Etat ou cette organisation supposait exister au moment où le traité a été conclu et qui constituait une base essentielle du consentement de cet Etat ou de cette organisation à être lié par le traité.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque ledit Etat ou ladite organisation internationale a contribué à cette erreur par son comportement ou lorsque les circonstances ont été telles qu'il ou elle devait être averti de la possibilité d'une erreur.

3. Une erreur ne concernant que la rédaction du texte d'un traité ne porte pas atteinte à sa validité; dans ce cas, l'article 79 s'applique.

Commentaire

1) Avec l'article 48 et le cas de l'erreur, la Convention de Vienne aborde ce que l'on a parfois appelé les cas de « vices du consentement ». Il a semblé à la Commission que cet aspect de la théorie générale des traités était applicable également au consentement donné par des organisations internationales à être liées par un traité. Elle a donc adopté un projet d'article 48 qui, mis à part de légers ajustements rédactionnels des paragraphes 1 et 2, est identique à l'article 48 de la Convention de Vienne.

2) Cela ne veut pas dire, toutefois, que les conditions pratiques dans lesquelles pourront être établis certains faits qui commandent le régime de l'erreur selon l'article 48 seront exactement les mêmes pour les organisations et pour les Etats. On s'est ainsi interrogé sur ce que pouvait être le « comportement » d'une organisation ou sur les conditions dans lesquelles celle-ci « devait être avertie de la possibilité

¹²³ Voir ci-dessus p. 10, par. 15.

¹²⁴ Cependant de tels traités ne doivent-ils pas respecter les règles de l'organisation non seulement en ce qui concerne la compétence pour conclure des traités, mais en ce qui concerne les règles de fond de l'organisation ? Cette question, comme on l'a exposé ci-dessus dans le commentaire de l'article 27, a un intérêt pratique réel.

d'une erreur ». Ce qui est certain, c'est que le paragraphe 2, où se trouvent ces termes, est basé sur l'idée fondamentale qu'une organisation comme un Etat est responsable de sa conduite et par conséquent de ses négligences. Toutefois, la preuve de la négligence d'une organisation internationale devra être apportée dans des conditions différentes et souvent plus rigoureuses que pour un Etat. En effet — on en revient toujours au même point —, il n'y a pas pour les organisations internationales un organe assimilable au chef d'Etat ou de gouvernement ou au ministre des affaires étrangères et susceptible de représenter pleinement l'organisation dans tous ses engagements conventionnels, capable par ses seuls actes de déterminer le « comportement » de l'organisation, constituant à lui seul un centre de décision qui doit être « averti » de tout ce qui concerne l'organisation. Il faudra au contraire, pour déterminer la négligence d'une organisation, considérer chaque organisation dans sa structure propre, reconstituer toutes les circonstances qui ont donné naissance à l'erreur, et décider cas par cas si, par rapport à l'organisation — et non pas seulement par rapport à l'un de ses agents ou même d'un quelconque organe —, il y a erreur ou comportement négligent. Mais après tout, si l'on considère la jurisprudence internationale relative à l'erreur d'un Etat, on peut établir que la situation n'est pas simple pour les Etats non plus, et que les circonstances de fait, comme dans toutes les questions de responsabilité, jouent un rôle déterminant pour les Etats comme pour les organisations.

Article 49. — Dol

Un Etat ou une organisation internationale amené à conclure un traité par la conduite frauduleuse d'un Etat ou d'une organisation ayant participé à la négociation peut invoquer le dol comme viciant son consentement à être lié par le traité.

Commentaire

1) En faisant du dol (défini comme la conduite frauduleuse d'un autre Etat ayant participé à la négociation en vue d'amener un Etat à conclure un traité) un vice du consentement, l'article 49 de la Convention de Vienne sanctionne, plus encore que pour l'erreur, un acte délictueux de l'Etat. Si la pratique internationale ne cite que quelques rares exemples de dol, le principe ne souffre pas de difficulté, et la Commission a reconnu qu'une organisation internationale pouvait être victime d'un dol comme elle pouvait en être l'auteur. Le projet d'article 49 ne s'écarte de la Convention de Vienne que sur le plan rédactionnel. Il a été corrigé et allégé en deuxième lecture.

2) Il n'est pas douteux que l'idée même d'une conduite frauduleuse d'une organisation internationale appelle les mêmes observations que celles que l'on a présentées à propos de l'erreur. Tout d'abord, il est vraisemblable que les cas de conduite frauduleuse d'une organisation seront encore plus rares que pour les Etats. Ce serait peut-être pour des engagements économiques et financiers que l'on imaginerait le moins malaisément un dol, par exemple si une organisation avertie de certaines décisions déjà prises en matière monétaire mais non rendues publiques représentait à un Etat pressé d'obtenir un crédit — par des manœuvres diverses — un état de la situation monétaire inexact pour faire accepter des engagements financiers particulièrement désavantageux. Mais il faut ajouter que les actes conventionnels des organisations sont décidés et conclus le plus souvent au niveau d'organes collectifs, et un dol est difficile

à réaliser par la voie d'une délibération collective. Les dols imputables à une organisation seront donc très rares, mais il ne semble pas possible d'en exclure le principe.

Article 50. — Corruption du représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale

Un Etat ou une organisation internationale dont l'expression du consentement à être lié par un traité a été obtenue au moyen de la corruption de son représentant, par l'action directe ou indirecte d'un Etat ou d'une organisation ayant participé à la négociation, peut invoquer cette corruption comme viciant son consentement à être lié par le traité.

Commentaire

1) La mention de la corruption du représentant d'un Etat par un autre Etat ayant participé à la négociation d'un traité comme un vice du consentement à être lié par un traité avait semblé à la Commission, lors de ses premiers travaux, comme une hypothèse nécessaire mais extraordinaire. Il a malheureusement été établi depuis que la corruption n'était pas aussi exceptionnelle qu'on le pensait à l'époque. C'est pourquoi le projet d'article 50 retient le cas où l'organisation est victime ou auteur de la corruption et apporte en conséquence à l'article 50 de la Convention de Vienne et à son titre les modifications rédactionnelles nécessaires. Le texte a été encore précisé et allégé en deuxième lecture.

2) Ici aussi, comme aux articles 48 et 49, on doit admettre que la corruption active ou passive est moins aisée s'il s'agit d'un organe collectif que d'un organe individuel, et cela devrait rendre la pratique de la corruption au sein des organisations internationales plus difficile. Il ne faut pas oublier toutefois que, selon l'article 50 de la Convention de Vienne (et le projet d'article 50), la corruption peut prendre bien des formes. La négociation ne peut jamais en fait être effectuée par un organe collectif : elle est toujours appuyée, en matière technique, par des expertises ou des évaluations demandées à des spécialistes, dont l'opinion est parfois décisive et pourrait être influencée par une corruption. Si les Etats et les organisations disposent assez difficilement de fonds échappant à tout contrôle, ils disposent d'autres avantages tout aussi appréciés et efficaces, notamment la nomination à des hauts emplois ou à des missions. Pour rares qu'il faut espérer que seront les cas de corruption, il n'y a aucune raison technique de les exclure, même lorsqu'ils mettent et cause une organisation internationale.

Article 51. — Contrainte exercée sur le représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale

L'expression par un Etat ou par une organisation internationale du consentement à être lié par un traité qui a été obtenue par la contrainte exercée sur le représentant de cet Etat ou de cette organisation au moyen d'actes ou de menaces dirigés contre lui est dépourvue de tout effet juridique.

Commentaire

Il n'est guère contestable qu'une contrainte exercée contre un individu en tant que personne peut être exercée contre le représentant d'une organisation aussi bien que

contre le représentant d'un Etat; on doit seulement faire remarquer qu'en général le représentant d'un Etat dispose de pouvoirs plus larges que celui d'une organisation et que la contrainte exercée sur lui pourra avoir des conséquences plus étendues. On a apporté au texte de l'article 51 de la Convention de Vienne ainsi qu'à son titre des modifications rédactionnelles analogues à celles qui ont été apportées à des articles précédents.

Article 52. — Contrainte exercée par la menace ou l'emploi de la force

Est nul tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

Commentaire

1) Le texte de l'article 52 de la Convention de Vienne a été repris sans changement pour le projet d'article 52. Le titre adopté en première lecture, suivant la Convention de Vienne, mentionnait la contrainte « exercée sur un Etat ou sur une organisation internationale »; en deuxième lecture le titre a été allégé; il ne mentionne plus sur quelle entité la contrainte s'exerce.

2) Cependant, l'extension de l'article 52 aux traités auxquels une ou plusieurs organisations sont parties a été longuement discutée devant la Commission, qui a cherché à faire un inventaire de la portée concrète d'une telle extension. Peut-on vraiment imaginer que toutes les organisations internationales, ou au moins un nombre important d'entre elles, puissent être victimes, et surtout auteurs, d'une menace ou d'un emploi de la force en violation des principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ?

3) En tentant de répondre à cette question, on rencontrait nécessairement la question de savoir si l'article 52 de la Convention de Vienne ne couvre que la menace ou l'emploi de la force *armée* ou s'étend à toute forme de contrainte. La question est ancienne; elle fut discutée en son temps par la Commission, qui se borna à une référence prudente aux principes de la Charte. La question fut reprise à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, où des amendements avaient été déposés portant sur la mention formelle de la pression politique et économique¹²⁵. Finalement, la Conférence adopta, en annexe à son Acte final, une Déclaration sur l'interdiction de la contrainte militaire, politique ou économique lors de la conclusion de traités, dans laquelle elle condamnait solennellement

le recours à la menace ou à l'emploi de toutes les formes de pression, qu'elle soit militaire, politique ou économique, par quelque Etat que ce soit, en vue de contraindre un autre Etat à accomplir un acte quelconque lié à la conclusion d'un traité, en violation des principes de l'égalité souveraine des Etats et de la liberté du consentement¹²⁶.

Cette même question, qui avait été évoquée à l'Assemblée générale avant la Conférence sur le droit des traités [résolution 2131 (XX), du 21 décembre 1965¹²⁷], est revenue à de

¹²⁵ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 185, doc. A/CONF.39/14, par. 449.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 307, doc. A/CONF.39/26, annexe.

¹²⁷ Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté, dont le paragraphe 2 se lit comme suit :

« Aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains ou pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit. [...] »

nombreuses reprises devant elle depuis 1969. Si, dans des textes spécifiques, l'Assemblée a précisé l'interdiction du recours à la force armée et la condamnation de l'agression [voir notamment résolution 3314 (XXIX), du 14 décembre 1974, intitulée « Définition de l'agression »], elle a rappelé à maintes reprises que cette interdiction n'épuisait pas toutes les formes de l'emploi illicite de la force, notamment dans le préambule de la résolution 3314 (XXIX), dans le préambule et dans le texte de la résolution 2625 (XXV), du 24 octobre 1970¹²⁸, dans la résolution 2936 (XXVII), du 29 novembre 1972¹²⁹, dans la résolution 3281 (XXIX), du 12 décembre 1974¹³⁰, dans les résolutions 31/91, du 14 décembre 1976¹³¹, et 32/153, du 19 décembre 1977¹³², etc.

4) Devant tant de prises de position, on peut certes soutenir que la prohibition de la contrainte prévue par les principes du droit international incorporés dans la Charte dépasse le cadre de la contrainte armée, et cette opinion a été exprimée au sein de la Commission. Celle-ci a cependant estimé qu'il n'était pas nécessaire de modifier la formule de l'article 52, dont la généralité peut accueillir tous les développements du droit international. Au surplus, même en se limitant au cas de contrainte armée, on peut imaginer suffisamment d'exemples pour justifier l'extension aux organisations internationales de la règle formulée à l'article 52 de la Convention de Vienne.

5) Toutes les organisations peuvent être amenées à conclure un traité sous la contrainte d'une force armée exercée à leur encontre contrairement aux principes du droit international. Il suffit par exemple d'imaginer que le siège d'une organisation internationale se trouve dans un environnement de menaces et de violence armée, soit au cours d'une guerre civile soit au cours d'hostilités internationales; dans ces conditions, une organisation peut être amenée à consentir par un traité un abandon de certains de ses droits, privilèges et immunités, pour éviter le pire. Si la contrainte est exercée illicitement, par exemple dans l'hypothèse d'une agression, ce traité est nul. Des violences armées peuvent également être dirigées contre des agents ou des représentants de toute organisation en dehors du siège, et un accord conclu par l'organisation pour libérer ces personnes des effets d'une contrainte armée illicite tomberait sous le coup de la nullité prévue au projet d'article 52.

6) Si l'on considère l'hypothèse d'un recours illicite à la contrainte armée de la part d'une organisation, il est bien évi-

¹²⁸ Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies. Voir notamment le troisième principe :

« Le principe relatif au devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat, conformément à la Charte :

« [...] non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace, dirigées contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international.

« Aucun Etat ne peut appliquer ni encourager l'usage de mesures économiques, politiques ou de toute autre nature pour contraindre un autre Etat à subordonner l'exercice de ses droits souverains et pour obtenir de lui des avantages de quelque ordre que ce soit. [...] »

« [...] »

¹²⁹ Non-recours à la force dans les relations internationales et interdiction permanente de l'utilisation des armes nucléaires.

¹³⁰ Charte des droits et devoirs économiques des Etats — notamment art. 1 et 32.

¹³¹ Non-intervention dans les affaires intérieures des Etats.

¹³² *Idem.*

dent que seules les organisations disposant des moyens d'une contrainte armée peuvent être en cause. L'hypothèse ne concerne donc qu'un nombre limité d'organisations. On relèvera cependant que le problème est suffisamment important pour qu'à plusieurs reprises l'Assemblée générale en ait tenu compte. Elle a, dans certaines résolutions concernant le recours illicite à la contrainte armée, évité de recourir au terme « organisation internationale », et a préféré un terme plus large encore, celui de « groupe d'Etats »¹³³. En 1970, dans sa résolution 2625 (XXV), elle développe les conséquences du « principe relatif au devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un Etat, conformément à la Charte » dans les termes suivants : « aucun Etat ni groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir... ». Plus tard, dans sa résolution 3314 (XXIX) [« Définition de l'agression »], elle revient à nouveau sur cette question dans une note explicative à l'article 1^{er} :

Dans la présente Définition, le terme « Etat »

[...]

(b) Inclut, le cas échéant, le concept de « groupe d'Etats ».

Quelle que soit la manière dont on définit le « groupe d'Etats », cette expression couvre l'organisation internationale, et l'on peut donc en conclure qu'il suffit de suivre l'Assemblée générale pour admettre qu'une organisation internationale peut être considérée en théorie comme l'auteur d'un recours illicite à la contrainte armée.

7) On a également fait observer que la Charte des Nations Unies elle-même, en reconnaissant l'action des organismes régionaux en vue du maintien de la paix et en subordonnant leur action au respect de la Charte, avait admis que cette action pourrait être en fait contraire aux principes du droit international incorporés dans la Charte.

8) C'est en fonction de toutes ces considérations que la Commission propose un projet d'article 52 qui étend aux organisations internationales la règle posée pour les Etats par la Convention de Vienne. Toutefois, certains membres de la Commission ont estimé que l'extension de la règle aux organisations internationales était fondée sur des considérations extrêmement théoriques qu'il n'y avait pas lieu, selon eux, de privilégier ainsi.

Article 53. — Traités en conflit avec une norme impérative du droit international général (jus cogens)

Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. Aux fins des présents articles, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère.

Commentaire

1) Le projet d'article 53 ne présente par rapport à l'article 53 de la Convention de Vienne qu'une différence provisoire et sans importance, la mention des « présents articles » au lieu de celle de la « présente Convention ».

2) Il ressort de ce projet que les normes impératives du droit international s'imposent aux organisations internatio-

nales comme aux Etats, mais c'est là une affirmation qui ne saurait surprendre. Les organisations internationales sont créées par des traités entre Etats qui sont soumis à la Convention de Vienne en vertu de son article 5; malgré une personnalité qui est sous certains aspects distincte de celle des Etats parties à ces traités, elles restent une création de ces Etats. Comment pourrait-on admettre que, par l'intermédiaire de la création d'une organisation, les Etats puissent s'affranchir du respect de normes impératives ? D'ailleurs, l'exemple le plus certain de norme impérative que l'on connaisse, l'interdiction du recours à la contrainte armée en violation des principes du droit international incorporés dans la Charte, s'applique aussi aux organisations internationales, comme on vient de le voir à propos du projet d'article 52.

3) La Commission s'est interrogée sur le maintien dans le projet d'article 53 de l'expression « communauté internationale des Etats », employée dans l'article 53 de la Convention de Vienne. On aurait pu songer à compléter cette expression en se référant également aux organisations internationales, ce qui donnerait « communauté internationale des Etats et des organisations internationales ». Mais cette formule n'ajoute rien sur le plan juridique à la formule de la Convention, puisque les organisations sont nécessairement formées d'Etats et elle a peut-être l'inconvénient de placer sans nécessité les organisations sur le même plan que les Etats. On aurait pu user aussi de l'expression plus brève « communauté internationale dans son ensemble ». A la réflexion, et s'agissant des règles les plus importantes du droit international, il a semblé qu'il n'était point inutile de rappeler que c'étaient les Etats qui, dans l'état actuel du droit international, étaient appelés à établir ou reconnaître des normes impératives. C'est dans cet esprit que la formule employée par la Convention de Vienne a été maintenue.

SECTION 3. — EXTINCTION DES TRAITÉS
ET SUSPENSION DE LEUR APPLICATION

Article 54. — Extinction d'un traité ou retrait en vertu des dispositions du traité ou par consentement des parties

L'extinction d'un traité ou le retrait d'une partie peuvent avoir lieu

- a) conformément aux dispositions du traité; ou
- b) à tout moment, par consentement de toutes les parties, après consultation des autres Etats contractants et des autres organisations contractantes ou, selon le cas, des autres organisations contractantes.

Commentaire

La consultation des Etats contractants qui ne sont pas parties à un traité a été prévue par l'article 54 de la Convention de Vienne pour des raisons qui ont été exposées lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités par le Président du Comité de rédaction dans les termes suivants :

[...] cette question a été soulevée au Comité de rédaction, où l'on a souligné qu'il existait quelques cas dans lesquels un traité déjà en vigueur ne l'était pas à l'égard de certains Etats contractants qui avaient exprimé leur consentement à être liés par le traité, mais avaient différé son entrée en vigueur en attendant l'accomplissement de certaines procédures. Dans ces cas rares, les Etats intéressés ne peuvent pas prendre part à la décision sur la fin du traité, mais ils ont le droit d'être consultés; néanmoins, ces Etats sont des Etats contractants qui ne sont pas parties au traité pendant la période limitée en question¹³⁴.

¹³³ Dans la Charte des droits et devoirs économiques des Etats [résolution 3281 (XXIX)], à l'article 12, l'Assemblée générale emploie le terme « groupements » d'Etats.

Pour étendre cette disposition au cas des organisations internationales, on a modifié la fin de l'alinéa *b* de manière à envisager les deux cas des traités entre Etats et organisations internationales et des traités entre organisations internationales. La rédaction a été révisée en deuxième lecture.

Article 55. — Nombre des parties à un traité multilatéral tombant au-dessous du nombre nécessaire pour son entrée en vigueur

A moins que le traité n'en dispose autrement, un traité multilatéral ne prend pas fin pour le seul motif que le nombre des parties tombe au-dessous du nombre nécessaire pour son entrée en vigueur.

Commentaire

On a maintenu sans changement dans ce projet d'article le texte de l'article 55 de la Convention de Vienne, mais il faut reconnaître que cette disposition ne peut concerner que des cas — pour le moment — très rares. En effet, il ne trouve son application que pour des traités multilatéraux largement ouverts. Or, en ce qui concerne des traités entre organisations internationales, ce sera une hypothèse exceptionnelle. En ce qui concerne les traités entre Etats et organisations internationales, ce sera le cas des traités entre Etats largement ouverts auxquels sont également admises à devenir parties, sous certaines conditions, certaines organisations internationales. C'est là une hypothèse qui commence à prendre corps en matière économique notamment en ce qui concerne des accords concernant des produits de base. On a pris en considération cette éventualité dans d'autres articles du projet, par exemple dans l'article 9, par. 2.

Article 56. — Dénonciation ou retrait dans le cas d'un traité ne contenant pas de dispositions relatives à l'extinction, à la dénonciation ou au retrait

1. Un traité qui ne contient pas de dispositions relatives à son extinction et ne prévoit pas qu'on puisse le dénoncer ou s'en retirer ne peut faire l'objet d'une dénonciation ou d'un retrait, à moins

a) qu'il ne soit établi qu'il entrerait dans l'intention des parties d'admettre la possibilité d'une dénonciation ou d'un retrait; ou

b) que le droit de dénonciation ou de retrait ne puisse être déduit de la nature du traité.

2. Une partie doit notifier au moins douze mois à l'avance son intention de dénoncer un traité ou de s'en retirer conformément aux dispositions du paragraphe 1.

Commentaire

L'article 56 de la Convention de Vienne a été adopté pour ce projet d'article sans aucune modification. On sait que dans son projet d'articles sur le droit des traités la Commission n'avait pas retenu le cas prévu à l'alinéa *b* du paragraphe 1¹³⁵: celui-ci a été ajouté par la Conférence sur le droit des traités¹³⁶. C'est cette disposition qui a suscité le plus de difficultés d'application pour les traités entre Etats, et on

peut estimer qu'il en sera de même pour les traités qui sont l'objet du présent projet d'articles. Quels sont en effet les traités qui par leur *nature* sont dénonçables ou peuvent être l'objet d'un retrait ? Faudrait-il, parmi les traités conclus entre organisations internationales, ranger dans cette catégorie les traités relatifs à des échanges d'information et de documents ? Parmi les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, il est une catégorie de traités qui, en l'absence de clause ayant cet objet, semblent dénonçables : ce sont les accords de siège conclus entre un Etat et une organisation. En effet, le choix de son siège par une organisation internationale correspond pour elle à l'exercice d'un droit dont il est normal de ne pas immobiliser l'exercice — d'ailleurs, le fonctionnement harmonieux d'un accord de siège suppose entre l'organisation et l'Etat hôte des relations d'une nature particulière dont le maintien ne peut être assuré par la volonté d'une partie seulement. Ces considérations présentées en 1979 dans le rapport de la Commission à propos de l'article 56¹³⁷ ont été mentionnées par la CIJ dans son avis consultatif du 20 décembre 1980 sur l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*¹³⁸. D'autres exemples de traités qui par leur nature pourraient être l'objet d'un retrait ou d'une dénonciation sont plus discutables, sauf bien entendu lorsqu'il s'agit de la dénonciation par une organisation internationale d'un accord qui a pour seul objet d'assurer l'exécution d'une délibération de l'organisation que celle-ci a conservé le droit de modifier¹³⁹.

Article 57. — Suspension de l'application d'un traité en vertu de ses dispositions ou par consentement des parties

L'application d'un traité au regard de toutes les parties ou d'une partie déterminée peut être suspendue

a) conformément aux dispositions du traité; ou

b) à tout moment, par consentement de toutes les parties, après consultation des autres Etats contractants et des autres organisations contractantes ou, selon le cas, des autres organisations contractantes.

Commentaire

Les mêmes modifications rédactionnelles, en première et en deuxième lecture, qu'à l'article 54 ont été apportées à l'article 57 de la Convention de Vienne.

Article 58. — Suspension de l'application d'un traité multilatéral par accord entre certaines parties seulement

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de suspendre, temporairement et entre elles seulement, l'application de dispositions du traité

a) si la possibilité d'une telle suspension est prévue par le traité; ou

b) si la suspension en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle

i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations; et

¹³⁵ 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..., p. 519, 81^e séance de la Commission plénière, par. 6.

¹³⁶ Annuaire... 1966, vol. II, p. 273 et 274, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, art. 53 et commentaire y relatif.

¹³⁷ Voir Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence..., p. 191 et 192, doc. A/CONF.39/14, par. 485 et suiv.

¹³⁸ Annuaire... 1979, vol. II (2^e partie), p. 177.

¹³⁹ C.I.J. Recueil 1980, p. 96, par. 49.

¹⁴⁰ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 27.

- li) ne soit pas incompatible avec l'objet et le but du traité.

2. A moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a du paragraphe 1, le traité n'en dispose autrement, les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les dispositions du traité dont elles ont l'intention de suspendre l'application.

Commentaire

1) Aucune modification n'est apportée au texte de l'article 58 de la Convention de Vienne, pas même celle qui aurait consisté à mettre le titre d'une manière plus précise en accord avec la rédaction du texte, qui ne prévoit que la suspension de l'application « de dispositions du traité », et non celle « du traité ». Mais il résulte de l'article 59 de la Convention que celle-ci n'exclut pas le cas d'une suspension s'étendant à l'ensemble des dispositions d'un traité.

2) Il n'y a aucune raison de ne pas étendre les dispositions de l'article 58 de la Convention de Vienne à des traités auxquels des organisations internationales sont parties.

Article 59. — Extinction d'un traité ou suspension de son application implicites du fait de la conclusion d'un traité postérieur

1. Un traité est considéré comme ayant pris fin lorsque toutes les parties à ce traité concluent ultérieurement un traité portant sur la même matière et

a) s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que, selon l'intention des parties, la matière doit être régie par ce traité; ou

b) si les dispositions du traité postérieur sont incompatibles avec celles du traité antérieur à tel point qu'il est impossible d'appliquer les deux traités en même temps.

2. Le traité antérieur est considéré comme étant seulement suspendu s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que telle était l'intention des parties.

Commentaire

Aucune modification n'est apportée au texte ni au titre de l'article 59 de la Convention de Vienne. L'article 59, comme l'article 58, pose des règles qui relèvent d'une simple analyse consensuelle et peuvent par conséquent être étendues sans difficulté aux traités qui font l'objet du présent projet d'articles.

Article 60. — Extinction d'un traité ou suspension de son application comme conséquence de sa violation

1. Une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie.

2. Une violation substantielle d'un traité multilatéral par l'une des parties autorise

a) les autres parties, agissant par accord unanime, à suspendre l'application du traité en totalité ou en partie ou à mettre fin à celui-ci

- i) soit dans les relations entre elles-mêmes et l'Etat ou l'organisation internationale auteur de la violation,

- li) soit entre toutes les parties;

b) une partie spécialement atteinte par la violation à invoquer celle-ci comme motif de suspension de l'application du traité en totalité ou en partie dans les relations entre elle-même et l'Etat ou l'organisation internationale auteur de la violation;

c) toute partie autre que l'Etat ou l'organisation internationale auteur de la violation à invoquer la violation comme motif pour suspendre l'application du traité en totalité ou en partie en ce qui la concerne si ce traité est d'une nature telle qu'une violation substantielle de ses dispositions par une partie modifie radicalement la situation de chacune des parties quant à l'exécution ultérieure de ses obligations en vertu du traité.

3. Aux fins du présent article, une violation substantielle d'un traité est constituée par

a) un rejet du traité non autorisé par les présent articles; ou

b) la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité.

4. Les paragraphes qui précèdent ne portent atteinte à aucune disposition du traité applicable en cas de violation.

5. Les paragraphes 1 à 3 ne s'appliquent pas aux dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans des traités de caractère humanitaire, notamment aux dispositions excluant toute forme de représailles à l'égard des personnes protégées par lesdits traités.

Commentaire

L'article 60 de la Convention de Vienne règle les effets de la violation d'un traité sur les dispositions de ce traité, et pose à ce sujet des principes qu'il n'y a aucune raison de ne pas étendre aux traités auxquels des organisations internationales sont parties. Il n'a donc été nécessaire d'apporter au texte de l'article 60 que des modifications rédactionnelles mineures.

Article 61. — Survenance d'une situation rendant l'exécution impossible

1. Une partie peut invoquer l'impossibilité d'exécuter un traité comme motif pour y mettre fin ou pour s'en retirer si cette impossibilité résulte de la disparition ou destruction définitives d'un objet indispensable à l'exécution de ce traité. Si l'impossibilité est temporaire, elle peut être invoquée seulement comme motif pour suspendre l'application du traité.

2. L'impossibilité d'exécution ne peut être invoquée par une partie comme motif pour mettre fin au traité, pour s'en retirer ou pour en suspendre l'application si cette impossibilité résulte d'une violation, par la partie qui l'invoque, soit d'une obligation du traité, soit de toute autre obligation internationale à l'égard de toute autre partie au traité.

Commentaire

1) Le texte du projet d'article 61 ne s'écarte pas du texte de l'article 61 de la Convention de Vienne, qui a été adopté à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités sans soulever de difficultés particulières. Le principe posé par l'article 61 de la Convention de Vienne est si général et si

certain que l'on ne peut hésiter à l'étendre aux traités qui sont l'objet du présent projet d'articles. Le titre de l'article est peut-être un peu ambigu, car il pourrait laisser entendre que le texte de l'article s'étend à tous les cas où l'exécution d'un traité est impossible. Mais la substance de l'article montre que l'on ne vise que le cas de disparition ou de destruction définitives d'un objet indispensable à l'exécution de ce traité, rendant l'exécution impossible pour toujours ou temporairement. Il apparaît donc que la Convention de Vienne n'entend pas traiter dans cette disposition du cas général de force majeure, qui relève de la responsabilité internationale et qui, en ce qui concerne la responsabilité internationale entre Etats, a fait l'objet du projet d'article 31, adopté en première lecture par la Commission à sa trente et unième session¹⁴⁰. D'ailleurs, l'article 73 de la Convention de Vienne comme l'article 73 du présent projet réservent toutes les questions relatives à la responsabilité internationale.

2) Bien qu'il n'appartienne pas à la Commission d'interpréter d'une manière générale les dispositions de la Convention de Vienne, elle croit nécessaire de relever que l'article 61 ne vise que des situations dans lesquelles un objet est atteint, sans envisager celles où c'est le sujet qui est en cause. L'article 73 (auquel correspond le projet d'article 73, déjà cité) réserve également toutes les questions qui touchent la succession d'Etats et certaines situations intéressant les organisations internationales.

3) En ce qui concerne la nature de l'objet en question, l'article 61 de la Convention de Vienne, comme le projet d'article 61, joue d'abord quand il s'agit de la disparition d'un objet physique; on a ainsi donné comme exemple la disparition d'une île sur le statut de laquelle deux Etats auraient conclu un traité. Toutefois, l'article 61, comme le projet d'article 61, a également en vue la disparition d'une situation juridique qui conditionne l'application d'un traité; ainsi, un traité entre deux Etats relatif à une aide dont un territoire sous tutelle doit être le bénéficiaire disparaît s'il apparaît par ses modalités que cette aide était liée au régime de tutelle applicable à ce territoire et que ce régime a pris fin; il en est de même si le traité en cause est conclu entre deux organisations internationales et l'Etat chargé de la tutelle.

4) Qu'il s'agisse de traités entre Etats, de traités entre organisations internationales ou de traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations, l'application de l'article 61 peut soulever quelques problèmes. Il y a des cas où l'on pourra se demander si c'est l'article 61 qui est en cause ou bien l'article 62. On a cité notamment des cas où des ressources financières constituent un objet indispensable à l'exécution d'un traité et se trouvent anéanties ou non réalisées. Il n'est pas impossible que ce genre de problèmes se révèle dans la pratique plus fréquemment pour les organisations internationales que pour les Etats parce que les premières sont moins autonomes que les Etats. Il faut rappeler à cet égard que le projet d'article 27, s'il ne permet pas à une organisation de se dégager d'un traité valablement conclu par une mesure unilatérale non prévue par le traité lui-même ou par le présent projet d'articles, n'exclut pas que les traités conclus pour la seule exécution d'une décision prise par une organisation n'empêchent pas l'organisation, en modifiant ladite décision, de faire tomber en tout ou en partie le traité. Dans l'application de l'article, on doit tenir compte, en ce qui concerne les organisations internationales, non seulement des autres règles posées par le pré-

sent projet, mais aussi des réserves énoncées à l'article 73, qui portent sur un certain nombre de questions importantes que la Commission, pour le moment, a estimé n'être pas en état d'examiner.

Article 62. — Changement fondamental de circonstances

1. Un changement fondamental de circonstances qui s'est produit par rapport à celles qui existaient au moment de la conclusion d'un traité et qui n'avait pas été prévu par les parties ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin au traité ou pour s'en retirer, à moins que

a) l'existence de ces circonstances n'ait constitué une base essentielle du consentement des parties à être liées par le traité; et que

b) ce changement n'ait pour effet de transformer radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité.

2. Un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité entre deux ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou pour s'en retirer, s'il s'agit d'un traité établissant une frontière.

3. Un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer si le changement fondamental résulte d'une violation, par la partie qui l'invoque, soit d'une obligation du traité, soit de toute autre obligation internationale à l'égard de toute autre partie au traité.

4. Si une partie peut, conformément aux paragraphes qui précèdent, invoquer un changement fondamental de circonstances comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer, elle peut également ne l'invoquer que pour suspendre l'application du traité.

Commentaire

1) L'article 62 de la Convention de Vienne est une de ses dispositions fondamentales par le délicat équilibre qu'il institue entre le respect de la force obligatoire des traités et la nécessité de mettre fin aux traités ou de se retirer des traités qui sont devenus inapplicables par suite du bouleversement des circonstances qui ont présidé à leur conclusion et déterminé le consentement des Etats. L'article 62 a donc retenu longuement l'attention de la CDI et de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, et a été adopté à la quasi-unanimité au sein de la Commission et par une large majorité à la Conférence¹⁴¹. C'est sans hésitation que la Commission a décidé qu'une disposition analogue à celle de l'article 62 de la Convention de Vienne devait figurer dans le projet d'articles relatif aux traités auxquels des organisations internationales sont parties. Cependant, deux questions ont retenu l'attention de la Commission; elles portent toutes deux sur les exceptions prévues par le paragraphe 2 de l'article de la Convention de Vienne.

2) En commençant par l'exception énoncée au paragraphe 2, al. b, de l'article 62 de cette convention concernant l'impossibilité d'invoquer un changement fondamental de circonstances qui résulte d'une violation par la partie qui l'invoque d'une obligation internationale, on peut se deman-

¹⁴⁰ Voir *Annuaire...* 1979, vol. II (2^e partie), p. 135.

¹⁴¹ Voir *Annuaire...* 1966, vol. I (1^{re} partie), p. 135, 842^e séance, par. 53; *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, deuxième session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière...*, p. 129, 22^e séance plénière, par. 47.

der si pour une organisation internationale l'exception se présente dans des termes aussi simples que pour un Etat. Le changement de circonstances résultant, pour un Etat qui l'invoque, de la violation d'une obligation internationale découle toujours pour cet Etat d'un fait illicite qui lui est exclusivement imputable; aussi n'y a-t-il aucun doute que l'Etat ne peut pas se faire un titre juridique d'un tel fait illicite qui lui est imputable. La question pourrait se poser pour une organisation en des termes un peu différents, si l'on prend en considération les hypothèses qui ont déjà été évoquées à propos de l'article 61. En effet, un certain nombre de changements fondamentaux peuvent provenir de faits qui ne sont pas extérieurs, mais intérieurs, à l'organisation; ces faits ne sont pas nécessairement imputables à l'organisation en tant que telle (encore que dans certains cas ils le sont), mais plutôt aux Etats membres de l'organisation. On peut en donner les exemples suivants. Une organisation a assumé des engagements financiers importants; si une résolution des organes qui ont le pouvoir budgétaire refuse de voter les crédits nécessaires pour satisfaire à ces engagements, il y a violation pure et simple du traité, et ce refus ne peut constituer le changement de circonstances. Mais si plusieurs Etats membres, gros contribuables de l'organisation, ont quitté l'organisation et que celle-ci se trouve avoir des ressources réduites au moment de l'exécution de ses engagements, pourra-t-on considérer que l'on se trouve en présence d'un changement de circonstances produisant les effets prévus à l'article 62 ? On pourrait citer d'autres hypothèses de ce genre. C'est pourquoi, comme pour l'article 61, on tiendra compte ici des précisions ou des réserves apportées par d'autres dispositions du présent projet d'articles, et notamment des dispositions de l'article 27 et, surtout, de l'article 73. La question de savoir dans quelle mesure la responsabilité de l'organisation peut être complètement dissociée de celle de ses Etats membres est une question délicate qui relève essentiellement de la matière de la responsabilité des organisations internationales, qui est réservée par cet article — de même que sont réservés certains problèmes que mettent en cause des transformations qui, dans la vie des organisations, modifient les rapports de l'organisation et des Etats membres (termination des organisations, modifications de la composition de l'organisation).

3) Toutefois, c'est la première des exceptions énoncées à l'article 62 (par. 2, al. a), à savoir celle des traités « établissant une frontière », qui a retenu le plus longuement l'attention de la Commission, tant en première lecture qu'en deuxième lecture. Deux questions sont fondamentales : la première doit être examinée d'abord dans le cadre de la Convention de Vienne; elle porte sur la notion de « traité établissant une frontière »; la seconde est relative à l'aptitude des organisations internationales à être parties à un traité établissant une frontière. La réponse donnée à la première question n'est pas sans influence sur la seconde. Elles doivent donc être examinées successivement.

4) La Convention de Vienne est aujourd'hui entrée en vigueur, et ce sera la pratique des Etats liés par cette convention qui déterminera le sens de l'expression « traité établissant une frontière ». Cela étant admis, il est néanmoins possible de faire plusieurs observations importantes. Tout d'abord, cette expression a un sens qui dépasse certainement celui des traités de simple délimitation du territoire terrestre. Elle s'entend également des traités de cession ou, d'une manière plus générale, des traités qui établissent ou modifient le territoire des Etats; ce sens large résulte des travaux préparatoires : la Commission avait modifié son texte

initial pour tenir compte en ce sens d'observations faites par des gouvernements¹⁴².

5) Cependant, le problème essentiel est de déterminer le sens du mot « frontière ». Il faut toutefois préciser immédiatement la portée de la question. Le terme « frontière » désigne habituellement la limite du territoire terrestre d'un Etat, mais on peut concevoir qu'il soit pris dans un sens large désignant des lignes diverses qui fixent les limites spatiales de l'exercice de diverses compétences. Dans ce sens, on pourrait considérer comme des frontières des lignes douanières, les limites de la mer territoriale, du plateau continental, de la zone économique exclusive, ou encore certaines lignes d'armistice. Mais il faut bien préciser quels sont les effets qui s'attachent au fait de qualifier telle ou telle ligne de « frontière »; certaines de ces lignes sont peut-être des « frontières » au regard de tel effet (opposabilité aux autres Etats, par exemple) et non au regard de tel autre (plénitude de la juridiction). Au regard de l'article 62, l'effet de la qualité de « frontière » est un effet stabilisateur. Dire qu'un sens de l'article 62 une ligne est qualifiée de « frontière » veut dire qu'elle échappe à la caducité instituée à l'article 62.

6) A cet égard, de nombreuses questions ont été soulevées au sein de la Commission en ce qui concerne un certain nombre de lignes qui ont pour objet de procéder à des délimitations en matière maritime, notamment à la suite des travaux de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et de la Convention sur le droit de la mer¹⁴³. On a fait valoir que les limites extérieures (vers la haute mer) de la mer territoriale sont vraiment des limites du territoire de l'Etat, ce qui n'est pas le cas pour d'autres lignes¹⁴⁴. Toutefois, il faut bien distinguer les deux questions en cause. On peut certainement, en premier lieu, chercher à établir si d'une manière générale une ligne de délimitation d'un espace maritime constitue une frontière. Mais, à supposer même que l'on réponde d'une manière affirmative à cette première question, il reste à examiner une deuxième question qui est relative à l'interprétation de l'article 62 de la Convention de Vienne : une telle frontière tombe-t-elle sous le coup de cet article ? En effet, des lignes de délimitation portant sur des espaces maritimes peuvent présenter des aspects particuliers (pour ne pas parler de la délimitation des espaces aériens) et l'on pourrait concevoir que l'immuabilité instituée par l'article 62 pour les frontières ne s'étende pas à certaines lignes de délimitation maritimes, même si à tous les autres points de vue elles constituent vraiment des frontières. Quoi qu'il en soit, la Commission n'a pas compétence pour fixer l'interprétation de la Convention de Vienne ni celle de la Convention sur le droit de la mer. Ce sentiment s'est encore affirmé au sein de la Commission en deuxième lecture et, comme on le dira au paragraphe 12 ci-après, il s'est traduit par un retour encore plus strict aux formules de la Convention de Vienne.

7) La deuxième question porte sur la capacité des organisations à être parties à des traités établissant des frontières.

¹⁴² Voir *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 283, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, projet d'articles sur le droit des traités, commentaire de l'article 59, par. II.

¹⁴³ Convention adoptée le 30 avril 1982 (A/CONF.62/122 et Corr. 4).

¹⁴⁴ On pourrait citer en ce sens la différence faite par les parties en ce qui concerne la compétence du tribunal arbitral institué par le Royaume-Uni et la France pour procéder à des délimitations dans la Manche et dans la mer d'Irlande, en ce qui concerne la délimitation du plateau continental et celle de la mer territoriale (*Affaire de la délimitation du plateau continental entre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et République française, décision du 30 juin 1977* [Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XVIII (numéro de vente : E/F.80.V.7), p. 130 et suiv.])

Une remarque préliminaire est importante : les organisations internationales n'ont pas à proprement parler de « territoire »; ce n'est que d'une manière tout à fait analogique et impropre que l'on a pu dire que l'Union postale universelle instituait un « territoire postal » ou que telle union douanière avait un « territoire douanier ». N'ayant pas de territoire, une organisation internationale n'a pas de « frontières » au sens traditionnel du mot; elle ne peut donc « établir une frontière » pour son propre compte.

8) Cependant, peut-on admettre que, par la conclusion d'un traité, elle « établit une frontière » pour le compte d'un Etat ? La question doit être entendue correctement. Il est bien certain qu'une organisation internationale peut recevoir par un traité entre Etats la compétence pour trancher par une décision unilatérale le sort d'un territoire ou du tracé d'une frontière. Il y en a des exemples : c'est une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies qui a décidé, en application du traité de paix de 1947 avec l'Italie, du sort des colonies italiennes. Mais ce qui est en cause dans la question sous examen est de savoir si l'organisation peut non pas disposer d'un territoire lorsqu'elle est spécialement habilitée à cet effet, mais disposer par voie de négociation et de traité d'un territoire qui par hypothèse n'est pas le sien. Si en théorie on peut imaginer cette situation, il est impossible d'en donner jusqu'à présent un seul exemple.

9) Cependant, on a fait observer qu'il existe quelques indices qu'une telle hypothèse pourrait se réaliser. Il pourrait en être ainsi si une organisation internationale avait l'administration internationale d'un territoire, soit, par exemple, sous le régime de la tutelle internationale, soit autrement. Bien que la pratique qui a été étudiée pour le compte de la CDI¹⁴⁵ ne soit pas pour le moment concluante, on ne peut exclure que l'Organisation des Nations Unies ait à assumer la responsabilité de l'administration internationale d'un territoire dans des termes si larges qu'elle soit habilitée à conclure pour ce territoire des traités établissant une frontière.

10) On avait fait valoir aussi, au cours des débats en première lecture, que dans le nouveau droit de la mer pourrait apparaître la nécessité pour une organisation internationale (Autorité internationale des fonds marins) de conclure des accords établissant des lignes dont certaines pourraient être assimilées à des « frontières ».

11) Sans méconnaître l'intérêt qui peut s'attacher à de telles hypothèses, la CDI a estimé qu'elle n'avait pour le moment pour tâche que de transposer au cas des traités qui sont l'objet des présents articles l'article 62 de la Convention de Vienne; cet article a été rédigé dans la conception traditionnelle selon laquelle seuls les Etats disposent d'un territoire et seules les délimitations des territoires des Etats constituent des frontières. Les seuls traités (au sens des présents articles) auxquels la règle du paragraphe 2, al. a, de l'article 62 de la Convention de Vienne aura à s'appliquer sont donc des traités qui établissent une frontière entre au moins deux Etats et auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties. Celles-ci pourront être parties à un tel traité parce que le traité contient des dispositions qui intéressent des fonctions qu'elles sont appelées à exercer; il en sera notamment ainsi si une organisation est appelée à garantir une frontière ou à assurer certaines fonctions dans des régions frontalières.

12) Dans ces conditions, la Commission a suivi d'aussi près que possible la Convention de Vienne; elle a même en deuxième lecture adopté des changements rédactionnels qui rapprochent le texte du projet d'article de celui de l'article 62 de la Convention de Vienne.

13) Des trois paragraphes de l'article 62 de la Convention de Vienne, le premier et le troisième sont relatifs au principe et aux effets de la règle énoncée, le deuxième énonce les exceptions à l'application de la règle. Les paragraphes 1 et 4 du projet d'article 62 sont la reproduction des paragraphes 1 et 3 de l'article 62 de la Convention de Vienne. Le paragraphe 2 de l'article 62 a dû faire, dans le projet d'article, l'objet de deux paragraphes distincts, les paragraphes 2 et 3. Le paragraphe 3 du projet d'article reproduit mot pour mot la phrase introductive et l'alinéa b du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne. Finalement, les seules différences apparaissent à propos du paragraphe 2 du projet d'article. Il a été nécessaire de spécifier qu'il s'agissait non pas de tout traité, mais seulement d'un « traité entre deux ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales »; la première phrase et l'alinéa a du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne ont été placés sans modification bout à bout; deux légères modifications rédactionnelles sont ainsi apportées au texte adopté en première lecture.

Article 63. — Rupture des relations diplomatiques ou consulaires

La rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre Etats parties à un traité entre deux ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales est sans effet sur les relations juridiques établies entre ces Etats par le traité, sauf dans la mesure où l'existence de relations diplomatiques ou consulaires est indispensable à l'application du traité.

Commentaire

1) La rupture des relations diplomatiques ou consulaires est en principe sans effet tant sur les traités qui existent entre les Etats en cause que sur la possibilité pour ces mêmes Etats de conclure des traités. Ces règles évidentes ont été quelquefois méconnues ou discutées dans le passé; aussi la Convention de Vienne les a-t-elle consacrées dans deux articles : l'article 63 et l'article 74 (que l'on examinera plus loin). La première de ces règles ne comporte que l'exception, aussi évidente que la règle elle-même, des traités pour lesquels l'application du traité requiert l'existence de ces relations. Ainsi, un traité sur les immunités accordées aux consuls voit ses effets suspendus tant que les relations consulaires sont interrompues. Comme les relations diplomatiques et consulaires n'existent qu'entre Etats, la règle générale posée par l'article 63 de la Convention de Vienne ne peut recevoir application, parmi les traités qui sont l'objet des présents articles, que pour les traités entre deux ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales. Le projet d'article 63 a donc été limité à ce cas particulier.

2) La CDI a relevé que, dans le monde actuel, les relations entre les organisations internationales et les Etats se sont, comme les organisations internationales, considérablement développées, notamment et non exclusivement entre les organisations et les Etats qui en sont membres. Pour les organisations les plus importantes, des représentations permanentes auprès des organisations internationales ont été

¹⁴⁵ Voir l'étude du Secrétariat, « Possibilités ouvertes à l'Organisation des Nations Unies de participer à des accords internationaux pour le compte d'un territoire », *Annuaire...* 1974, vol. II (2^e partie), p. 7, doc. A/CN.4/281.

instituées, et le statut de ces délégations se rapproche sous bien des aspects de celui des agents diplomatiques, comme le démontre la Convention sur la représentation des Etats. Il n'est guère discutable que la rupture des relations entre un Etat et une organisation internationale est sans effet sur les obligations qui peuvent peser tant sur cet Etat que sur cette organisation. Pour prendre l'exemple le plus simple, le rappel de la délégation permanente d'un Etat auprès d'une organisation internationale, ou la non-participation des représentants d'un Etat aux organes de l'organisation auxquels ils sont, en vertu de l'article constitutif de l'organisation, appelés à siéger, n'altère pas la substance des obligations établies par cet acte.

3) Cette situation, qui a été évoquée dans les débats de la Commission et dans les observations de plusieurs gouvernements, a été réexaminée en deuxième lecture. La Commission a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'alourdir le texte de l'article 63 par une disposition concernant ce cas. En effet, à supposer même qu'on attache une grande importance à cette question, la source juridique d'où découlent les relations entre une organisation et ses Etats membres est constituée dans l'immense majorité des cas par les actes constitutifs de l'organisation, c'est-à-dire par des traités entre Etats relevant de la Convention de Vienne, et c'est donc dans cette dernière que cette disposition aurait dû figurer. Ne relèveraient du présent projet d'articles que les cas où il s'agirait d'une organisation qui compterait parmi ses membres une autre organisation internationale, ou les cas particuliers dans lesquels une organisation et un Etat, membre ou non de cette organisation, instituent par traité des relations organiques particuliers par l'établissement sur place, avec un caractère permanent, de délégations, commissions et autres organismes. La règle de l'article 63, qui n'est que l'application des règles générales du droit des traités, s'appliquerait bien évidemment si de telles relations organiques permanentes étaient rompues.

Article 64. — Survenance d'une nouvelle norme impérative du droit international général (jus cogens)

Si une nouvelle norme impérative du droit international général survient, tout traité existant qui est en conflit avec cette norme devient nul et prend fin.

Commentaire

1) La notion de norme impérative du droit international général, consacrée dans l'article 53 de la Convention de Vienne, était déjà admise en droit international public avant la Convention de Vienne, mais c'est cette convention qui lui a apporté à la fois des précisions et une consécration qui en font une de ses dispositions essentielles. C'est donc sans hésitation que la Commission a adopté le projet d'article 53, qui étend aux traités auxquels sont parties une ou plusieurs organisations internationales l'article 53 de la Convention de Vienne.

2) Comme il est indiqué dans le commentaire de l'article 53 ci-dessus, ce qui fait le caractère impératif d'une règle de *jus cogens* est que celle-ci est « acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble » comme ayant cet effet.

3) Ces remarques sont pleinement valables pour l'article 64 de la Convention de Vienne et pour le projet d'article 64, qui reproduit celui-là sans changement. La survenance d'une norme qui présente par rapport aux traités un caractère impératif absolu ne peut être que le fait de la reconnais-

sance comme telle de cette norme par la communauté internationale des Etats dans son ensemble. La question des effets précis de cette survenance est l'objet du projet d'article 71, examiné ci-après.

SECTION 4. — PROCÉDURE

Article 65. — Procédure à suivre concernant la nullité d'un traité, son extinction, le retrait d'une partie ou la suspension de l'application du traité

1. La partie qui, sur la base des dispositions des présents articles, invoque soit un vice de son consentement à être liée par un traité, soit un motif de contester la validité d'un traité, d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application, doit notifier sa prétention aux autres parties. La notification doit indiquer la mesure envisagée à l'égard du traité et les raisons de celle-ci.

2. Si, après un délai qui, sauf en cas d'urgence particulière, ne saurait être inférieur à une période de trois mois à compter de la réception de la notification, aucune partie n'a fait objection, la partie qui a fait la notification peut prendre, dans les formes prévues à l'article 67, la mesure qu'elle a envisagée.

3. Lorsqu'une objection est soulevée par une autre partie, les parties devront rechercher une solution par les moyens indiqués à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies.

4. La notification ou l'objection faite par une organisation internationale est régie par les règles pertinentes de cette organisation.

5. Rien dans les paragraphes qui précèdent ne porte atteinte aux droits ou obligations des parties découlant de toute disposition en vigueur entre elles concernant le règlement des différends.

6. Sans préjudice de l'article 45, le fait qu'un Etat ou une organisation internationale n'ait pas adressé la notification prescrite au paragraphe 1 ne l'empêche pas de faire cette notification en réponse à une autre partie qui demande l'exécution du traité ou qui allègue sa violation.

Commentaire

1) Tant la CDI que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités ont été très sensibles au fait que les trois premières sections de la partie V de la Convention de Vienne (comme les articles correspondants du projet d'articles), en procédant à un exposé méthodique et complet de toutes les hypothèses dans lesquelles un traité ne recevait plus application, risquaient d'engendrer de nombreux différends, et finalement d'ébranler la vertu de la règle *pacta sunt servanda*. Il ne pouvait cependant être question de supprimer d'une manière générale la règle qui permet aux Etats d'apprécier eux-mêmes les situations juridiques les concernant. Dans son projet d'articles sur le droit des traités, la Commission institua dans le texte qui est devenu l'article 65 de la Convention certaines garanties relatives à la procédure selon laquelle les Etats doivent conduire leurs actions unilatérales. La Conférence sur le droit des traités devait compléter les garanties ainsi données par l'institution, en cas de différend persistant, de recours à des tiers : CIJ, arbitrage ou commission de conciliation.

2) Le système institué par l'article 65 a été adopté sans opposition à la Conférence, et la CDI a estimé que son

extension au présent projet d'articles, moyennant quelques légères mises au point, s'imposait sans difficulté. Le mécanisme institué par l'article 65 a pour objet d'organiser entre les Etats en cause une procédure loyale basée sur une information, une motivation, un moratoire, et éventuellement un recours aux moyens de résoudre les différends énoncés à l'Article 33 de la Charte. La signification des divers éléments de ce mécanisme est éclairée par les indications de forme données par l'article 67.

3) En dehors de certains problèmes rédactionnels mineurs deux modifications par rapport à l'article 65 de la Convention de Vienne ont été introduites dans le projet d'article 65; la première a retenu assez longuement l'attention de la Commission lors des deux lectures et conduit celle-ci à modifier le texte adopté en première lecture. Le premier point porte sur le moratoire de trois mois : n'est-il pas trop court pour permettre à une organisation de prendre une décision sur la question de savoir si elle soulèvera ou non une objection à l'encontre de la prétention d'une autre partie ? En effet, les organes qui sont compétents pour prendre une telle décision ne se réunissent parfois qu'à des intervalles assez éloignés. Certains membres de la Commission estimaient qu'il fallait allonger ce délai ou le déterminer par une formule souple telle que « dans un délai raisonnable ». En première lecture la Commission avait maintenu le délai de trois mois en faisant observer que les organes permanents de l'organisation pourraient toujours être autorisés à formuler une objection, quitte à la retirer par la suite. De plus et surtout, il fallait considérer que pendant le délai fixé la partie qui a fait la notification doit continuer à appliquer le traité et qu'il serait déraisonnable de sacrifier ses intérêts.

4) Les débats lors de la deuxième lecture ont pris une orientation nouvelle en partant d'un problème d'interprétation de la Convention de Vienne. Le paragraphe 2 de la Convention de Vienne prive-t-il les partenaires de la partie qui a fait la notification du droit de présenter une objection après le délai de trois mois ? Autrement dit, institue-t-il une prescription extinctive du droit de contester la notification ? On peut observer que la partie qui a fait la notification sans recevoir communication d'une objection peut prendre *licite-ment* la mesure envisagée et que sa bonne foi étant établie elle ne pourra en aucun cas voir sa responsabilité engagée, par son comportement. Mais faut-il aller plus loin et dire que sa prétention est valablement et définitivement consacrée ? On peut le soutenir, en se basant notamment sur la rédaction du paragraphe 3 qui lie manifestement le recours aux moyens indiqués à l'Article 33 de la Charte, et par conséquent la possibilité même de l'existence d'un différend, au mécanisme du paragraphe : « Si, *toutefois* une objection a été soulevée par une autre partie ... ». On peut soutenir le contraire également en faisant remarquer que la question d'une *prescription* des causes de nullité a été longuement discutée à la Conférence sur le droit des traités¹⁴⁶, mais qu'aucune prescription n'a été établie; la Conférence s'est contentée dans l'article 45 des effets d'un acquiescement découlant de la conduite de l'Etat intéressé. Ce serait d'ailleurs ce qui explique la référence à l'article 45 dans le dernier paragraphe de l'article 65. Quoiqu'il en soit de l'interprétation de la Convention de Vienne que la Commission n'est pas habilitée à donner, il lui a semblé que pour les

traités qui sont l'objet du présent projet d'articles il convenait de ne pas instituer de déchéance du droit de soulever une objection à la notification ayant pour objet d'interrompre l'application d'un traité. Dans ces conditions et quelle que soit l'interprétation donnée par ailleurs à la Convention de Vienne, la Commission devait rédiger le paragraphe 3 de manière à indiquer clairement cette option. Elle a donc remplacé la première proposition du paragraphe 3 « Si toutefois une objection a été soulevée par une autre partie... » par la suivante : « Lorsqu'une objection est soulevée par une autre partie... ». Cette nouvelle formule indique que l'objection peut être soulevée à un moment *quelconque*.

5) Une deuxième modification de fond a été introduite dans l'article 45. L'invocation d'un motif pour se dégager d'obligations conventionnelles ainsi que la présentation d'une objection à la prétention d'une autre partie sont des actes assez importants pour qu'il ait semblé à la Commission nécessaire, comme elle l'a fait pour d'autres projets d'articles (art. 35, par. 2; art. 36, par. 2; art. 37, par. 5; art. 39, par. 2) de rappeler que ces actes, quand ils émanent d'une organisation internationale, sont régis par les règles pertinentes de cette organisation. Bien entendu il ne s'agit ici que des règles pertinentes concernant la *compétence de l'organisation et de ses organes*. Tel est l'objet du nouveau paragraphe inséré après le paragraphe 3 avec le numéro 4. Les paragraphes du projet d'article qui correspondent aux paragraphes 4 et 5 de l'article 65 de la Convention de Vienne sont numérotés à la suite 5 et 6 avec la seule addition au paragraphe 6 du terme « organisation internationale ».

Article 66. — Procédures d'arbitrage et de conciliation

Si, dans les douze mois qui ont suivi la date à laquelle l'objection a été soulevée, il n'a pas été possible de parvenir à une solution conformément au paragraphe 3 de l'article 65, les procédures ci-après seront appliquées :

a) toute partie à un différend concernant l'application ou l'interprétation des articles 53 ou 64 peut, à moins que les parties ne décident d'un commun accord de soumettre le différend à une autre procédure d'arbitrage, soumettre celui-ci par une notification écrite adressée à l'autre ou aux autres parties au différend à l'arbitrage conformément aux dispositions de l'annexe aux présents articles;

b) toute partie à un différend concernant l'application ou l'interprétation de l'un quelconque des autres articles de la partie V des présents articles peut, à moins que les parties ne décident d'un commun accord de soumettre le différend à une autre procédure de conciliation, mettre en œuvre la procédure de conciliation indiquée à l'annexe aux présents articles en adressant une demande à cet effet au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Commentaire

1) L'article 66 ainsi que l'annexe à la Convention de Vienne avaient été élaborés non par la CDI mais par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités elle-même. De nombreux gouvernements estimaient que les dispositions de l'article 65 n'apportaient pas de garanties suffisantes à l'application de la partie V de la Convention et craignaient que l'énonciation détaillée de toutes les règles qui pouvaient conduire à la non-application d'un traité puisse multiplier des initiatives unilatérales, et par là menacer la force obliga-

¹⁴⁶ Voir les amendements proposés par les Etats-Unis d'Amérique et la Guyane (A/CONF.39/C.1/L.267 et Add. 1) et l'Australie (A/CONF.39/C.1/L.354), *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence...*, p. 177, par. 382, ainsi que les débats de la 66^e séance de la Commission plénière, *ibid.*, première session, *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière...*, p. 424, par. 44 et suiv.

toire des traités. D'autres gouvernements ne partageaient pas les mêmes craintes et estimaient que l'article 65 donnait déjà certaines garanties. Ces oppositions ne prirent fin que par un compromis constitué, *inter alia*, par l'article 66 de la Convention de Vienne¹⁴⁷.

2) Ce bref rappel explique deux singularités de l'article 66. La première est qu'un article qui, comme son titre l'indique, est consacré à des procédures de règlement des différends ne figure pas parmi les clauses finales, mais est inséré dans le corps même du traité; la seconde est que cet article ne prétend pas régler l'ensemble des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la Convention, mais seulement ceux qui mettent en cause la partie V de cette dernière. On observe même que, parmi les différends mettant en cause la partie V, il introduit une distinction entre ceux qui concernent les articles 53 ou 64, d'une part, et ceux qui ont trait à l'un quelconque des autres articles de cette partie, d'autre part : les premiers peuvent être soumis par une requête de la CIJ; les autres relèvent d'une procédure de conciliation. Cette différence ne se justifie que par le fait que la notion de règles impératives absolues a semblé à certains Etats appeler des garanties particulièrement efficaces de mise en œuvre en raison du caractère radical de ses effets, de la rareté relative de précédents vraiment concluants et des développements que semblait annoncer l'article 64.

3) La Commission a décidé de proposer un projet d'article 66, bien que les considérations qui l'avaient incitée, il y a quinze ans, à ne pas proposer de dispositions pour le règlement des différends dans le projet d'articles sur les traités entre Etats n'aient rien perdu de leur valeur. Elle a été conduite à cette décision par deux raisons. Tout d'abord, en insérant dans le corps même de la Convention de Vienne, à la suite de l'article 65, l'article 66, la Conférence sur le droit des traités a pris la position qu'en ce qui concerne les dispositions de la partie V, les questions de fond et celles de procédure sont liées, et la Commission a estimé qu'elle devait rester fidèle aux positions prises par cette conférence. Ensuite, la Commission n'a pas voulu se dérober à un effort qui pourrait aider les Etats responsables à arrêter la position qu'il leur appartient de déterminer. Ce faisant, la Commission reste pleinement consciente des divergences qui persistent à ce sujet aujourd'hui entre les Etats. La solution retenue par elle en deuxième lecture a été repoussée par quelques membres; elle institue l'arbitrage obligatoire pour les conflits relatifs à l'application ou à l'interprétation des articles 53 ou 64, et la conciliation obligatoire pour les différends relatifs aux autres articles de la partie V. Une autre solution instituant seulement la conciliation obligatoire pour les différends relatifs à l'interprétation et à l'application de tous les articles de la partie V a été proposée par l'un de ses membres¹⁴⁸. Avant de commenter le texte de l'article 66 adopté en seconde lecture, il faut rappeler la solution adop-

tée en première lecture et les raisons pour lesquelles elle a été écartée par la suite.

4) La transposition des solutions arrêtées à la Conférence en 1969 concernant des différends auxquels des organisations internationales sont parties se heurte à une difficulté procédurale majeure : les organisations internationales ne peuvent être parties devant la CIJ. Dès lors, pour les différends auxquels une organisation est partie concernant le *ius cogens*, il est impossible de recourir à une procédure judiciaire devant la Cour. La Commission avait examiné en 1980 différends palliatifs pour remédier à cette situation, notamment la mise en œuvre de la faculté ouverte à certaines organisations de demander un avis consultatif à la Cour¹⁴⁹. Mais devant tous les aléas et imperfections d'une telle procédure elle avait renoncé à la faire figurer dans le texte de l'article 66. Elle avait finalement adopté une solution assez simple, mais enregistrant entre les Etats et les organisations internationales la différence qu'impose le Statut de la CIJ : les différends opposant seulement des Etats et portant sur l'interprétation et l'application des articles 53 et 64 étaient portés devant la Cour; pour tous les autres litiges, quels que soient les articles de la partie V en cause, le recours à la conciliation était obligatoire.

5) Outre une différence de traitement entre Etats et organisations internationales, cette solution risquait peut-être de susciter des difficultés procédurales en rendant aléatoire l'aiguillage entre la voie judiciaire et la conciliation. En effet, ces différends, surtout parce qu'ils mettent en cause le *ius cogens*, peuvent comporter plus de deux parties et il pourrait dépendre facilement de la décision d'une organisation internationale, faisant cause commune avec un des Etats en litige, de faire glisser le litige du règlement judiciaire vers la conciliation. Peut-être n'était-il pas possible de résoudre tous les problèmes posés par les différends à plus de deux parties; la Convention de Vienne, qui ne traitait cependant que les différends entre Etats, avait ignoré les problèmes relatifs aux différends à plus de deux termes. Mais il était difficile de méconnaître les difficultés que risquait de soulever, d'un point de vue pratique, la solution que la majorité des membres de la Commission avait retenue en première lecture.

6) C'est dans ces conditions que, s'inspirant de solutions adoptées dans la Convention sur le droit de la mer¹⁵⁰, la Commission a proposé un projet d'article 66 dont le dessein général est simple : le règlement judiciaire n'est plus prévu expressément comme le mode de solution des différends relatifs aux articles 53 et 64; l'arbitrage, suivant un mécanisme qui garantit que le tribunal arbitral pourra toujours être constitué, prend sa place; pour les différends portant sur d'autres articles de la partie V, le système du recours obligatoire à la conciliation institué par la Convention de Vienne subsiste. Dans tous les cas, aucune discrimination essentielle n'apparaît à l'article 66 entre les Etats et les organisations.

Article 67. — Instruments ayant pour objet de déclarer la nullité d'un traité, d'y mettre fin, de réaliser le retrait ou de suspendre l'application du traité

1. La notification prévue au paragraphe 1 de l'article 65 doit être faite par écrit.

¹⁴⁷ L'article fut finalement adopté par 61 voix contre 20, avec 26 abstentions (*ibid.*, deuxième session, *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière...*, p. 206, 34^e séance plénière, par. 72).

¹⁴⁸ La rédaction de l'article 66 serait, dans cette hypothèse, la suivante :

« Si, dans les douze mois qui ont suivi la date à laquelle l'objection a été soulevée, il n'a pas été possible de parvenir à une solution conformément au paragraphe 3 de l'article 65, la procédure ci-après sera appliquée :

« Toute partie à un différend concernant l'application ou l'interprétation de l'un quelconque des articles de la partie V des présents articles peut, à moins que les parties ne décident d'un commun accord de soumettre le différend à une autre procédure de conciliation, mettre en œuvre la procédure de conciliation indiquée à l'annexe aux présents articles en adressant une demande à cet effet au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. »

¹⁴⁹ *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 85, commentaire de l'article 66, par. 9.

¹⁵⁰ Annexes V et VII de la Convention (A/CONF.62/122 et Corr. 4).

2. Tout acte déclarant la nullité, d'un traité, y mettant fin ou réalisant le retrait ou la suspension de l'application du traité sur la base de ses dispositions ou des paragraphes 2 ou 3 de l'article 65 doit être consigné dans un instrument communiqué aux autres parties. Si l'instrument émanant d'un Etat n'est pas signé par le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représentant de l'Etat qui fait la communication peut être invité à produire ses pleins pouvoirs. Si l'instrument émane d'une organisation internationale, le représentant de l'organisation qui fait la communication peut être invité à produire ses pouvoirs.

Commentaire

1) On a montré dans le commentaire du projet d'article 65 comment l'article 67 complétait l'article 65 de la Convention de Vienne. Il doit être étendu aux traités qui sont l'objet du présent projet d'articles, et n'appelle une adaptation qu'en ce qui concerne les pouvoirs à produire par le représentant d'une organisation.

2) Il est nécessaire de préciser en effet le sens de l'article 67 de la Convention de Vienne. Quand il s'agit des actes qui conduisent un Etat à être lié par un acte conventionnel, l'article 7 de la Convention prévoit tout d'abord que certains agents représentent les Etats à raison de leurs fonctions d'une manière telle qu'ils sont dispensés de produire des pleins pouvoirs (art. 7, par. 2); pour les autres agents, ils n'engagent l'Etat que s'ils produisent des pouvoirs appropriés ou « s'il ressort de la pratique des Etats intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient l'intention de considérer cette personne comme représentant l'Etat à ces fins et de ne pas requérir la présentation de pleins pouvoirs » (par. 1, al. b). Si l'on compare ces règles avec celles que la Convention de Vienne institue à l'article 67 pour l'acte par lequel un Etat se dégage de son obligation, on constate que cette convention est plus exigeante dans ce dernier cas; en effet, sauf si l'instrument est signé du chef de l'Etat, du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères, « le représentant de l'Etat [...] peut être invité à produire ses pleins pouvoirs ». Cette sévérité accrue, et notamment la disparition de la dispense de la production des pleins pouvoirs en fonction de la pratique ou de la présomption tirée des circonstances, se comprend facilement. Une des garanties prévues par la procédure des articles 65 et 67 est précisément le recours à un instrument marqué par une certaine solennité. On a voulu éviter toute ambiguïté dans cette procédure, qui va éliminer ou suspendre un traité, et donner à cette procédure une date certaine; on est donc obligé de ne prendre en considération ni la pratique ni les circonstances, qui sont des données toujours ambiguës, n'acquérant de la solidité que par l'écoulement du temps.

3) Il faut, dans le projet d'article 67, compléter le texte de la Convention en envisageant le cas des organisations internationales; en ce qui concerne leur consentement, il convient d'établir un décalage du même ordre que pour les Etats entre la procédure de conclusion et la procédure d'« élimination » ou de suspension d'un traité. Pour l'expression du consentement à être lié par un traité, le projet d'article 7 (par. 4) ne connaît que deux cas : la production de pouvoirs appropriés et l'habilitation tacite résultant de la pratique des organes compétents de l'organisation ou d'autres circonstances. Si l'on veut se montrer plus exigeant pour l'« élimination » d'un traité que pour l'expression du consentement à être lié par un traité, deux solutions sont possibles : soit exiger toujours des pouvoirs appropriés, sans

retenir le cas d'habilitation tacite résultant de la pratique ou des circonstances, soit prévoir, comme pour les Etats, que le représentant de l'organisation peut être invité à produire ses pouvoirs. Après avoir adopté la première solution en première lecture, la Commission a adopté la seconde en deuxième lecture. Elle a considéré qu'il était difficile de justifier la demande de production de pouvoirs lorsque l'agent qui fait la communication est celui-là même qui est habilité à délivrer des pouvoirs.

Article 68. — Révocation des notifications et des instruments prévus aux articles 65 et 67

Une notification ou un instrument prévus aux articles 65 et 67 peuvent être révoqués à tout moment avant qu'ils aient pris effet.

Commentaire

1) L'article 68 de la Convention de Vienne a pour objet de favoriser la sauvegarde des traités, et n'a pas soulevé de difficultés ni au sein de la Commission ni lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. L'effet essentiel des actes dont la révocation est envisagée par cette disposition est de conduire à des degrés divers à la non-application d'un traité. Tant que ces actes n'ont pas « pris effet », la révocation est possible. Il n'y a aucune raison de ne pas étendre une disposition aussi normale aux traités qui sont l'objet du présent projet d'articles; le projet d'article 68 ne comporte aucune modification par rapport au texte correspondant de la Convention de Vienne.

2) Celle-ci ne précise pas selon quelle forme la « révocation » de la notification et de l'instrument prévus à l'article 67 (pas plus d'ailleurs que l'« objection ») doit être opérée. Le problème n'est pas important pour la « notification », qui n'est soumise qu'à la forme écrite, mais il présente une importance en ce qui concerne l'« instrument ». Tout en reconnaissant qu'il n'y a pas en droit international de règle générale consacrant le principe dit de l'« acte contraire », la Commission estime que, pour la sécurité des relations conventionnelles, il serait normal que la « révocation » d'un instrument soit faite suivant les mêmes formes que l'instrument lui-même, notamment en ce qui concerne la communication des « pleins pouvoirs » et des « pouvoirs » prévus à l'article 67.

SECTION 5. — CONSÉQUENCES DE LA NULLITÉ, DE L'EXTINCTION OU DE LA SUSPENSION DE L'APPLICATION D'UN TRAITÉ

Article 69. — Conséquences de la nullité d'un traité

1. Est nul un traité dont la nullité est établie en vertu des présents articles. Les dispositions d'un traité nul n'ont pas de force juridique.

2. Si des actes ont néanmoins été accomplis sur la base d'un tel traité,

a) toute partie peut demander à toute autre partie d'établir autant que possible dans leurs relations mutuelles la situation qui aurait existé si ces actes n'avaient pas été accomplis;

b) les actes accomplis de bonne foi avant que la nullité ait été invoquée ne sont pas rendus illicites du seul fait de la nullité du traité.

3. Dans les cas qui relèvent des articles 49, 50, 51 ou 52, le paragraphe 2 ne s'applique pas à l'égard de la par-

tie à laquelle le dol, l'acte de corruption ou la contrainte est imputable.

4. Dans le cas où le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale déterminé à être lié par un traité multilatéral est vicié, les règles qui précèdent s'appliquent dans les relations entre ledit Etat ou ladite organisation et les parties au traité.

Commentaire

1) Le texte qui est devenu l'article 69 de la Convention de Vienne n'a rencontré d'opposition ni au sein de la Commission ni à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, car il a pour objet d'explicitier d'une manière logique les conséquences de la nullité d'un traité. Son extension aux traités qui sont l'objet des présents articles est nécessaire, et n'a imposé que la mention des organisations internationales à côté de celle des Etats (par. 4).

2) On peut seulement relever que le paragraphe 3 de l'article 69 de la Convention, comme celui du projet d'article 69, montre que, en dépit de la réserve générale faite par l'article (et le projet d'article) 73 à l'égard des questions qui relèvent de la responsabilité internationale, il est établi clairement pour le dol, l'acte de corruption ou la contrainte que ceux-ci constituent en eux-mêmes des faits illicites; ces vices ne constituent donc pas, ou pas uniquement, des vices du consentement. C'est pourquoi la Convention de Vienne et à sa suite le projet d'articles instituent pour ces hypothèses des règles qui en elles-mêmes constituent déjà la sanction d'un fait illicite, notamment en matière de divisibilité des dispositions d'un traité (article 44 et projet d'article 44, par. 4 et 5).

Article 70. — Conséquences de l'extinction d'un traité

1. A moins que le traité n'en dispose ou que les parties n'en conviennent autrement, le fait qu'un traité a pris fin en vertu de ses dispositions ou conformément aux présents articles

a) libère les parties de l'obligation de continuer d'exécuter le traité;

b) ne porte atteinte à aucun droit, aucune obligation ni aucune situation juridique des parties créés par l'exécution du traité avant qu'il ait pris fin.

2. Lorsqu'un Etat ou une organisation internationale dénonce un traité multilatéral ou s'en retire, le paragraphe 1 s'applique dans les relations entre cet Etat ou cette organisation et chacune des autres parties au traité à partir de la date à laquelle cette dénonciation ou ce retrait prend effet.

Commentaire

L'article 70 de la Convention de Vienne déduit les conséquences logiques de l'extinction d'un traité dans des termes qui ne laissent place à aucun doute. C'est pourquoi, en ajoutant seulement à côté de la mention de l'Etat celle de l'organisation internationale, la Commission a étendu les règles de l'article 70 aux traités qui sont l'objet des présents articles.

Article 71. — Conséquences de la nullité d'un traité en conflit avec une norme impérative du droit international général

1. Dans le cas d'un traité qui est nul en vertu de l'article 53, les parties sont tenues

a) d'éliminer, dans la mesure du possible, les conséquences de tout acte accompli sur la base d'une disposition qui est en conflit avec la norme impérative du droit international général; et

b) de rendre leurs relations mutuelles conformes à la norme impérative du droit international général.

2. Dans le cas d'un traité qui devient nul et prend fin en vertu de l'article 64, la fin du traité

a) libère les parties de l'obligation de continuer d'exécuter le traité;

b) ne porte atteinte à aucun droit, aucune obligation ni aucune situation juridique des parties créés par l'exécution du traité avant qu'il ait pris fin; toutefois, ces droits, obligations ou situations ne peuvent être maintenus par la suite que dans la mesure où leur maintien n'est pas en soi en conflit avec la nouvelle norme impérative du droit international général.

Commentaire

Trois articles de la Convention de Vienne sont consacrés aux règles impératives absolues (art. 53, 64, 71). La Commission a estimé qu'il ne convenait pas d'apporter des changements au texte de l'article 71, en raison non seulement de la fidélité qui est due, dans la mesure du possible, au texte de la Convention de Vienne, mais parce que la matière est suffisamment compliquée pour que des changements apportés à un texte qui, même s'il n'est pas pleinement satisfaisant, a été soigneusement élaboré, risquent de soulever plus de problèmes qu'ils n'en résoudraient.

Article 72. — Conséquences de la suspension de l'application d'un traité

1. A moins que le traité n'en dispose ou que les parties n'en conviennent autrement, la suspension de l'application d'un traité sur la base de ses dispositions ou conformément aux présents articles

a) libère les parties entre lesquelles l'application du traité est suspendue de l'obligation d'exécuter le traité dans leurs relations mutuelles pendant la période de suspension;

b) n'affecte pas par ailleurs les relations juridiques établies par le traité entre les parties.

2. Pendant la période de suspension, les parties doivent s'abstenir de tous actes tendant à faire obstacle à la reprise de l'application du traité.

Commentaire

Comme tous les articles qui constituent la section 5 de la partie V de la Convention de Vienne, l'article 72 n'avait fait l'objet d'aucune contestation tant les règles qu'il pose sont nécessaires. Celles-ci ont donc été étendues sans modification aux traités qui sont l'objet des présents articles.

PARTIE VI. — DISPOSITIONS DIVERSES

Article 73. — Cas de succession d'Etats, de responsabilité d'un Etat ou d'une organisation internationale, d'ouverture d'hostilités, de terminaison de l'existence d'une organisation ou de terminaison de la participation d'un Etat en qualité de membre d'une organisation

1. Les dispositions des présents articles ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'un

traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales du fait d'une succession d'Etats ou en raison de la responsabilité internationale d'un Etat ou de l'ouverture d'hostilités entre Etats parties à ce traité.

2. Les dispositions des présents articles ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'un traité en raison de la responsabilité internationale de l'organisation internationale, de la terminaison de son existence ou de la terminaison de la participation d'un Etat en qualité de membre de l'organisation.

Commentaire

1) Lorsqu'elle rédigea le projet d'articles qui devait devenir la Convention de Vienne sur le droit des traités, la Commission fut amenée à réserver deux matières qui devaient faire l'objet de projets d'articles distincts, inscrites à son programme de codification et dont elle venait d'entreprendre l'étude : la succession d'Etats et la responsabilité internationale d'un Etat. A cette première considération, entendue d'ailleurs d'une manière souple, s'en était ajoutée une autre qui justifiait également la réserve de la responsabilité : certains articles relatifs au droit des traités mettaient en effet nécessairement en cause, comme on l'a déjà fait remarquer¹⁵¹, les questions de responsabilité. La Commission alla un peu plus loin lorsqu'elle se demanda si elle devait également réserver une question fort débattue du droit international « classique » : l'effet de la « guerre » sur les traités. En effet, ce sujet n'étant pas prévu dans son programme de codification, une réserve formulée à cet égard dans le projet d'articles aurait eu pour objet d'attirer l'attention des gouvernements sur l'importance d'une question qu'elle avait délibérément laissée de côté. La Commission, après examen du problème, décida de ne pas mentionner la matière, mais la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités devait reprendre la question et insérer dans l'article 73 une troisième réserve portant sur cette question¹⁵².

2) Ce rappel sommaire de l'historique de l'article 73 de la Convention de Vienne permet de préciser que cet article n'a jamais eu pour objet d'épuiser d'une manière exhaustive la liste des matières qui peuvent être mises en cause par un traité entre Etats, et sur lesquelles la Convention n'a pris aucune position. Selon la Commission, l'article 73 a simplement pour but d'attirer l'attention de l'interprète sur certaines matières particulièrement importantes, mais sans pour cela exclure les autres.

3) Si l'on considère, à la lumière de cette interprétation de la portée de l'article 73 de la Convention de Vienne, le cas des traités qui sont l'objet des présents articles, il apparaît sans difficulté qu'un article symétrique à l'article 73 de la Convention de Vienne est nécessaire, et que ce projet d'article doit contenir au moins des réserves aussi étendues que l'article 73. Le double problème qui a retenu à ce sujet l'attention de la Commission — problème de fond et problème de rédaction — est de savoir si les réserves prévues dans ce projet

d'article ne doivent pas être élargies pour tenir compte des données propres aux organisations internationales.

4) La question la plus aisée à résoudre concerne la responsabilité internationale. En effet, il n'est pas discutable qu'il existe des cas dans lesquels la responsabilité d'une organisation internationale peut être engagée : la pratique, notamment conventionnelle, en fournit des exemples. Les travaux de la Commission dans le champ de la responsabilité internationale des Etats l'ont amenée à rencontrer cette question, et elle a volontairement limité le projet d'articles en cours d'élaboration à la responsabilité des Etats¹⁵³. Mais il était logique et nécessaire d'ajouter dans le projet d'article 73 la réserve de la responsabilité internationale d'une organisation internationale à celle de la responsabilité internationale d'un Etat.

5) La question de la réserve relative aux hostilités entre Etats était déjà un peu moins simple. En effet, on pouvait se demander si les organisations internationales, elles aussi, ne pouvaient pas participer à des hostilités, et dans ce cas on aurait dû, dans le projet d'article 73, se référer seulement à des « hostilités », en évitant la formule plus limitée « hostilités entre Etats ». Beaucoup de membres de la Commission ont estimé que, en l'état actuel de la pratique internationale, des organisations internationales pouvaient participer à des « hostilités » ; certains membres ont été à ce sujet un peu plus réservés. Finalement, la Commission a décidé de maintenir la formule « hostilités entre Etats », en se fondant sur une considération étrangère à la question de principe de savoir si des organisations internationales peuvent prendre part à des hostilités. En effet, il ne s'agit dans l'article 73 que de l'effet des hostilités sur les traités, et non pas de l'ensemble des problèmes soulevés par une participation à des hostilités. Or, ce qu'a connu le droit international « classique », c'est l'effet de l'« état de guerre » sur les traités, effet qui, dans la pratique des Etats et dans la jurisprudence des tribunaux nationaux, a été, au cours des cent dernières années, l'objet d'une importante évolution. En introduisant cette réserve dans l'article 73, la Conférence sur le droit des traités n'a pas pris position sur l'ensemble des problèmes qui naissent de la participation à des hostilités, mais seulement réservé sans prendre position les problèmes qui pourraient subsister encore de nos jours, lors d'un conflit armé entre Etats, du fait des règles qui furent appliquées dans le passé sur les effets de l'état de guerre sur les traités. Dans ces conditions, la réserve insérée dans l'article 73 de la Convention de Vienne ayant une portée aussi limitée, il était indiqué pour la Commission d'insérer dans le projet d'article 73 une réserve allant dans le même sens que celle de cette convention.

6) C'est surtout à propos de la généralisation de la réserve relative à la succession d'Etats que l'on rencontre des difficultés. On pouvait en effet songer à se référer à une notion de « succession d'organisations internationales », au besoin en définissant ce terme, que l'on rencontre parfois dans certaines études doctrinales. Le Rapporteur spécial s'était engagé dans cette voie. Cependant, des membres de la Commission ont fait valoir que non seulement cette expression restait vague, mais que le terme même de « succession » — que les travaux de la Commission et la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités¹⁵⁴ ont soigneusement défini — ne devait pas être employé à l'occasion de situations qui semblent radicalement différentes.

¹⁵¹ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 69, par. 2.

¹⁵² A propos de la question de la responsabilité, voir aussi ci-dessus les articles 48 à 52 du projet et les commentaires y relatifs. En ce qui concerne la question de l'ouverture d'hostilités, voir *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 291 et 292, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, projet d'articles sur le droit des traités, commentaire de l'article 69, par. 2; et *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...*, p. 491 à 493, 76^e séance de la Commission plénière, par. 9 à 33.

¹⁵³ Voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 58 et 59, doc. A/10010/Rev. 1, chap. II, sect. A. 2, par. 32; et *ibid.*, p. 93 et suiv., chap. II, sect. B. 2, commentaire de l'article 13. Voir aussi *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 287 à 289, doc. A/CN.4/246 et Add. 1 à 3, par. 209 à 213.

¹⁵⁴ Art. 2, par. 1, al. b, de la Convention.

7) Si l'on regarde de plus près les situations que l'on peut avoir présentes à l'esprit quand on emploie le terme « succession d'organisations internationales », on constate en effet qu'elles sont assez éloignées de celles de la succession d'Etats. Il est exact que certaines organisations ont pris fin et que d'autres organisations ont recueilli certaines de leurs obligations et certains de leurs biens — ainsi l'ONU après la dissolution de la SDN. Mais dans tous ces cas ce sont des conventions entre Etats qui ont défini l'étendue et les modalités de ces transferts. On a fait observer que dans ces hypothèses ce transfert était tout à fait artificiel et arbitraire, à la différence de ce qui se passe en cas de succession d'Etats, dans laquelle c'est la modification de la souveraineté sur un territoire qui constitue la base effective, dans certains cas, d'un transfert d'obligations et de biens. Il n'y aurait donc jamais, à proprement parler, de « succession » d'organisation à organisation.

8) En revanche, il arrive que par la création d'une organisation internationale les Etats membres transfèrent à celle-ci certaines compétences portant sur des matières déterminées, et la question se pose alors d'établir si l'organisation ainsi créée est tenue par les traités conclus dans cette matière par les Etats membres avant la constitution de l'organisation. Ce problème met généralement en cause des traités conclus entre Etats, mais il peut aussi porter sur des traités auxquels sont déjà parties d'autres organisations internationales. Supposons par exemple un traité multilatéral auquel sont parties, outre de nombreux Etats, une organisation internationale représentant une union douanière. Si trois Etats parties à un tel traité viennent à constituer également une union douanière, gérée par une organisation internationale, la question peut se poser de déterminer quels sont les rapports entre cette nouvelle organisation et ce traité. On pourrait se demander si dans un tel cas il existe une « succession » entre des Etats et une organisation internationale.

9) On peut également s'interroger sur les effets de la dissolution d'une organisation internationale. Doit-on considérer que les Etats membres de cette organisation « succèdent » aux biens et aux obligations de cette organisation ? Sont-ils notamment tenus par les traités conclus par celle-ci ? Il se pourrait notamment, si l'on considère qu'il existe des organisations responsables de tâches opérationnelles et constituées par quelques Etats seulement, que cette hypothèse présente un intérêt pratique important.

10) Bien d'autres cas, plus ou moins imaginaires, ont été évoqués devant la Commission. On a posé la question de savoir quelles pouvaient être les répercussions, sur des traités conclus par une organisation, d'une modification de son acte constitutif qui rendrait l'organisation incapable juridiquement d'honorer des obligations résultant d'un traité antérieur et régulièrement conclu par elle. Des modifications dans la participation de certains Etats à une organisation ne portant pas atteinte, au moins formellement, à l'identité d'une organisation, qui reste tenue des traités antérieurement conclus avant ce changement, il n'y a donc pas lieu de poser ici un problème de « succession d'organisations internationales ». Tout au plus pourrait-on se demander, comme on l'a fait à propos d'autres articles¹⁵⁵, si dans certains cas de tels changements dans la composition ne conduisent pas à certaines conséquences d'ordre juridique. En revanche, le fait qu'un Etat membre qui a conclu un traité avec l'organisation cesse d'être membre de l'organisation pourrait dans certains cas

soulever des difficultés; ces difficultés seraient liées éventuellement au fait que la conclusion ou l'exécution d'un tel traité pourraient être subordonnées à la qualité de membre d'une organisation. A l'inverse, on pourrait concevoir que la perte de la qualité de membre, prononcée à titre de sanction, ne libère pas un Etat des obligations conventionnelles qu'il a assumées par un traité particulier conclu avec l'organisation. Ce sont là des questions délicates qui relèvent d'une étude approfondie et sur lesquelles la Commission n'a pas pris position. De telles questions ne sont pas théoriques, mais elles ne rentrent pas dans une matière que l'on pourrait qualifier, même en l'entendant largement, de « succession d'organisations internationales ».

11) En fonction de l'ensemble de ces considérations, la Commission a décidé d'éviter d'employer le terme « succession d'organisations internationales », de renoncer à donner une énumération des cas soumis à réserve avec le souci d'en donner une liste qui tendrait à être exhaustive, et finalement de se contenter de deux exemples : celui de la terminaison de l'existence d'une organisation internationale et celui de la terminaison de la participation d'un Etat membre à une organisation internationale.

12) Une fois la position de la Commission arrêtée au fond, il restait à résoudre un problème de rédaction. La solution la plus simple consistait à énumérer successivement dans un seul alinéa les différentes matières auxquelles s'applique la réserve formulée par l'article 73 « à propos d'un traité ». On a reproché à cette présentation d'énumérer des matières pour lesquelles la réserve ne peut jouer que pour certains traités. La responsabilité internationale des Etats, la succession d'Etats et l'ouverture d'hostilités entre Etats ne peuvent jouer à propos d'un traité conclu seulement entre organisations internationales. Pour faire droit à ce souci d'exactitude, la Commission a donc rédigé deux alinéas, malgré la lourdeur ainsi donnée au texte.

13) Dans le paragraphe 1, elle a énoncé à propos d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, la réserve de la succession d'Etats et de la responsabilité internationale d'un Etat; elle a également ajouté à ces deux matières celle de l'ouverture d'hostilités entre Etats parties à un tel traité. On observe que par la rédaction de ce texte se trouve visée non seulement la responsabilité d'un Etat à l'égard d'un autre Etat, mais encore la responsabilité d'un Etat à l'égard d'une organisation internationale.

14) Dans le paragraphe 2, la réserve porte sur la responsabilité d'un organisation internationale, que ce soit à l'égard d'une autre organisation ou à l'égard d'un Etat, ainsi que sur les deux exemples retenus parmi d'autres, à savoir la terminaison de l'existence d'une organisation et la terminaison de la participation d'un Etat en qualité de membre d'une organisation internationale.

Article 74. — Relations diplomatiques ou consulaires et conclusion de traités

La rupture des relations diplomatiques ou des relations consulaires ou l'absence de telles relations entre deux ou plusieurs Etats ne fait pas obstacle à la conclusion de traités entre deux ou plusieurs desdits Etats et une ou plusieurs organisations internationales. La conclusion d'un tel traité n'a pas en soi d'effet en ce qui concerne les relations diplomatiques ou les relations consulaires.

¹⁵⁵ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 61, par. 2, et le commentaire de l'article 62, par. 2.

Commentaire

1) Relations conventionnelles et relations diplomatiques et consulaires ne sont liées par aucun lien juridique de principe. L'article 63 de la Convention de Vienne et le projet d'article 63 ont tiré de cette donnée une première conséquence : la rupture des relations diplomatiques et consulaires est sans conséquence juridique nécessaire sur les relations conventionnelles, sauf si l'application du traité suppose *en fait* l'existence de telles relations. L'article 74 et le projet d'article 74 tirent deux autres conséquences de cette indépendance des relations conventionnelles et des relations diplomatiques et consulaires, les unes à l'égard des autres : la rupture des relations diplomatiques ou des relations consulaires n'empêche pas la conclusion d'un traité, et la conclusion d'un traité n'a pas en soi d'effet en ce qui concerne les relations diplomatiques ou consulaires.

2) Les règles posées par l'article 74 de la Convention ne peuvent pas être étendues à tous les traités qui tombent sous le coup des présents articles. En effet, comme les relations diplomatiques et consulaires n'existent qu'entre Etats, seuls des traités auxquels au moins deux Etats, entre lesquels les relations diplomatiques ou consulaires sont mises en cause, sont parties, sont susceptibles de tomber sous le coup de cet article. On a donc introduit dans la rédaction du projet d'article 74 les modifications qui en limitent les effets aux traités conclus entre deux ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales. En ce qui concerne l'intérêt que présenteraient aujourd'hui les mêmes problèmes considérés non plus au regard des relations diplomatiques ou consulaires, mais au regard des relations que les organisations internationales sont parfois amenées à entretenir avec des Etats, on se reportera aux commentaires qui ont été présentés ci-dessus à ce sujet à propos de l'article 63.

Article 75. — Cas d'un Etat agresseur

Les dispositions des présents articles sont sans effet sur les obligations qui peuvent résulter à propos d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, pour un Etat agresseur, de mesures prises conformément à la Charte des Nations Unies au sujet de l'agression commise par cet Etat.

Commentaire

1) L'article 75 de la Convention de Vienne a été adopté pour tenir compte d'une situation née de la seconde guerre mondiale. Certains traités ont été conclus entre des Etats qui ont imposé à des Etats considérés comme agresseurs des obligations que ceux-ci, au moment de la conclusion de la Convention de Vienne, n'avaient pas tous acceptées conventionnellement. L'article 75 ne permet pas de mettre en cause les effets de ces accords en se fondant sur une disposition quelconque de la Convention de Vienne. Il dispose néanmoins pour l'avenir en termes généraux.

2) Dans ces conditions, plusieurs questions délicates ont été débattues par la Commission au sujet d'une adaptation de la règle posée par l'article 75 au cas des traités qui sont l'objet du présent projet d'articles. Une première question était la suivante : le projet d'article 75 ne devrait-il pas envisager le cas où l'agresseur serait une organisation internationale ? Il est apparu assez rapidement que ce problème devait être laissé de côté pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il n'est pas certain que l'expression « Etat agresseur » ne puisse pas couvrir le cas d'une organisation internationale.

On a noté qu'un texte comme la Définition de l'agression approuvée le 14 décembre 1974 par l'Assemblée générale¹⁵⁶ prévoit que « le terme *Etat* [...] inclut, le cas échéant, le concept de *groupe d'Etats* ». Cette définition montre qu'au regard d'une agression, il est difficile de dissocier des Etats agissant collectivement et l'organisation que dans certains cas ils peuvent constituer. Mais quoi qu'il en soit de cette question, qu'il appartient seulement aux Etats parties à la Convention de Vienne de trancher, il y a une deuxième raison plus certaine d'écarter ce problème : si l'on pouvait démontrer qu'il y aurait de bonnes raisons de mettre sur le même plan qu'un Etat une organisation auteur d'une agression, il apparaît que cette solution aurait dû être adoptée par la Convention de Vienne elle-même, car le problème présente beaucoup plus d'importance pour les traités entre Etats que pour les traités auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties. Or, dans l'élaboration du présent projet d'articles, la Commission s'est, d'une manière constante, refusée à retenir des propositions qui mettraient en lumière une lacune ou une insuffisance de la Convention de Vienne. La Commission a donc décidé de s'en tenir dans le projet d'article 75 à la seule mention, comme dans l'article 75 de la Convention, d'un « Etat agresseur ».

3) La deuxième difficulté tient à la transposition dans le projet d'article 75 de l'expression « à propos d'un traité ». Si cette formule est introduite telle quelle dans le projet d'article, elle signifie que le traité en cause peut être soit un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, soit un traité entre des organisations internationales, selon la définition donnée au projet d'article 2, par. 1, al. a. Or, de toutes les possibilités ainsi envisagées, il y en a une qui est hautement imaginaire dans l'état actuel des relations internationales, c'est celle par laquelle plusieurs organisations internationales prendraient par un traité entre elles seules des mesures d'où découleraient des obligations pour un Etat agresseur. Il y a en revanche une hypothèse moins invraisemblable qui est celle d'un traité entre plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales. La Commission a hésité entre les solutions : celle qui est la plus simple, mais qui inclut des hypothèses peu vraisemblables, et celle, plus restrictive, qui ne retient que le cas le moins invraisemblable. Elle a finalement préféré ne pas retenir l'hypothèse où un tel traité serait conclu seulement entre des organisations internationales. Elle a donc qualifié les traités auxquels le projet d'article peut s'appliquer comme des traités « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales », afin de ne retenir que les hypothèses les moins invraisemblables.

PARTIE VII. — DÉPOSITAIRES, NOTIFICATIONS, CORRECTIONS ET ENREGISTREMENT

Article 76. — Dépositaires des traités

1. La désignation du dépositaire d'un traité peut être effectuée par les Etats et les organisations ou, selon le cas, par les organisations ayant participé à la négociation, soit dans le traité lui-même soit de toute autre manière. Le dépositaire peut être un ou plusieurs Etats, une organisation internationale, ou le principal fonctionnaire administratif d'une telle organisation.

2. Les fonctions du dépositaire d'un traité ont un caractère international et le dépositaire est tenu d'agir

¹⁵⁶ Résolution 3314 (XXIX) de l'Assemblée générale, annexe.

impartialement dans l'accomplissement de ses fonctions. En particulier, le fait qu'un traité n'est pas entré en vigueur entre certaines des parties ou qu'une divergence est apparue entre un Etat ou une organisation internationale et un dépositaire en ce qui concerne l'exercice des fonctions de ce dernier ne doit pas influencer sur cette obligation.

Commentaire

1) L'article 76, comme les autres articles de la partie VII de la Convention de Vienne, est un article qui envisage des dispositions techniques sur lesquelles l'accord s'est effectué sans difficulté tant à la CDI qu'à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. Ces articles doivent être transposés dans le présent projet d'articles avec les adaptations indispensables.

2) La seule question relative à l'article 76 qui aurait pu poser un problème est celle des dépositaires multiples. On sait qu'à partir de 1963, pour tourner certaines difficultés politiques particulièrement vives, la pratique internationale a imaginé, au moins pour des traités dont l'universalité était hautement désirable, d'instituer plusieurs Etats dépositaires d'un même traité (dépositaires multiples). L'article 76 consacre la formule des dépositaires multiples, malgré certaines critiques que cette institution avait soulevées, mais il ne la consacre qu'au bénéfice des Etats, et non des organisations internationales ou des principaux fonctionnaires administratifs des organisations.

3) La Commission s'est demandé si la formule ne devait pas être élargie au bénéfice des organisations, c'est-à-dire s'il ne fallait pas dire que le dépositaire pouvait être « une ou plusieurs organisations ». Elle a finalement rejeté cette modification et maintenu dans le projet d'article la même formule que dans l'article 76. Elle tient à souligner qu'elle n'a à adresser aucune objection de principe à l'institution comme dépositaire de plusieurs organisations internationales. Mais elle a relevé que, depuis plus de dix ans que la Convention de Vienne a été signée, aucun exemple de dépositaire constitué par plusieurs organisations internationales n'est venu montrer que cette formule répondait à un besoin pratique, et il est difficile d'imaginer à quel besoin elle pourrait répondre. Par ailleurs, et cette considération — déjà signalée à maintes reprises, et notamment à propos de l'article 75 — est décisive, si l'extension aux organisations internationales de l'institution d'un dépositaire multiple avait présenté un intérêt, cet intérêt apparaîtrait principalement pour les traités entre Etats, et cette solution aurait dû être consacrée par la Convention de Vienne elle-même. La Commission a toujours, sauf des cas exceptionnels, cherché à éviter d'apporter, même indirectement, des améliorations qui auraient dû trouver déjà leur place dans la Convention de Vienne.

4) Finalement, la seule modification que comporte le projet d'article 76 au regard de l'article 76 de la Convention de Vienne est relative au paragraphe 1, et résulte de la nécessité de mentionner les Etats et les organisations ayant participé à la négociation à côté des organisations ayant participé à la négociation, tout en distinguant les deux variétés de traités régis par les présents articles : ceux entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales et ceux entre organisations internationales.

Article 77. — Fonctions des dépositaires

1. A moins que le traité n'en dispose ou que les Etats et organisations contractantes ou, selon le cas, les organisations contractantes n'en conviennent autrement, les fonctions du dépositaire sont notamment les suivantes :

a) assurer la garde du texte original du traité, des pleins pouvoirs et des pouvoirs qui lui seraient remis;

b) établir des copies certifiées conformes au texte original et tous autres textes du traité en d'autres langues qui peuvent être requis par le traité, et les communiquer aux parties au traité et aux Etats et organisations internationales ou, selon le cas, aux organisations ayant qualité pour le devenir;

c) recevoir toutes signatures du traité, recevoir et garder tous instruments, notifications et communications relatifs au traité;

d) examiner si une signature, un instrument, une notification ou une communication se rapportant au traité est en bonne et due forme et, le cas échéant, porte la question à l'attention de l'Etat ou de l'organisation internationale en cause;

e) informer les parties au traité et les Etats et organisations internationales ou, selon le cas, les organisations ayant qualité pour le devenir des actes, notifications et communications relatifs au traité;

f) informer les Etats et organisations internationales ou, selon le cas, les organisations ayant qualité pour devenir parties au traité de la date à laquelle a été reçu ou déposé le nombre de signatures ou d'instruments de ratification, d'instruments relatifs à un acte de confirmation formelle, ou d'instruments d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion requis pour l'entrée en vigueur du traité;

g) assurer l'enregistrement du traité auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies;

2. Lorsqu'une divergence apparaît entre un Etat ou une organisation internationale et le dépositaire au sujet de l'accomplissement des fonctions de ce dernier, le dépositaire doit porter la question à l'attention

a) des Etats et organisations signataires ainsi que des Etats contractants et des organisations contractantes; ou

b) le cas échéant, de l'organe compétent de l'organisation en cause.

Commentaire

1) Le long article 77 de la Convention de Vienne doit être transposé dans le présent projet d'articles avec un certain nombre de modifications, dont certaines sont mineures. On les passera en revue en suivant l'ordre des paragraphes et des alinéas.

2) Au paragraphe 1, al. a, il est nécessaire de prévoir que le dépositaire assume également la garde des pouvoirs, cette expression désignant, suivant l'article 2, par. 1, al. c bis, le document émanant d'une organisation et ayant le même objet que les pleins pouvoirs émanant des Etats.

3) Dans certains cas (paragraphe 1, al. d, et paragraphe 2), il a été suffisant de mentionner à côté de l'Etat l'organisation internationale. Dans d'autres cas (préambule du paragraphe 1; paragraphe 1, al. b et f), il a semblé nécessaire, malgré l'alourdissement du texte qui en résulte, de faire référence à la distinction entre traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales et traités entre organisations internationales.

4) Au paragraphe 1, al. f, on a ajouté à la liste des instruments énumérés dans l'article 77 de la Convention ceux relatifs à un « acte de confirmation formelle » pour tenir compte du fait que, s'agissant d'organisations internationales, la Commission a écarté l'emploi de l'expression « ratification » et l'a remplacée par l'expression « acte de confir-

mation formelle », définie par le projet d'article 2, par. 1, al. *b bis*, comme s'entendant « d'un acte international correspondant à celui de la ratification par un Etat et par lequel une organisation internationale établit sur le plan international son consentement à être liée par un traité ».

5) L'alinéa *g* du paragraphe 1 de l'article 77 a été pour la Commission la source de quelque embarras tant en deuxième qu'en première lecture. La difficulté existe déjà dans le cadre de la Convention de Vienne considérée isolément; elle devient plus sensible lorsque cette disposition doit être adaptée aux traités qui sont l'objet du présent projet d'articles. On examinera d'abord les difficultés propres à la Convention de Vienne et ensuite celles qui naissent de l'adaptation de cette disposition.

6) Le problème essentiel vient du sens à accorder au terme « enregistrement », et il se complique des rapports entre l'article 77 et l'article 80. La Commission avait prévu dans son projet de 1966 un article (art. 72) sur les fonctions du depositaire qui ne contenait aucune disposition sur l'enregistrement des traités. En revanche, l'article 75 (futur article 80) prévoyait l'obligation de l'enregistrement auprès du Secrétaire général, mais sans préciser qui avait la charge de l'obligation de faire procéder à l'enregistrement; l'enregistrement et la publication restaient soumis aux règles adoptées par l'Assemblée générale, le terme « enregistrement » étant pris dans son sens le plus large¹⁵⁷. A la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, en Commission plénière, un amendement présenté par la RSS de Biélorussie amenda le texte de cet article 75 en lui donnant la forme actuelle du paragraphe 1 de l'article 80 : à côté de l'enregistrement apparaissent le classement et l'inscription au répertoire¹⁵⁸. Toutefois, un amendement des Etats-Unis d'Amérique à l'article 72 (futur article 77) avait été adopté auparavant qui confiait au depositaire la fonction de « faire enregistrer le traité auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies¹⁵⁹, sans donner lieu à des explications détaillées.

7) Quel est dans ce texte le sens du mot « enregistrer » ? Est-ce que cette fonction est dans l'article 77 une simple description — c'est-à-dire doit-elle être entendue comme une possibilité ouverte si les parties y consentent ? Ou bien l'article 77 constitue-t-il ce consentement ? Les travaux préparatoires contiennent à cet égard des indications en sens contraire¹⁶⁰. Ce qui est certain, c'est que l'expert consultant de la Conférence a fait l'importante déclaration suivante :

¹⁵⁷ Le commentaire de l'article qui est devenu l'article 80 montre que la Commission prend le terme « enregistrement » dans son sens général, visant à la fois « l'enregistrement » et « le classement et l'inscription au répertoire » (v. *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 298, doc. A/6309/Rev. I, deuxième partie, chap. II, projet d'articles sur le droit des traités, commentaire de l'article 75, par. 2. La Commission ajoute :

« Toutefois, vu le caractère administratif de ce règlement et le fait qu'il peut être amendé par l'Assemblée générale, la Commission a conclu qu'elle devait se borner à incorporer le règlement dans l'article 75 par simple référence en termes généraux. » (*Ibid.*, par. 3).

¹⁵⁸ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence...*, p. 222, doc. A/CONF.39/14, par. 684. al. *b*.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 217, par. 657, sect. iv, al. 6.

¹⁶⁰ A propos de l'article 71 du projet de 1966 de la Commission (actuel art. 76), qui a été discuté simultanément avec l'article 72 (actuel art. 77), la délégation britannique a souligné le caractère purement descriptif des fonctions des depositaires (*ibid.*, première session, *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière...*, p. 503, 77^e séance de la Commission plénière, par. 53). L'expert consultant de la Conférence, sir Humphrey Waldock, confirme cette analyse (*ibid.*, p. 507, 78^e séance de la Commission plénière, par. 51). Cependant, expliquant l'amendement américain, le représentant des Etats-Unis a déclaré : « le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a fait connaître officieusement qu'il préférerait que l'enregistrement d'un traité soit effectué par le depositaire » (*ibid.*, p. 499, 77^e séance de la Commission plénière, par. 20).

On s'est demandé si l'enregistrement des traités ne devait pas faire partie des fonctions du depositaire. La Commission du droit international a examiné ce problème, mais elle a estimé que cela pourrait créer des difficultés, compte tenu des règles appliquées par l'Assemblée générale, lorsque le depositaire est une organisation internationale. Il existe à ce sujet des règles très strictes. La Commission a abouti à la conclusion qu'il n'était pas prudent de citer l'enregistrement comme l'une des fonctions du depositaire sans étudier de façon plus appropriée le rapport qui existe entre la disposition en question et les règles appliquées par l'Organisation des Nations Unies au sujet de l'enregistrement des traités¹⁶¹.

8) En conclusion, on peut s'interroger tant sur la portée de l'alinéa *g* du paragraphe 1 que sur son utilité. Ne fait-il pas double emploi avec l'article 80 tout en employant une terminologie différente ? Si l'on considère maintenant sa transposition aux traités qui sont l'objet du présent projet d'articles, on peut se demander tout d'abord s'il peut s'appliquer à tous les « traités » au sens du présent projet. La réponse à cette question dépend du sens du terme « enregistrement »; comme celui-ci est pris dans un sens étroit dans l'article 80, on pourrait estimer qu'il doit être pris ici aussi dans un sens étroit. Dans ce cas, l'alinéa *g* ne pourrait s'appliquer à tous les traités : il y a des traités auxquels l'« enregistrement » selon les règles élaborées par l'ONU ne s'applique pas. Aussi la Commission avait envisagé d'insérer dans l'alinéa *g* la réserve « le cas échéant ». Comme, dans cette matière, c'est le vocabulaire, les règles et les pratiques de l'ONU qui sont déterminants, une autre solution aurait été de faire référence à l'alinéa *g* à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies pour bien souligner que cet alinéa se bornait à prendre acte de ce qui pourrait ou devrait être fait selon l'interprétation de la Charte donnée par l'Organisation. Finalement, la Commission a maintenu sans modification l'alinéa *g* de la Convention de Vienne. L'alinéa *g* n'a donc ainsi qu'une portée purement descriptive. L'enregistrement des traités est *conditionnel* s'il dépend des règles mises en vigueur par les Nations Unies. A l'heure actuelle, l'enregistrement ne s'applique pas, selon les règles pertinentes des Nations Unies, aux traités entre organisations internationales.

9) Le paragraphe 2 de l'article 77 soulève malheureusement d'autres difficultés. Dans son rapport, la Commission n'apporte aucune précision ni explication sur le membre de phrase final du paragraphe 2 de l'article correspondant de son projet sur le droit des traités¹⁶². Quelle est l'organisation « en cause » (*concerned*) ? Quel est ici le sens de la conjonction « ou » ? Si l'organisation en cause est l'organisation depositaire (ce qui serait, dans le cadre de la Convention de Vienne, l'explication normale), une formule selon laquelle le depositaire saisit l'organe compétent du depositaire pourrait surprendre. Il est vrai qu'à l'époque de la rédaction du texte de grandes difficultés s'étaient élevées au sein de l'Organisation des Nations Unies sur le rôle exact du Secrétaire général lorsque l'Organisation était depositaire et que des réserves étaient formulées. Finalement, le Secrétaire général avait été exonéré de toute responsabilité en cette matière¹⁶³ et le paragraphe 2 dans son membre de phrase final n'est qu'un écho de la préoccupation du Secrétaire général de voir trancher par un organe politique les conflits qui pourraient s'élever pour des raisons dont il estime

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 509, 78^e séance de la Commission plénière, par. 59.

¹⁶² *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 293 et 294, doc. A/6309/Rev. I, deuxième partie, chap. II, projet d'articles sur le droit des traités, art. 72 et commentaire.

¹⁶³ Voir le paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne, qui prévoit qu'une réserve à un traité constituant l'acte constitutif d'une organisation doit être acceptée par l'organe compétent de celle-ci, et les observations de la Commission concernant le projet d'article correspondant de son texte de 1966 (*ibid.*, p. 225 et 226, commentaire de l'article 17, par. 20).

qu'elles n'engagent pas sa responsabilité¹⁶⁴. Dans ce cas, la conjonction « ou » créerait bien une alternative : s'il y a bien une organisation « en cause » et si cette organisation possède un organe compétent pour trancher les litiges entre le dépositaire et un Etat signataire ou partie contractante, ce serait à l'attention de cet organe de l'organisation que la divergence devrait être portée. Néanmoins, certains membres de la Commission ont pensé que la conjonction « ou » était peu satisfaisante et aurait dû être soit remplacée par la conjonction « et », soit éliminée purement et simplement.

10) Finalement, sans être pleinement satisfaite de cette solution, la Commission a décidé de s'en tenir pour le paragraphe 2 au texte de la Convention de Vienne. Elle a ajouté la mention des organisations internationales à celle des Etats et a divisé pour plus de clarté le paragraphe en deux alinéas.

Article 78. — *Notifications et communications*

Sauf dans les cas où le traité ou les présents articles en disposent autrement, une notification ou communication qui doit être faite par un Etat ou une organisation internationale en vertu des présents articles

a) est transmise, s'il n'y a pas de dépositaire, directement aux Etats et aux organisations ou, selon le cas, aux organisations auxquels elle est destinée ou, s'il y a un dépositaire, à ce dernier;

b) n'est considérée comme ayant été faite par l'Etat ou l'organisation en question qu'à partir de sa réception par l'Etat ou l'organisation auquel elle a été transmise ou, le cas échéant, par le dépositaire;

c) si elle est transmise à un dépositaire, n'est considérée comme ayant été reçue par l'Etat ou l'organisation auquel elle est destinée qu'à partir du moment où cet Etat ou cette organisation aura reçu du dépositaire l'information prévue à l'alinéa e du paragraphe 1 de l'article 77.

Commentaire

L'article 78 de la Convention de Vienne, article de portée technique, n'a soulevé aucune difficulté au sein ni de la Commission ni de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. Son adaptation aux traités qui sont l'objet du présent projet d'articles n'appelle que la mention des organisations internationales à la phrase d'introduction et aux alinéas b et c, ainsi qu'à l'alinéa a une référence « aux Etats et aux organisations ou, selon le cas, aux organisations auxquelles elle est destinée », pour distinguer le cas des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations de celui des traités entre organisations internationales.

Article 79. — *Correction des erreurs dans les textes ou les copies certifiées conformes des traités*

1. Si, après l'authentification du texte d'un traité, les Etats et organisations internationales signataires et les Etats contractants et les organisations contractantes constatent d'un commun accord que ce texte contient une

¹⁶⁴ Voir « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7), par. 80. Telle est bien l'explication donnée par le Rapporteur spécial lui-même à propos du paragraphe 2 de l'article 29, devenu l'article 72 du texte de 1966 (art. 77 du texte actuel) :

« Au paragraphe 2 de l'article 29, il est nécessaire de mentionner l'organe compétent d'une organisation internationale, étant donné les fonctions que cet organe pourrait avoir à remplir en tant que dépositaire » (*Annuaire... 1966*, vol. I [2^e partie], p. 327, 887^e séance, par. 95).

erreur, il est procédé à la correction de l'erreur par l'un des moyens énumérés ci-après, à moins que lesdits Etats et organisations ne décident d'un autre mode de correction :

a) correction du texte dans le sens approprié et paraphe de la correction par des représentants dûment habilités;

b) établissement d'un instrument ou échange d'instruments où se trouve consignée la correction qu'il a été convenu d'apporter au texte;

c) établissement d'un texte corrigé de l'ensemble du traité suivant la procédure utilisée pour le texte original.

2. Lorsqu'il s'agit d'un traité pour lequel il existe un dépositaire, celui-ci notifie aux Etats et organisations internationales signataires et aux Etats contractants et aux organisations contractantes l'erreur et la proposition de la corriger et spécifie un délai approprié dans lequel l'objection peut être faite à la correction proposée. Si, à l'expiration du délai,

a) aucune objection n'a été faite, le dépositaire effectue et paraphe la correction dans le texte, dresse un procès-verbal de rectification du texte, et en communique copie aux parties au traité et aux Etats et organisations ayant qualité pour le devenir;

b) une objection a été faite, le dépositaire communique l'objection aux Etats et organisations signataires et aux Etats contractants et aux organisations contractantes.

3. Les règles énoncées aux paragraphes 1 et 2 s'appliquent également lorsque le texte a été authentifié en deux ou plusieurs langues et qu'apparaît un défaut de concordance qui, de l'accord des Etats et organisations internationales signataires ainsi que des Etats contractants et des organisations contractantes, doit être corrigé.

4. Le texte corrigé remplace *ab initio* le texte défectueux, à moins que les Etats et organisations internationales signataires ainsi que les Etats contractants et les organisations contractantes n'en décident autrement.

5. La correction du texte d'un traité qui a été enregistré est notifiée au Secréariat de l'Organisation des Nations Unies.

6. Lorsqu'une erreur est relevée dans une copie certifiée conforme d'un traité, le dépositaire dresse un procès-verbal de rectification et en communique copie aux Etats et organisations internationales signataires ainsi qu'aux Etats contractants et aux organisations contractantes.

Commentaire

Les observations présentées pour l'article 78 sont valables pour le projet d'article 79. Celui-ci a été, au point de vue rédactionnel, allégé en deuxième lecture et ne diffère de l'article 79 de la Convention de Vienne que par la mention des organisations internationales jointe à celle des Etats.

Article 80. — *Enregistrement et publication des traités*

1. Après leur entrée en vigueur, les traités sont transmis au Secréariat de l'Organisation des Nations Unies aux fins d'enregistrement ou de classement et d'inscription au répertoire, selon le cas, ainsi que de publication.

2. La désignation d'un dépositaire constitue autorisation pour celui-ci d'accomplir les actes visés au paragraphe précédent.

Commentaire

1) L'article 80 de la Convention de Vienne a été déjà commenté à propos du projet d'article 77. On observera que ce texte (surtout dans sa rédaction en langue anglaise) crée une obligation pour les parties à la Convention de Vienne, alors que l'article 77 a été qualifié de purement descriptif. Sa transposition aux traités qui sont l'objet du présent projet d'articles, qui peut être réalisée sans aucune modification du texte, créerait une obligation pour les organisations internationales qui viendraient, par une voie ou une autre, à être liées par les règles du projet d'articles.

2) Mais cette obligation ne peut avoir que des effets conditionnels. Son exécution dépend entièrement des règles en vigueur à l'Organisation des Nations Unies. Celle-ci est liée par l'Article 102 de la Charte, mais la manière dont elle met en œuvre l'Article 102 (sous quelle forme, avec quelle terminologie, et suivant quel mode de publication) ne peut dépendre que des organes compétents de cette organisation. Il a ainsi été possible à l'Assemblée générale de modifier les règlements relatifs à l'application de l'Article 102¹⁶⁵ et notamment de restreindre l'étendue de la publication des traités entre Etats¹⁶⁶. Le projet d'article 80 peut être considéré comme ayant pour objet d'envisager une extension des effets de l'Article 102 de la Charte à de nouvelles catégories de traités, mais il appartiendra, en cas de besoin, à l'ONU elle-même de modifier la réglementation en vigueur, notamment si le projet d'article 80 venait à être applicable à l'Organisation. Sans s'opposer au texte du projet d'article, un membre a déclaré qu'à son avis, il eût été indiqué de diviser le paragraphe 1 en deux paragraphes. Le premier garderait la substance du paragraphe actuel, en se limitant aux traités auxquels un ou plusieurs Etats sont parties. Le second, consacré aux traités entre organisations internationales, se bornerait à prévoir la possibilité d'une transmission au Secrétariat. Il serait ainsi tenu compte du fait qu'à l'heure actuelle ces derniers traités ne tombent pas d'une manière générale sous le coup de la réglementation existante.

ANNEXE

Procédures d'arbitrage et de conciliation instituées en application de l'article 66

I. — CONSTITUTION DU TRIBUNAL ARBITRAL OU DE LA COMMISSION DE CONCILIATION

1. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies dresse et tient une liste de juristes qualifiés parmi lesquels les parties à un différend peuvent choisir les personnes qui composeront un tribunal arbitral ou, selon le cas, une commission de conciliation. A cette fin, tout Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou Etat partie aux présents articles, ainsi que toute organisation internationale à laquelle les présents articles sont devenus applicables, est invité à désigner deux personnes, et les noms des personnes ainsi désignées composeront la liste, une copie de laquelle sera adressée au Président de la Cour internationale de Justice. La désignation des personnes qui figurent sur la liste, y compris celles qui sont désignées pour remplir une vacance fortuite, est faite pour une période de cinq ans renouvelable. A l'expiration de la période pour laquelle elles auront été désignées, les personnes susmentionnées continueront à exercer les fonc-

¹⁶⁵ Voir *Annuaire...* 1963, vol. II, p. 28 à 33, doc. A/CN.4/154, par. 125 à 143.

¹⁶⁶ Voir la résolution 33/141 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1978.

tions pour lesquelles elles auront été choisies conformément aux paragraphes suivants.

2. Lorsqu'une notification est faite conformément à l'alinéa a de l'article 66, le différend est soumis à un tribunal arbitral. Lorsqu'une demande est soumise au Secrétaire général conformément à l'alinéa b de l'article 66, le Secrétaire général porte le différend devant une commission de conciliation. Le Tribunal arbitral et la Commission de conciliation sont composés comme suit :

Les Etats et les organisations internationales qui constituent une des parties au différend nomment d'un commun accord

a) un arbitre, ou, selon le cas, un conciliateur, choisi ou non sur la liste visée au paragraphe 1;

b) un arbitre, ou, selon le cas, un conciliateur, choisi parmi les personnes qui figurent sur la liste n'ayant la nationalité d'aucun des Etats et n'ayant pas été désigné par une des organisations qui constituent la partie considérée au différend.

Les Etats et les organisations internationales qui constituent l'autre partie au différend nomment de la même manière deux arbitres, ou, selon le cas, deux conciliateurs. Les quatre personnes choisies par les parties doivent être nommées dans un délai de soixante jours à compter de la date à laquelle l'autre partie au différend a reçu la notification prévue à l'alinéa a de l'article 66, ou à laquelle le Secrétaire général reçoit la demande de conciliation.

Dans un délai de soixante jours à compter de la date à laquelle la dernière nomination est intervenue, les quatre personnes ainsi choisies nomment un cinquième arbitre ou conciliateur, selon le cas, choisi sur la liste, qui exerce les fonctions de président.

Si la nomination du président ou de l'un quelconque des autres arbitres ou conciliateurs, selon le cas, n'intervient pas dans le délai prescrit pour cette nomination, elle sera faite par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies dans les soixante jours qui suivent l'expiration de ce délai. Le Secrétaire général peut désigner comme président soit l'une des personnes inscrites sur la liste soit un des membres de la Commission du droit international. L'un quelconque des délais dans lesquels les nominations doivent être faites peut être prorogé par accord des parties au différend. Si l'Organisation des Nations Unies est partie ou est comprise dans l'une des parties au différend, le Secrétaire général transmet la demande mentionnée ci-dessus au Président de la Cour internationale de Justice qui exerce les fonctions confiées au Secrétaire général par le présent alinéa.

Toute vacance doit être remplie de la façon spécifiée pour la nomination initiale.

La nomination d'arbitres ou de conciliateurs par une organisation internationale comme prévu aux paragraphes 1 et 2 est régie par les règles pertinentes de cette organisation.

II. — FONCTIONNEMENT DU TRIBUNAL ARBITRAL

3. Sauf convention contraire entre les parties au différend, le Tribunal arbitral arrête lui-même sa procédure en garantissant à chacune des parties au différend la pleine possibilité d'être entendue et de se défendre.

4. Avec le consentement préalable des parties au différend, le Tribunal arbitral peut inviter tout Etat ou toute organisation internationale intéressé à lui soumettre ses vues, oralement ou par écrit.

5. Le Tribunal arbitral se prononce à la majorité de ses membres. En cas de partage, la voix du Président est prépondérante.

6. Si l'une des parties au différend ne comparait pas devant le Tribunal ou s'abstient de se défendre, l'autre partie peut demander au Tribunal de poursuivre la procédure et de rendre sa décision. Avant de rendre sa décision, le Tribunal doit s'assurer non seulement qu'il a compétence pour connaître du différend, mais que la demande est fondée en fait et en droit.

7. La décision du Tribunal arbitral se borne à la matière du différend; elle est motivée. Tout membre du Tribunal peut exprimer une opinion individuelle ou dissidente.

8. La décision est définitive et non susceptible d'appel. Toutes les parties au différend doivent se soumettre à la décision.

9. Le Secrétaire général fournit au Tribunal l'assistance et les facilités dont il a besoin. Les dépenses du Tribunal sont supportées par l'Organisation des Nations Unies.

III. — FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION DE CONCILIATION

10. La Commission de conciliation arrête elle-même sa procédure. La Commission, avec le consentement des parties au différend, peut inviter

toute partie au traité à lui soumettre ses vues oralement ou par écrit. Les décisions et les recommandations de la Commission sont adoptées à la majorité des voix de ses cinq membres.

11. La Commission peut signaler à l'attention des parties au différend toute mesure susceptible de faciliter un règlement amiable.

12. La Commission entend les parties, examine les prétentions et les objections, et fait des propositions aux parties en vue de les aider à parvenir à un règlement amiable du différend.

13. La Commission fait rapport dans les douze mois qui suivent sa constitution. Son rapport est déposé auprès du Secrétaire général et communiqué aux parties au différend. Le rapport de la Commission, y compris toutes conclusions y figurant sur les faits ou sur les points de droit, ne lie pas les parties et n'est rien de plus que l'énoncé de recommandations soumises à l'examen des parties en vue de faciliter un règlement amiable du différend.

14. Le Secrétaire général fournit à la Commission l'assistance et les facilités dont elle peut avoir besoin. Les dépenses de la Commission sont supportées par l'Organisation des Nations Unies.

Commentaire

1) Dans son commentaire sur le projet d'article 66, la Commission indique les raisons pour lesquelles elle a décidé de proposer, dans le présent projet d'articles, des dispositions relatives au règlement des différends. Sont également exposés, dans ce commentaire, les motifs qui ont conduit la Commission à proposer une solution simple combinant une procédure d'arbitrage pour le règlement des différends concernant les articles 53 et 64 et une procédure de conciliation pour les différends concernant les autres articles de la partie V. La Commission a considéré qu'ainsi elle maintenait un parallélisme aussi étroit que possible avec la Convention de Vienne.

2) C'est la même idée qui l'a conduite à adopter l'annexe, destinée à régir les procédures de règlement des différends instituées par l'article 66 et qui s'inspire, elle aussi, dans toute la mesure possible de l'annexe à ladite convention, bien que le fait de prévoir deux procédures de règlement : l'arbitrage et la conciliation, ait imposé certaines modifications, principalement des additions. L'annexe à la Convention de Vienne ne se réfère qu'à la procédure de conciliation, le recours à la procédure de règlement judiciaire n'exigeant aucune disposition autre que celle qui est contenue à l'article 66 de la Convention et selon laquelle toute partie à un différend concernant l'application ou l'interprétation des articles 53 ou 64 peut « par une requête, le soumettre à la décision de la Cour internationale de Justice ». Par contre, dans la présente annexe, il est nécessaire d'introduire une réglementation particulière pour assurer la réalisation de l'objectif poursuivi, à savoir disposer d'une procédure d'arbitrage obligatoire qui, si besoin est, pourra être mise en mouvement par une seule des parties au différend.

3) Cependant, là encore, la Commission s'est inspirée autant que possible de l'annexe à la Convention de Vienne et elle propose un texte dont la section I est commune aux procédures d'arbitrage et de conciliation, suivie de deux autres sections qui sont respectivement consacrées au fonctionnement du Tribunal arbitral (section II) et au fonctionnement de la Commission de conciliation (section III). Seule, la section II représente une innovation par rapport au texte de la Convention, la section I se bornant à étendre à la constitution d'un tribunal arbitral les dispositions prévues dans la Convention pour la constitution d'une commission de conciliation. La section III reproduit exactement les règles de la Convention relatives au fonctionnement de la Commission de conciliation.

4) Il va de soi que la décision d'énoncer dans un seul texte les dispositions relatives à l'établissement d'une liste de personnes sur laquelle pourront être choisis aussi bien les arbitres que les conciliateurs ainsi que la décision de placer les organisations internationales sur un pied de complète égalité avec les Etats ont nécessité l'introduction de quelques changements dans le texte de la Convention et que ces décisions doivent être justifiées. La Commission a longuement délibéré sur ces deux questions, et plus spécialement la première. Plusieurs membres ont estimé qu'en fait les qualités requises d'un conciliateur ne sont pas nécessairement les mêmes que celles que doit posséder l'arbitre. Cela pouvait militer en faveur de l'établissement de listes séparées, sur lesquelles pourraient être choisis les uns ou les autres. Sans exclure le bien-fondé de cette séparation, d'autres membres ont fait observer qu'en l'occurrence les différends dans lesquels seraient appelés à intervenir aussi bien les arbitres que les conciliateurs seraient de caractère essentiellement juridique et que, par conséquent, il était souhaitable que les éventuels conciliateurs soient, eux aussi, des juristes qualifiés. A cet égard, on a notamment fait valoir que l'annexe à la Convention de Vienne, qui ne s'applique qu'à la conciliation, exige néanmoins, dans son paragraphe 1, que la liste de conciliateurs soit « composée de juristes qualifiés » et on s'est demandé si cela impliquerait qu'il faudrait exiger des qualifications supérieures pour les personnes qui composeraient la liste des arbitres. La Commission a finalement opté pour le maintien du système de la liste unique et du critère unique pour la désignation de toutes les personnes devant figurer sur la liste.

5) Eu égard aux observations d'un de ses membres, la Commission a examiné la question de l'égalité entre les Etats et les organisations internationales, non seulement pour ce qui est de leurs droits et de leurs obligations lorsqu'ils sont parties à un différend, mais également pour ce qui est de la désignation de personnes destinées à composer la liste des arbitres et des conciliateurs ainsi que la nomination de celles qui agiront en cette qualité dans un différend donné. La Commission a considéré l'opinion selon laquelle seuls les Etats devraient avoir le droit de désigner les personnes composant la liste, mais en fin de compte, les membres de la Commission, dans leur grande majorité, ont jugé préférable que le texte tire les conséquences de la qualité de sujet de droit international que possèdent les organisations internationales, sans faire à leur encontre aucune discrimination par rapport aux Etats. Il va sans dire qu'une organisation n'ayant pas de population et, par conséquent, pas de ressortissants, le lien entre une personne et une organisation internationale qui est pris en considération aux fins de l'alinéa b du paragraphe 2 de la section I ne peut être la nationalité, et c'est pourquoi la Commission a eu recours, dans ce cas, au critère de la « désignation ».

6) La Commission est consciente que l'accord requis pour la nomination des arbitres ou des conciliateurs, selon le cas, de la part de tous les Etats et de toutes les organisations qui constituent une des parties au différend et qui devront nommer deux personnes, l'une d'elles choisie librement et l'autre choisie parmi les personnes qui figurent sur la liste, que cet accord donc pourra être difficile à réaliser, cependant il ne lui semble pas que cela soit nécessairement plus difficile que lorsque cette partie au différend ne comprendra que des Etats. En outre, il ressort clairement du texte proposé que si les intéressés ne parviennent pas à un accord et s'il n'est pas possible de procéder à la nomination des personnes dans le délai prescrit de soixante jours, la nomination sera faite par le Secrétaire général de l'ONU ou, si cette

organisation est partie au différend, par le Président de la CIJ. La Commission pense que, par cette disposition, le texte proposé garantit non seulement la constitution du Tribunal arbitral ou de la Commission de conciliation dans tous les cas, ce qui est une condition indispensable s'agissant d'une procédure obligatoire de règlement des différends, mais aussi le plus haut degré d'impartialité pour ce qui est des nominations qui ne seront pas effectuées par les parties.

7) En ce qui concerne la section II de l'annexe, relative au fonctionnement du Tribunal arbitral, la Commission doit préciser que les dispositions qu'elle propose sont reprises, pour l'essentiel, de l'annexe VII à la Convention sur le droit de la mer¹⁶⁷. Elle s'est bornée à y introduire quelques petites simplifications et à ajouter la disposition qui constitue le paragraphe 4 et qui correspond au paragraphe 3 de l'annexe à la Convention de Vienne. La Commission estime que cette disposition est également utile en cas d'arbitrage, parce qu'elle permet qu'avec le consentement des parties au différend, d'autres intéressés, en l'occurrence des Etats ou des organisations internationales, soient invités à exposer leurs vues devant le Tribunal. En outre, considérant qu'en cas d'arbitrage il s'agit de l'interprétation et de l'application de règles de *jus cogens* la Commission a rédigé ce texte de telle manière que cette possibilité existe non seulement pour les parties au traité auquel le différend se rapporte, mais pour tout Etat ou organisation internationale intéressé.

8) Par ailleurs, le choix de l'annexe VII de la Convention sur le droit de la mer comme modèle pour les dispositions relatives au fonctionnement du Tribunal arbitral répond à plusieurs considérations dont la Commission a voulu tenir

compte. C'est tout d'abord un texte moderne et adopté par un grand nombre d'Etats. Ensuite, le cas est tout à fait identique : il s'agit de la réglementation du fonctionnement d'un tribunal arbitral qui est compétent pour procéder au règlement du différend même lorsque l'une des parties à ce différend refuse de participer soit à la nomination des arbitres, soit à la procédure proprement dite devant le Tribunal arbitral. Enfin, ce sont des dispositions qui laissent aux parties la plus grande liberté possible de déterminer, d'un commun accord, la procédure à laquelle elles se soumettent.

9) La Commission se borne à signaler, dans le présent commentaire, que les paragraphes 3, 5, 6, 7 et 8, de l'annexe proposée correspondent, respectivement, aux articles 5, 8, 9, 10 et 11 de l'annexe VII susmentionnée, avec de très légères simplifications. L'origine du paragraphe 4 a déjà été indiquée. Pour compléter le présent commentaire, il convient de dire que le paragraphe 9 est, en revanche, une disposition qui correspond au paragraphe 7 de l'annexe à la Convention de Vienne. La Commission estime, en effet, que puisqu'une commission de conciliation qui intervient dans le règlement d'un différend en cette matière peut compter sur l'assistance du Secrétaire général de l'ONU et que ses dépenses sont supportées par l'Organisation, il n'y a aucune raison d'en disposer autrement lorsque le différend porte sur des règles de *jus cogens* et que c'est un tribunal arbitral qui doit intervenir.

10) Les paragraphes 10 à 14 de la section III de l'annexe, relatifs au fonctionnement de la Commission de conciliation, n'appellent pas de commentaire détaillé étant donné qu'ils sont la reproduction pure et simple des dispositions qui figurent dans l'annexe à la Convention de Vienne (par. 3 à 7).

¹⁶⁷ A/CONF. 62/122 et Corr. 4.