Document:-A/CN.4/SR.3261

Compte rendu analytique de la 3261e séance

sujet: <plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international: ${\bf 2015,\ vol.\ I}$

Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International (http://legal.un.org/ilc/)

Copyright © Nations Unies

«pratique propre» de l'organisation internationale. Toutefois, étant donné que la Cour parle à la fois de «fonctions» et de «pratique propre» dans son avis consultatif sur la Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, M. Murase estime qu'il convient d'étudier les deux. Il propose donc d'ajouter le membre de phrase « sous réserve que cette conduite relève de la compétence de l'organisation» à la fin des paragraphes 2 et 3 du projet de conclusion 11. Enfin, il considère que le terme «conclusions» n'est pas approprié pour désigner le produit final des travaux de la Commission. Si ce terme peut convenir pour désigner l'«approche commune» convenue par les membres d'un groupe d'étude, il convient mal pour les travaux de la Commission, qui visent à élaborer des directives à l'intention de praticiens, d'experts, de chercheurs et d'étudiants. C'est pourquoi il vaudrait mieux parler de «projet de directives» comme dans le Guide de la pratique sur les réserves aux traités¹⁴³.

La séance est levée à 12 h 50.

3261° SÉANCE

Mercredi 3 juin 2015, à 10 heures

Président: M. Narinder SINGH

Présents: M. Caflisch, M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. El-Murtadi Suleiman Gouider, M^{me} Escobar Hernández, M. Forteau, M. Hassouna, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. Kamto, M. Kittichaisaree, M. Kolodkin, M. Laraba, M. McRae, M. Murphy, M. Niehaus, M. Nolte, M. Park, M. Peter, M. Petrič, M. Saboia, M. Šturma, M. Tladi, M. Valencia-Ospina, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wako, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood.

Les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités (*suite*) [A/CN.4/678, partie II, sect. B, A/CN.4/683, A/CN.4/L.854]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Troisième rapport du Rapporteur spécial (suite)

- 1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du troisième rapport du Rapporteur spécial sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités (A/CN.4/683).
- 2. M. MURPHY dit qu'il souscrit à la décision du Rapporteur spécial de ne pas traiter dans son troisième rapport de l'interprétation des traités conclus par des organisations internationales, mais non à la prédiction énoncée au paragraphe 12 de ce rapport, à savoir que les règles d'interprétation formulées dans la Convention de Vienne sur le droit

des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (Convention de Vienne de 1986) finiront par être reconnues comme l'expression du droit international coutumier. Cette prédiction n'étant ni analysée ni étayée, il suppose qu'elle ne figurera pas dans le commentaire du projet de conclusions.

- 3. Il dit qu'il avait cru comprendre que, dans le cadre de ses travaux sur le sujet, la Commission s'était donnée pour tâche d'expliciter les règles énoncées aux paragraphes 3 a et b de l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (Convention de Vienne de 1969): il doute donc qu'il soit opportun d'élargir la portée du sujet au paragraphe 3 c de l'article 31, ou à toute autre disposition de cet article. De plus, comme la Convention de Vienne de 1969 ne s'applique qu'aux traités entre États, le projet de conclusion 5, relatif à l'attribution d'une pratique ultérieure, est correct et n'a pas besoin d'être revu.
- 4. S'agissant de la structure du troisième rapport, l'orateur propose que les appels à la prudence formulés par le Rapporteur spécial aux paragraphes 8 à 11 figurent dans le commentaire du projet de conclusions. L'approche tripartite décrite au paragraphe 31 est toutefois quelque peu artificielle et ne découle pas de manière évidente de la jurisprudence citée, et la démarcation entre les trois catégories est moins nette que le rapport ne le donne à penser. Le projet de conclusion 11 qui en résulte ne reflète pas cette approche tripartite ni ne sépare la pratique ultérieure des accords ultérieurs, ce qui fait qu'il est difficile de juger si les quatre paragraphes du projet de conclusion 11 sont justifiés en droit.
- Le paragraphe 1 du projet de conclusion 11 vise les traités qui sont des actes constitutifs d'organisations internationales et fait ainsi écho à l'article 5 de la Convention de Vienne de 1969. Or cet article 5 dispose que la Convention s'applique à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale. Si l'on juge important qu'un projet de conclusion confirme que les articles 31 et 32 s'appliquent à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, il convient de faire de même s'agissant de tout traité adopté au sein d'une organisation internationale. À défaut, la Commission semblerait abandonner une partie de l'article 5. M. Murphy propose donc que le paragraphe 1 du projet de conclusion 11 soit modifié en conséquence. En outre, il devrait expliquer si l'expression «toute règle pertinente de l'organisation» vise seulement les règles énoncées dans l'acte constitutif de l'organisation ou également les règles élaborées ultérieurement par celle-ci, par exemple les règles de procédure. La seconde phrase ne semble pas nécessaire, car elle paraphrase de manière quelque peu maladroite le paragraphe 3 a et b de l'article 31, et ne fait que répéter ce qui est dit ailleurs dans le projet de conclusion.
- 6. Au paragraphe 2 du projet de conclusion 11, l'accord ultérieur ou la pratique ultérieure en cause sont ceux des parties au traité; ce n'est pas la conduite d'un organe de l'organisation internationale elle-même. M. Murphy propose donc de reformuler le paragraphe 2 comme suit: «Les accords ultérieurs et la pratique ultérieure au sens de l'article 31, paragraphe 3 *a* et *b*, en tant que moyens d'interprétation de l'acte constitutif d'une organisation internationale, peuvent découler de la conduite des parties à cet

¹⁴³ Résolution 68/111 de l'Assemblée générale, en date du 16 décembre 2013, annexe. Les directives constituant le Guide de la pratique sur les réserves aux traités adopté par la Commission et les commentaires y afférents sont reproduits dans *Annuaire...* 2011, vol. II (3° partie), p. 23 et suiv.

acte constitutif, que ce soit au sein de l'organisation internationale ou en réaction à la conduite de celle-ci. » Toutes les affaires mentionnées aux paragraphes 33 à 42 et 52 à 67 du troisième rapport étayent cette proposition. M. Murphy partage par ailleurs l'opinion selon laquelle il peut être utile d'indiquer que les accords ultérieurs et la pratique ultérieure ne sont pertinents que lorsqu'ils sont acceptés par tous les États parties à l'acte constitutif sans aucun vote contre ni opposition, comme il a été souligné dans l'affaire concernant la Chasse à la baleine dans l'Antarctique (Australie c. Japon: Nouvelle-Zélande (intervenant)) et dans l'avis consultatif relatif à Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte).

- 7. Le paragraphe 3 du projet de conclusion 11 porte uniquement sur la conduite d'un organe d'une organisation internationale. Or, à elle seule, cette conduite n'est pas pertinente au regard du paragraphe 3 a ou b de l'article 31. Aucune des affaires ni aucun des exemples cités aux paragraphes 43 à 51 du troisième rapport ne renvoie à l'article 31, et aucun des auteurs cités ne considère qu'une telle pratique relève de cet article. Le paragraphe 3 ne vise en outre aucune autre disposition de la Convention de Vienne de 1969, par exemple l'article 32. La conduite d'un organe d'une organisation internationale ne constitue pas en elle-même le type d'accord ultérieur ou de pratique ultérieure des parties au traité qui, parce qu'il ne relève pas de l'article 31, doit relever de l'article 32. En bref, M. Murphy n'est pas persuadé que le paragraphe 3 ait un rapport quelconque avec le sujet à l'examen.
- 8. On voit mal si la pratique des organisations internationales comme moyen d'interprétation en application de la Convention de Vienne de 1969 relève de l'article 31, paragraphe 1, de l'article 31, paragraphe 3 c, de l'article 32 ou encore des règles pertinentes de l'organisation sans préjudice desquelles s'entend la Convention. M. Murphy craint comme M. Tladi que la Commission ne crée de nouvelles règles de droit. Il craint également que l'inclusion de la pratique des organisations internationales dans le projet de conclusion, en particulier dans les termes vagues du paragraphe 3, ne porte à croire que la Commission considère qu'il est possible que cette pratique relève du paragraphe 3 a et b de l'article 31, une position qu'aucune juridiction ni aucun publiciste ne semble avoir fait sienne.
- 9. Le paragraphe 4 du projet de conclusion 11 est axé sur la pratique bien établie, et non sur la pratique ultérieure, d'une organisation internationale dans son ensemble, non d'un organe d'une organisation internationale. Etant donné l'économie du rapport, on comprend mal quel est le fondement juridique de ce paragraphe et comment exactement il se distingue des paragraphes 2 et 3. De plus, les distinctions faites aux paragraphes 77 à 82 du troisième rapport ne sont pas claires. Au final, le paragraphe semble affirmer que la pratique bien établie de l'organisation peut servir de moyen d'interprétation de son acte constitutif. Même si cela est exact, cette pratique ne constitue pas un accord ultérieur ni une pratique ultérieure des parties au traité relevant du sujet à l'examen. M. Murphy n'est donc pas convaincu que le paragraphe 4 relève du sujet. De plus, si la Commission doit définir l'expression «pratique bien établie de l'organisation» comme la pratique de l'organisation accompagnée d'une pratique des Etats, le paragraphe 4 ne semble rien ajouter à ce que dit déjà le paragraphe 2.

- 10. M. Murphy dit qu'à condition que ces préoccupations soient prises en compte il appuie le renvoi du projet de conclusion 11 au Comité de rédaction.
- M. McRAE dit que l'analyse sur laquelle le Rapporteur spécial fait reposer le projet de conclusion 11 soulève plusieurs questions, en premier lieu celle de savoir si les éléments inclus dans le troisième rapport disent, au sujet des accords ultérieurs et de la pratique ultérieure dans le contexte de l'interprétation des actes constitutifs d'organisations internationales, autant que le Rapporteur spécial voudrait leur faire dire. La première question concerne la définition que donne le Rapporteur spécial de l'expression «acte constitutif» au paragraphe 23 de son troisième rapport. Dans les deux exemples cités dans ce paragraphe, ceux de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, l'interprétation de nombreuses dispositions par les deux organes n'a guère à voir avec les traités qui sont leurs actes constitutifs respectifs. Se pose ainsi la question de savoir si le Rapporteur spécial ne fait pas entrer de force certaines pratiques interprétatives dans la catégorie «interprétation de l'acte constitutif d'une organisation internationale» alors qu'en fait il s'agit tout simplement d'exemples d'interprétation d'un traité dans un contexte différent.
- 12. La deuxième question concerne la justification par le Rapporteur spécial de l'inclusion, au paragraphe 28 de son troisième rapport, de la pratique de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'interprétation des traités fondateurs de l'Union. La Cour a expliqué qu'elle avait défini sa propre méthode d'interprétation des traités fondateurs de l'Union européenne en tenant compte du fait qu'ils créaient un nouvel ordre juridique. Or la justification de cette méthode ne fournit aucune indication quant à l'interprétation des traités qui sont des actes constitutifs d'organisations internationales en général; en fait, c'est parce que les traités fondateurs de l'Union européenne créent un nouvel ordre juridique que ladite méthode d'interprétation a été adoptée.
- 13. La troisième question concerne l'invocation par le Rapporteur spécial de la décision de l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce dans l'affaire Etats-Unis – Mesures affectant la production et la vente des cigarettes aux clous de girofle (États-Unis - Cigarettes aux clous de girofle). Bien que cette décision représente une interprétation intéressante de la notion d'accord ultérieur, il n'est pas certain qu'elle soit pertinente s'agissant de l'interprétation de l'acte constitutif d'une organisation internationale. Si on la considère néanmoins comme une application à l'acte constitutif d'une organisation internationale des règles de la Convention de Vienne de 1969 sur les accords ultérieurs, se pose alors la question du respect des dispositions de l'article 5 de la Convention. L'article 5 dispose que les règles énoncées dans la Convention s'appliquent aux actes constitutifs des organisations internationales « sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation», une expression interprétée comme signifiant que les règles de l'organisation priment les règles de la Convention de Vienne de 1969. L'affaire Etats-Unis – Cigarettes aux clous de girofle soulève l'intéressante question de savoir si le paragraphe 3 a de l'article 31 de la Convention de Vienne peut être appliqué

de manière à contourner les règles de l'organisation puisque, en fait, il permet ainsi à la règle énoncée dans la Convention de Vienne de l'emporter sur celle consacrée à l'article IX de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce. La décision rendue dans l'affaire États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle semble donc contraire à l'article 5 de la Convention de Vienne de 1969.

- 14. À l'évidence, l'exemple de l'Organisation mondiale du commerce appelle davantage d'explications que celles qui figurent dans le troisième rapport du Rapporteur spécial: soit il ne s'agit pas d'un exemple d'interprétation de l'acte constitutif d'une organisation internationale, soit il s'agit d'une application contestable de l'article 5 de la Convention de Vienne de 1969. Peut-être le Rapporteur spécial pourra-t-il, dans un rapport futur, se pencher sur la question de l'invocation d'accords ultérieurs ayant pour effet de contourner les dispositions expresses de l'acte constitutif d'une organisation internationale ou d'en écarter l'application.
- 15. Pour M. McRae, le projet de conclusion 5 doit être revu à la lumière du troisième rapport. Tel qu'actuellement libellé, il ne rend pas justice à la pratique des États dans l'application des actes constitutifs des organisations internationales, qu'ils agissent de manière autonome ou dans le cadre des organes de ces organisations.
- 16. M. McRae n'est en outre pas convaincu que, dans son libellé actuel, le projet de conclusion 11 couvre tous les points qui ressortent du troisième rapport du Rapporteur spécial. En particulier, on voit mal comment les trois catégories de pratique énumérées au paragraphe 31 du rapport se rattachent aux paragraphes de ce projet de conclusion. Des clarifications sont nécessaires et une disposition explicative devrait peut-être être insérée dans le texte. En conclusion, M. McRae recommande le renvoi du projet de conclusion 11 au Comité de rédaction.
- 17. M. KOLODKIN dit qu'il approuve la plus grande partie du troisième rapport du Rapporteur spécial et le renvoi du projet de conclusion 11 au Comité de rédaction. Le rapport repose essentiellement sur l'étude de la pratique des juridictions internationales et, dans une moindre mesure, de celle des organisations internationales. Il n'y a guère de renvois à la pratique et aux vues des États membres, et aucune analyse des actes constitutifs qui rende compte des vues des États sur le rôle des organes qu'ils ont créés. Dans son rapport, le Rapporteur spécial ne donne pas non plus d'exemples de la manière dont les États membres, par l'intermédiaire de leurs représentants, envisagent les effets de la pratique des organisations internationales sur l'interprétation de leurs actes constitutifs.
- 18. En principe, et sauf dispositions particulières d'effet contraire, ce sont les parties au traité et leur accord, tel qu'établi dans l'acte constitutif ou un accord ultérieur, qui constituent l'« autorité ultime » en matière d'interprétation de l'acte constitutif d'une organisation internationale. C'est ce que confirme l'article 5, lu avec les articles 31 et 32, de la Convention de Vienne de 1969. Toutefois, comme il n'y a pratiquement pas dans le troisième rapport d'analyse des vues des parties aux actes constitutifs, la Commission est confrontée à un paradoxe : elle analyse le

rôle de la pratique des États et des organisations internationales aux fins de l'interprétation des actes constitutifs pour l'essentiel sans tenir aucun compte de la pratique des États.

- 19. S'agissant de la jurisprudence mentionnée au paragraphe 37 du troisième rapport, il importe de distinguer entre l'objet et le but de l'acte constitutif d'une organisation et le but de l'organisation elle-même. Cette distinction est particulièrement pertinente lorsque seules certaines dispositions de l'acte ont trait à la création de l'organisation. L'argument figurant au paragraphe 23 du rapport selon lequel l'acte constitutif d'une organisation peut contenir des dispositions sans lien avec les compétences et attributions de l'organisation concernée mérite d'être développé. Il existe effectivement des actes constitutifs dont les dispositions n'ont pas trait à la création de l'organisation concernée mais confèrent à celle-ci le pouvoir de mettre en œuvre l'acte constitutif en question, par exemple la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction. Cela soulève plusieurs questions sur lesquelles il serait intéressant d'avoir l'avis du Rapporteur spécial. La pratique des organes d'une organisation internationale établie sur le fondement d'un tel traité a-t-elle un effet sur l'interprétation des dispositions qui ne concernent pas la création de l'organisation? Les distinctions susmentionnées ont-elles des incidences sur les diverses formes de pratique ultérieure énumérées au paragraphe 31 du troisième rapport? Les différences existant entre les actes constitutifs ont-elles un impact sur l'étude du sujet dans son ensemble?
- 20. Pour M. Kolodkin, il existe un lien entre les différents types de dispositions figurant dans les actes constitutifs et le fait que les États peuvent agir, lorsqu'ils concluent un accord au sujet de l'interprétation d'un traité, soit en tant que membres de l'organisation soit en tant que parties à l'acte constitutif. Pour conclure un accord sur l'interprétation des dispositions institutionnelles de l'acte, les États n'ont besoin d'agir qu'en leur qualité de membres de l'organisation. Par contre, pour conclure un accord sur l'interprétation des dispositions qui ne concernent pas les activités de l'organisation, ils doivent agir en tant que parties à l'acte. Quoi qu'il en soit, comme le Rapporteur spécial le souligne à juste titre, il est souvent difficile de distinguer en quelle qualité les États agissent.
- 21. M. Kolodkin dit qu'il conteste la pertinence de l'exemple de pratique ultérieure donné au paragraphe 41 du troisième rapport, à savoir celui des accords bilatéraux concernant l'article 5 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, qui ne constituent pas une interprétation de l'article 5. De fait, il est difficile d'imaginer une telle interprétation: elle serait en contradiction directe avec ce dont les parties sont convenues lorsqu'elles ont conclu le traité. À l'article 5 de la Convention, les parties ont formulé une règle générale qui autorise plusieurs parties à s'écarter des dispositions de cet article, avec le consentement des parties concernées. L'article 5 est également un exemple de disposition d'un acte constitutif qui ne concerne pas la création de l'organisation. Il réglemente non les relations verticales entre les membres et l'organisation mais les relations horizontales entre les membres hors du cadre de l'organisation.

- 22. La partie du troisième rapport de loin la plus intéressante est celle qui concerne le rôle de la pratique des organes des organisations internationales dans l'interprétation des actes constitutifs de celles-ci. Or, là encore, le traitement de la question par le Rapporteur spécial, aux paragraphes 43 et suivants de son rapport, commence par une analyse non de la pratique des États ou de dispositions d'actes constitutifs mais des décisions des juridictions internationales. Le Rapporteur spécial ne donne guère d'exemples susceptibles d'éclairer la question de dispositions définissant les compétences et les attributions d'organes d'organisations internationales.
- 23. M. Kolodkin dit qu'il souscrit à l'affirmation, au paragraphe 73, selon laquelle la «pratique propre» d'une organisation internationale peut être considérée comme une forme «d'autres pratiques» dans l'application du traité en vertu de l'article 32 de la Convention de Vienne de 1969. Il voit toutefois mal comment cette proposition est liée au projet de conclusion 5, comme cela est suggéré au paragraphe 76. Il ne comprend pas comment il découle du projet de conclusion 5 que la pratique des organes des organisations internationales peut, en tant que telle, constituer une pratique ultérieure relevant des articles 31 et 32 de la Convention de Vienne de 1969; de plus, le commentaire du projet de conclusion n'est pas éclairant. Il faut espérer que ce projet de conclusion 5 pourra être revu à l'avenir.
- 24. Au paragraphe 77 du rapport à l'examen, il est fait référence au commentaire de la Commission relatif à l'article 2, paragraphe 1 j de la Convention de Vienne de 1986, aux termes duquel le poids de la pratique particulière de certains organes peut dépendre des règles et caractéristiques spécifiques de l'organisation concernée, telles qu'elles sont énoncées dans son acte constitutif. De plus, aux paragraphes 78 à 80, le Rapporteur spécial souligne l'importance de la réaction des États à la pratique des organes en tant que facteur influant sur le poids à accorder à cette pratique et sur sa pertinence aux fins de l'interprétation de l'acte constitutif. La Commission pourra vouloir envisager d'ajouter une disposition générale indiquant que le poids ou la pertinence de la pratique particulière des organes d'une organisation internationale dépendent de ces facteurs.
- 25. M. LARABA dit que les débats qui ont eu lieu sur le sujet à la Sixième Commission montrent que le thème proposé pour le troisième rapport a été approuvé, même si certains États Membres ont souligné qu'il fallait veiller à ne pas s'écarter de la question centrale, à savoir les accords ultérieurs et la pratique ultérieure au sens de la Convention de Vienne de 1969.
- 26. Certaines des idées importantes énoncées dans le troisième rapport ont été traitées de manière répétitive. Un exemple en est donné par la question de l'applicabilité de l'article 5 de la Convention de Vienne de 1969 à l'interprétation des actes constitutifs des organisations internationales, qui est envisagée aux paragraphes 8, 10, 19 à 23 et 26 du troisième rapport en termes comparables, voire identiques. Un autre exemple de répétition ambiguë est donné par les paragraphes 22 et 26, dans lesquels les instruments constitutifs sont décrits comme ayant «des caractéristiques particulières» et étant «d'un type

- particulier», sans que les conséquences de ces caractéristiques pour l'interprétation de ces actes soient clairement expliquées. Du fait de ces ambiguïtés, il est parfois difficile de suivre le raisonnement du Rapporteur spécial.
- 27. Certains passages du troisième rapport risquent de susciter une confusion. Un exemple en est donné par le paragraphe 8, aux termes duquel si l'article 5 de la Convention dispose que celle-ci s'applique aux actes constitutifs, il est admis que l'interprétation de ces actes «peut» poser des problèmes particuliers. Cela semble impliquer que le contraire peut également être vrai. M. Laraba souhaiterait avoir des explications sur ce point.
- À trois reprises, le Rapporteur spécial s'exprime de manière prudente, voire hésitante, lorsqu'il indique que les règles de la Convention de Vienne de 1969 s'appliquent «en principe» ou «en règle générale» à l'interprétation des actes constitutifs d'organisations internationales. Si ces formules visent à indiquer que l'acte constitutif d'une organisation internationale peut en disposer autrement, comme le donnent à penser trois paragraphes du troisième rapport, il aurait été préférable de dire clairement dès le départ, par exemple au paragraphe 8, que les règles d'interprétation de la Convention de Vienne de 1969 s'appliquent aux actes constitutifs d'organisations internationales à moins que ceux-ci n'en disposent autrement. Les sections A et B du chapitre II semblent donc quelque peu superflues. De plus, le raisonnement suivi aux paragraphes 28 et 29 du troisième rapport repose trop exclusivement sur la pratique de la Cour de justice de l'Union européenne.
- 29. Les sections C et D du chapitre II sont au cœur du rapport à l'examen. La section C aurait gagné à être étoffée par une plus large gamme d'exemples tirés de la pratique d'un plus grand nombre d'organisations internationales. Certains des exemples de la pratique des États, notamment ceux donnés aux paragraphes 38 à 41, ne sont pas pertinents s'agissant de décider si cette pratique constitue un moyen d'interpréter les actes constitutifs d'organisations internationales. Le fait qu'au paragraphe 38 le Rapporteur spécial considère que les accords bilatéraux d'application ne constituent pas des accords ultérieurs au sens du paragraphe 3 a de l'article 31 alors qu'il dit le contraire au paragraphe 41 souligne la complexité des questions se posant. Les trois formes de conduite énumérées au paragraphe 31 n'englobent peut-être pas toutes les formes de conduite possibles. Il peut être difficile de distinguer entre la pratique ultérieure des parties et la pratique des organes. Le Rapporteur spécial semble reconnaître indirectement cette difficulté lorsqu'il vise, à l'alinéa c du paragraphe 31, une combinaison de la pratique des organes et de la pratique ultérieure des parties.
- 30. Le paragraphe 19 de l'avis consultatif sur la *Licéité* de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé, cité par le Rapporteur spécial au paragraphe 24 et ailleurs dans son troisième rapport, soulève la question de savoir si la pratique pertinente aux fins de l'interprétation d'un acte constitutif est celle des organes de l'organisation ou la pratique ultérieure des parties. Comme le Rapporteur spécial le note au paragraphe 69, les auteurs sont divisés sur ce point. Une autre question que

soulève le paragraphe 19 est celle de savoir si la pratique propre d'une organisation internationale est pertinente en vertu du paragraphe 3 *b* de l'article 31 ou indépendamment de celui-ci.

- 31. M. Laraba dit qu'il est favorable au renvoi du projet de conclusion 11 au Comité de rédaction.
- 32. M. FORTEAU dit qu'à la lumière des débats qui ont eu lieu en plénière, il a modifié sa position au sujet des paragraphes 3 et 4 du projet de conclusion 11. Il s'est rallié à l'opinion selon laquelle ils doivent prendre la forme de clauses «sans préjudice». Comme on l'a fait observer, l'adoption du projet de conclusion 11 présuppose la modification du projet de conclusion 5. En fait, elle présuppose également la modification du paragraphe 3 du projet de conclusion 4 et du paragraphe 3 du projet de conclusion 6, qui définissent la pratique ultérieure au sens des articles 31 et 32 de la Convention de Vienne de 1969 uniquement du point de vue de la conduite ultérieure des parties au traité.
- 33. M^{me} JACOBSSON dit que le Rapporteur spécial a délimité comme il convient la portée du sujet et a expliqué clairement pourquoi il avait décidé de ne pas étudier certaines questions. Elle aurait toutefois souhaité qu'il se demande comment les actes d'une organisation sont liés à ceux d'une autre organisation dans le cadre du processus d'interprétation. Elle songe à la manière dont l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) ont fait face au problème des armes chimiques en République arabe syrienne par une série de décisions extraordinaires, dont certaines concernaient manifestement l'interprétation de l'acte constitutif de l'OIAC. À quel stade, le cas échéant, une telle pratique, prenant la forme de décisions, devientelle un moyen d'interprétation de l'acte constitutif de l'OIAC?
- 34. M^{me} Jacobsson dit qu'elle appuie le paragraphe 1 du projet de conclusion 11, même si la clause «sans préjudice» pourra devoir être examinée plus avant et clarifiée. Ce paragraphe donne-t-il des indications suffisamment claires s'il est lu isolément, sans se référer au commentaire? Elle n'est toujours pas convaincue de l'intérêt d'ajouter une clause «sans préjudice» à tous les paragraphes du projet de conclusion. Plus le champ d'application de telles clauses est large, plus la valeur pratique de la conclusion sera réduite.
- 35. Le paragraphe 2 du projet de conclusion 11 semble porter non sur ce qui constitue des accords ultérieurs et une pratique ultérieure aux fins de l'interprétation des actes constitutifs mais sur la manière dont ces accords et cette pratique peuvent donner lieu à un accord ultérieur ou à une pratique ultérieure des parties. Il pourrait donc être judicieux d'en faire un projet de conclusion distinct.
- 36. Au paragraphe 3 du projet de conclusion 11, il serait nécessaire de traiter du poids à accorder aux pratiques divergentes des organes d'une organisation internationale. Le paragraphe 4 du projet de conclusion est d'une importance primordiale. Si l'organisation établit une pratique généralement acceptée pour faire face à des situations nouvelles et imprévues, il serait paradoxal de ne pas prendre

- cette pratique en considération aux fins de l'interprétation dès lors qu'elle est conforme à l'objet et au but du traité.
- 37. M^{me} Jacobsson recommande le renvoi du projet de conclusion 11 au Comité de rédaction.
- 38. M. PETER dit qu'il ne faut pas oublier, dans le cadre des travaux sur le sujet, que les États et les organisations internationales sont des acteurs très différents en droit international, les premiers étant des sujets et les seconds des objets. Les États ont des caractéristiques particulières, par exemple leur souveraineté, auxquelles ne peuvent prétendre les organisations internationales, aussi puissantes ou influentes soient-elles. La partie du troisième rapport exposant les raisons pour lesquelles il peut être tenu compte de la conduite des organisations internationales aux fins de l'interprétation est peut-être celle qui prête le plus à controverse. Dans son rapport, le Rapporteur spécial indique clairement les vues opposées de la doctrine à ce sujet.
- 39. Sur le point de savoir comment il est tenu compte des accords ultérieurs dans l'interprétation des traités et l'effet de ces accords à cet égard, le troisième rapport est particulièrement pertinent lorsqu'il examine les accords autonomes entre les parties aux actes constitutifs. Des éclaircissements sont toutefois nécessaires sur les accords entre les parties qui prennent la forme d'une décision d'un organe plénier d'une organisation internationale. On voit mal, par exemple, comment déterminer quand les parties agissent au sein d'un tel organe en leur qualité d'États parties ou en qualité de membres de l'organe concerné. Est-ce la nature de la séance elle-même qui est décisive pour déterminer si les États agissent en telle ou telle qualité? Ou différents États peuvent-ils agir en des qualités différentes à la même séance d'un organe plénier d'une organisation internationale?
- S'agissant du rôle que joue la pratique bien établie d'une organisation internationale dans l'interprétation de l'acte constitutif de celle-ci, cette pratique doit plutôt être considérée comme une règle de fond de l'organisation, et non au premier chef comme un moyen d'interprétation. Le paragraphe 4 du projet de conclusion 11 semble problématique à cet égard. S'il est censé signifier seulement que la pratique bien établie d'une organisation est un facteur pertinent mais auxiliaire dans l'interprétation de l'acte constitutif de cette organisation, ce paragraphe est peut-être inadéquat dans le cas d'une organisation qui a une pratique bien établie concernant l'interprétation de son acte constitutif. Si, par contre, il vise à indiquer que la pratique bien établie d'une organisation peut donner des indications quant à la meilleure manière d'interpréter son acte constitutif, on voit mal en quoi il diffère du paragraphe 3 du même projet de conclusion. Ce paragraphe 4 devrait donc être supprimé.
- 41. Le projet de conclusion 11 manque de clarté sur la question du poids à accorder à la conduite d'un organe d'une organisation internationale aux fins de l'interprétation de l'acte constitutif de celle-ci. Cela tient en partie au fait que la jurisprudence de la Cour internationale de Justice sur laquelle repose le troisième rapport ne semble pas donner de réponse claire sur ce point. Le projet de conclusion 11 devrait indiquer clairement pourquoi, en

vertu de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1969, la conduite des organes des organisations internationales est pertinente dans l'interprétation des actes constitutifs de celles-ci. Le paragraphe 3 du projet de conclusion 11, qui traite directement de cette question, découle en grande partie de l'observation figurant au paragraphe 49 du troisième rapport selon laquelle l'effet que la Cour internationale de Justice a attribué à la pratique des États semble aller au-delà des conditions et effets envisagés à l'article 32 de la Convention de Vienne de 1969. Si ce paragraphe semble refléter avec exactitude l'opinion exprimée par la Cour dans son avis consultatif sur Certaines dépenses des Nations Unies, il formalise une catégorie de pratique ultérieure dont la place dans le cadre des règles d'interprétation de Vienne est incertaine.

- 42. Le troisième rapport invoque les avis consultatifs rendus par la Cour sur les Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité et sur les Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé pour décrire comment on peut considérer qu'une conduite de l'Organisation des Nations Unies a été généralement acceptée par les États Membres de celle-ci. Il élude la question de savoir comment déterminer si les États parties ont acquiescé à la conduite de l'organisation concernée en disant que la pratique pertinente sera généralement celle de ceux d'entre eux à qui incombe l'obligation de faire. En d'autres termes, lorsqu'une organisation internationale est tenue de faire quelque chose, et qu'elle le fait, la pratique des États ne sera probablement identifiée que comme un acquiescement. Si cette observation est une indication utile, elle ne répond pas à la question de savoir pourquoi et dans quelle mesure la pratique d'une organisation internationale a son propre poids.
- 43. Si la force du lien entre la conduite d'une organisation et la pratique des États n'est pas un facteur critique dans la détermination du poids à accorder à cette conduite, il y a deux possibilités. Premièrement, une règle particulière peut s'appliquer lorsque l'on interprète l'acte constitutif d'une organisation internationale. Deuxièmement, l'ensemble de la conduite des organisations internationales peut être importante, dans la mesure où elle tend à clarifier l'objet et le but de l'acte constitutif en cause. Cela peut contribuer à une certaine souplesse permettant de faire relever directement la pratique des organisations des dispositions de l'article 31 de la Convention.
- 44. M. Peter dit que les paragraphes 2 et 3 du projet de conclusion 11 sont préoccupants en ce qu'ils tendent à instaurer dans le régime de Vienne, en fonction du poids à accorder aux diverses conduites aux fins de l'interprétation, une hiérarchie qui n'existe peut-être pas dans la jurisprudence, et que l'importance que le paragraphe 3 attribue à certains actes des organisations internationales ne ressort ni de l'article 31 ni de l'article 32 de la Convention.
- 45. Le Rapporteur spécial pourra vouloir examiner avec soin les arguments avancés dans le cadre du débat sur le conflit pouvant exister entre les projets de conclusions 11 et 5.

- 46. En conclusion, M. Peter dit que, si la conduite des organisations internationales est pertinente aux fins de l'interprétation des actes constitutifs de cellesci, il serait erroné de l'assimiler à la pratique des États; sa place dans le cadre de la Convention de Vienne de 1969 devrait être indiquée plus clairement. Nonobstant ces réserves concernant certaines parties du projet de conclusion 11, il en recommande le renvoi au Comité de rédaction.
- 47. M. NIEHAUS fait observer que, dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial donne une analyse approfondie d'un sujet hautement technique d'une importance considérable pour le droit international en général et pour le droit des traités en particulier. Il est regrettable que seul un petit nombre d'États et d'organisations internationales aient répondu à la demande que leur a adressée la Commission pour qu'ils fournissent des exemples de pratique et d'actes relevant du sujet à l'examen. Étant donné l'importance potentielle de tels exemples pour les travaux de la Commission, celle-ci devrait peut-être réitérer sa demande.
- 48. S'agissant de la portée du troisième rapport, M. Niehaus souscrit à l'observation de M. Murphy concernant la prédiction selon laquelle les règles d'interprétation énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, de 1986, en viendront à être considérées comme exprimant le droit coutumier.
- 49. Se référant au paragraphe 31 du troisième rapport, il comprend mal ce qu'il faut entendre par une combinaison de la pratique des organes de l'organisation et de la pratique ultérieure des parties et il serait reconnaissant au Rapporteur spécial de donner des éclaircissements sur ce point.
- 50. En ce qui concerne le projet de conclusion 11, dès lors que les éclaircissements qu'il vient de demander lui sont fournis, le premier paragraphe ne lui pose pas de problème. S'agissant du paragraphe 2, il souscrit à l'observation de M. Sturma concernant la nécessité de décrire plus en détail l'organe concerné. Il importe d'indiquer clairement le type d'organe susceptible d'avoir la conduite envisagée; une description relativement générale, par exemple «un organe majeur» ou «un des principaux organes», suffirait. De même, par souci de clarté, les termes «en constituer l'expression» devraient être remplacés par un terme ou une expression plus précise. Sir Michael Wood a fait plusieurs propositions intéressantes à cet égard. Le paragraphe 3 est tout à fait adéquat. En ce qui concerne le paragraphe 4, M. Niehaus dit qu'il ne pense pas comme M. Forteau que l'expression «pratique bien établie» doive être remplacée par «pratique généralement acceptée». L'inconvénient de la proposition de M. Forteau est qu'elle donne à penser que l'acceptation est générale mais non totale. Il n'appuie pas non plus la proposition de M. Murase visant à indiquer aux paragraphes 2 et 3 que la conduite de l'organe doit relever de la compétence de l'organisation. Un tel ajout n'ajouterait rien au texte actuel. De plus, il n'y a aucune raison, au stade actuel de l'examen du sujet, de remplacer l'expression « projet de conclusion » par « projet de directive » comme l'a proposé M. Murase.

- 51. Plusieurs membres ont proposé de revoir et de réviser les projets de conclusion déjà adoptés par le Comité de rédaction. Pour M. Niehaus, il serait plus logique de veiller à ce que les projets de conclusion en cours d'élaboration soient conformes à ce qui a déjà été convenu. Si l'on doit apporter des modifications à des projets de conclusion déjà adoptés, il serait préférable de le faire en seconde lecture. Procéder de manière désordonnée risque d'être une source d'incertitude tant pour le Rapporteur spécial que pour la Commission dans son ensemble.
- 52. En conclusion, M. Niehaus dit qu'il est favorable au renvoi du projet de conclusion 11 au Comité de rédaction.

Organisation des travaux de la session (suite*)

[Point 1 de l'ordre du jour]

53. M. FORTEAU (Président du Comité de rédaction) annonce que le Comité de rédaction sur les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités est composé de M. Kittichaisaree, M. Kolodkin, M. McRae, M. Murphy, M. Park, M. Šturma, M. Tladi et Sir Michael Wood, ainsi que de M. Nolte (Rapporteur spécial) et de M. Vázquez-Bermúdez (Rapporteur), membres de droit.

La séance est levée à 12 h 50.

3262^e SÉANCE

Jeudi 4 juin 2015, à 10 heures

Président: M. Narinder SINGH

Présents: M. Candioti, M. Comissário Afonso, M. El-Murtadi Suleiman Gouider, M^{me} Escobar Hernández, M. Forteau, M. Hassouna, M. Hmoud, M^{me} Jacobsson, M. Kittichaisaree, M. Kolodkin, M. Laraba, M. McRae, M. Murphy, M. Niehaus, M. Nolte, M. Park, M. Peter, M. Petrič, M. Saboia, M. Šturma, M. Tladi, M. Valencia-Ospina, M. Vázquez-Bermúdez, M. Wako, M. Wisnumurti, Sir Michael Wood.

Les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités (*suite*) [A/CN.4/678, partie II, sect. B, A/CN.4/683, A/CN.4/L.854]

[Point 4 de l'ordre du jour]

Troisième rapport du Rapporteur spécial (fin)

1. Le PRÉSIDENT invite M. Nolte, Rapporteur spécial pour le sujet «Les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte de l'interprétation des traités», à résumer le débat auquel a donné lieu son troisième rapport (A/CN.4/683).

- M. NOLTE (Rapporteur spécial) dit que le débat a été très riche et qu'il s'efforcera, dans son résumé, de traiter les différents points qui ont été soulevés. Il se félicite de ce que tous les membres qui se sont exprimés aient approuvé le renvoi du projet de conclusion 11 au Comité de rédaction mais prend aussi acte des préoccupations qui ont été formulées. Il tient à rassurer M. Tladi, qui craignait que les travaux entrepris n'engagent la Commission sur une voie qu'elle avait précisément décidé de ne pas emprunter, à savoir la création de nouvelles règles de droit. Le Rapporteur spécial n'a nullement l'intention d'aller au-delà des termes de l'article 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (Convention de Vienne de 1969); il se borne au contraire à réaffirmer les éléments les plus importants de la jurisprudence pertinente, en particulier celle de la Cour internationale de Justice. C'est elle, et non lui, qui a établi que les actes constitutifs d'organisations internationales étaient des traités d'un type particulier. La jurisprudence de la Cour montre que celle-ci n'a pas limité son analyse à l'acte constitutif d'une organisation dans une affaire donnée mais qu'elle a régulièrement invoqué et pris en considération certaines caractéristiques communes à la plupart des organisations internationales. Ce n'est donc pas faire preuve d'imprudence que de réaffirmer la jurisprudence largement acceptée de la Cour internationale de Justice qui est pertinente aux fins du sujet. Le Rapporteur spécial assure également M. Tladi et Sir Michael Wood que ni les précédents projets de conclusion ni le projet de conclusion 11 proposé dans le troisième rapport ne visent à conférer aux accords et à la pratique ultérieurs plus d'importance qu'au texte, au contexte, à l'objet et au but, aux fins de l'interprétation des traités. Il a néanmoins du mal à voir comment répondre à la préoccupation de Sir Michael Wood qui insiste à la fois sur la nécessité d'envisager les accords et la pratique ultérieurs dans le contexte des règles générales d'interprétation des traités et sur l'importance de ne pas élargir les travaux à des questions plus générales d'interprétation des traités. Hormis M. Tladi et Sir Michael Wood, aucun autre membre n'a soulevé cette question, dont le Rapporteur spécial espère qu'elle pourra être réglée dans le cadre de la poursuite des travaux. Quoi qu'il en soit, il convient avec M. Šturma que, si les actes constitutifs d'organisations internationales sont des traités d'un type particulier, il ne faut pas pour autant surestimer cette particularité.
- 3. Il est exact, comme l'a relevé M. Kolodkin, que le troisième rapport est fondé davantage sur la jurisprudence des juridictions internationales que sur la pratique des États liée aux organisations internationales. Le Rapporteur spécial regrette, à l'instar de M. Niehaus, que seuls quelques États et une organisation internationale aient fait parvenir à la Commission les exemples pertinents que celle-ci avait demandés. Conscient du problème au moment où il a établi son rapport, il a finalement estimé que des déclarations ou des exemples particuliers de la pratique des États seraient moins convaincants que des décisions largement acceptées émanant des principales cours internationales.
- 4. En ce qui concerne la portée du troisième rapport, les membres ont d'une manière générale approuvé les limitations proposées, mais il semble que certains aient à tort compris qu'elles s'appliquaient au sujet en tant que tel. Sir Michael Wood et M. Murphy ont émis des doutes quant

^{*} Reprise des débats de la 3257^e séance.