

Document:-
A/CN.4/250

**Rapport de la Sous-Commission sur la question des traités conclus entre États
et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations
internationales**

sujet:
**Question des traités conclus entre des États et des organisations internationales ou
entre deux ou plusieurs organisations internationales**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1971, vol. II(2)

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

**QUESTION DES TRAITÉS CONCLUS ENTRE ÉTATS
ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES
OU ENTRE DEUX OU PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

[Point 5 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/250

**Rapport de la Sous-Commission sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales
ou entre deux ou plusieurs organisations internationales**

[Texte original en anglais et en français]
[1^{er} juillet 1971]

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CIJ Cour internationale de Justice
OEA Organisation des Etats américains
ONU Organisation des Nations Unies
OUA Organisation de l'unité africaine
SDN Société des Nations

[Le texte du rapport est reproduit dans le rapport de la Commission sur sa vingt-troisième session. Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 368, doc. A/8410/Rev.1, chap. IV, annexe.]

ANNEXE I

Questionnaire établi par le Président de la Sous-Commission

[Texte original en français]

Introduction

1. A sa vingt-deuxième session, la Commission du droit international a adopté avec quelques retouches un rapport de la Sous-Commission qu'elle avait constituée pour étudier la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales^a. Aux termes de ce rapport :

Le Président de la Sous-Commission soumettra aux membres de cette dernière, pour le 1^{er} novembre 1970, un questionnaire, accompagné d'une introduction, concernant l'étendue du sujet et la manière de le traiter. Ceux-ci enverront, s'ils le désirent, une note consignait leurs réponses à ce questionnaire ainsi que toutes autres observations

qu'ils désireraient présenter à la Sous-Commission, en principe pour le 1^{er} février 1971^b.

2. Le présent document a pour objet de répondre à l'invitation qui résulte du texte précité. Il a été formulé d'une manière particulièrement succincte, non seulement en raison de la brièveté des délais, mais pour tenir compte de la nécessité, avant d'approfondir la matière, de disposer du premier document de travail demandé au Secrétaire général (en principe pour le 1^{er} janvier 1971)^c.

3. Le sujet a déjà été examiné et débattu au sein de la Commission du droit international et de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. En considérant les travaux, rapports, communications et déclarations

^a Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II (1^{re} partie), p. 368, doc. A/8010/Rev.1, chap. IV, annexe.

^b *Ibid.*

^c *Ibid.*

relatives à la question, on peut au premier abord déceler deux tendances contradictoires.

4. D'un côté, il semble que les règles concernant les traités entre organisations internationales soient les mêmes que celles qui concernent les traités entre Etats. Il s'agirait donc d'une simple mise au point des articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités^d; ces derniers textes appelleraient simplement quelques modifications rédactionnelles et quelques ajustements pour s'adapter aux caractères particuliers des organisations internationales, notamment et surtout en ce qui concerne les règles relatives à la conclusion. Cette tendance avait trouvé son expression dans l'intention de la Commission, lors de la première lecture des projets d'articles, d'étendre ceux-ci aux traités ayant pour parties des organisations internationales; elle a inspiré également les interventions de ceux qui, à la Conférence sur le droit des traités, voulaient reprendre cette solution.

5. Toutefois, d'un autre côté, la matière apparaît comme très difficile : non seulement la pratique en est moins bien connue, mais elle est très diversifiée et soulève des problèmes juridiques épineux. Chaque organisation a juridiquement une physionomie distincte de toute autre organisation, et ce n'est qu'avec de grandes précautions que l'on peut espérer énoncer des règles générales. Il n'est pas exact que l'organisation puisse être assimilée à un Etat, puisqu'elle est formée d'Etats qui n'ont pas cessé de l'être du fait de leur appartenance à l'organisation, et traiter l'organisation comme un sujet de droit n'est qu'un moyen technique de ramener à l'unité les volontés des Etats membres. Pour ne donner qu'un seul exemple des problèmes que l'on ne peut esquiver, il suffit de considérer la phase finale des travaux à entreprendre. Il serait normal d'aboutir à un projet d'articles susceptible d'être l'objet d'une convention future; mais peut-on concevoir que ce soient les organisations elles-mêmes qui soient parties à une telle convention concernant *leurs* traités? Ou bien seront-ce des Etats? Indépendamment de la question de savoir s'ils sont ou non membres des organisations concernées?

6. Ces questions sont actuellement tout à fait prématurées. On peut d'ailleurs observer que ni la Commission ni les Etats participant à la Conférence sur le droit des traités n'ont hésité à proposer et à adopter des articles qui sont destinés à peser sur le statut de toutes les organisations intergouvernementales. Cependant, on ne peut pas méconnaître que les organisations internationales consultées sur les articles qui sont devenus ceux de la Convention sur le droit des traités ont presque uniformément insisté sur leur désir de ne pas voir mises en question leurs « pratiques » actuelles (ou même leurs « pratiques » en développement) : en conséquence, elles ont demandé d'être associées à tous les stades d'un travail qui pourrait aboutir à la préparation d'un projet d'articles relatifs à leurs accords.

7. On ne met pas en doute que la Commission saura

trouver une voie moyenne, comme elle l'a trouvée dans des conditions plus difficiles sur d'autres sujets.

8. Pour aider la Commission à dégager les premiers linéaments de l'orientation à donner aux travaux, on a élaboré, suivant quelques divisions élémentaires, le questionnaire commenté qui suit. Il appartient aux membres de la Sous-Commission de faire connaître leur sentiment à ce sujet, de répondre à ce questionnaire et de le développer.

Questionnaire

I. — LIMITES À ASSIGNER AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. — Sur quels traités porteront les travaux?

1. L'Assemblée générale, dans sa résolution 2501 (XXIV), a visé les traités entre Etats et organisations internationales et les traités entre deux ou plusieurs organisations internationales. Cette formule est claire. Cependant, quelques réflexions rapides sur le texte de la Convention de Vienne sur le droit des traités soulèvent deux ordres de questions portant tant sur certaines *exclusions* possibles que sur certaines *distinctions* qui pourraient faciliter grandement l'étude de la matière. On pourrait poser les unes et les autres de la manière suivante :

1) Faut-il exclure les accords non écrits?

2. La Commission du droit international, suivie par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, a exclu de la Convention de Vienne, lorsqu'il s'agit de traités entre Etats, les accords non écrits^e, sans définir d'ailleurs ce qu'est un tel accord. Il sera sans doute confirmé plus tard par un examen de la pratique que les accords verbaux, ou les accords résultant d'un écrit et d'un consentement verbal, consentement tacite ou comportement, ou de combinaisons de consentement verbal, tacite et comportement, tiennent dans la vie des organisations une très grande place et prennent des formes encore plus variées que dans la pratique des Etats; on pourrait donc être tenté de les inclure. D'un autre côté, il est un peu singulier de donner à la matière un développement que la Commission n'a pas donné à la matière des traités entre Etats. D'autre part, il ne faut pas se dissimuler que l'on ne peut traiter des accords non écrits sans aborder des problèmes difficiles qui dépassent le droit des traités : acquiescement, coutume, « estoppel », etc. Peut-être conviendrait-il donc de s'en tenir aux accords écrits; mais faudrait-il donner à cette occasion une définition plus précise de la forme écrite?

2) Est-il possible et convenable d'éviter de revenir sur des questions qui ont fait l'objet d'articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités?

3. La Convention de Vienne sur le droit des traités s'applique aux actes constitutifs d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation

^d Pour le texte de la Convention, 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. 309.

^e *Ibid.*, p. 7 et 311 (article 2 du projet d'articles adopté par la Commission du droit international et de la Convention de Vienne sur le droit des traités).

internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation (art. 5). Elle contient d'autres dispositions consacrées à un point particulier touchant les organisations internationales (art. 3, al. c, et art. 20, par. 3).

4. Il est clair que, autant que possible, il ne faut plus remettre en cause les règles de la Convention de Vienne; celles-ci ont été sanctionnées par la signature des Etats, et toute recherche ou proposition qui porterait atteinte aux textes adoptés ne pourrait que fournir des arguments aux adversaires de la ratification. La seule question est de savoir s'il sera possible d'éviter, non pas de modifier les articles, mais d'aborder des points que, pour ses fins propres, la Convention de Vienne n'a pas estimé devoir davantage préciser. Il peut être difficile de répondre à cette question avant une investigation approfondie. L'exemple le plus simple est celui de la portée de la formule « toute règle pertinente de l'organisation ». Certaines opinions ont été exprimées à ce sujet à propos de l'article 5, mais le problème soulevé ne peut guère éviter d'être repris sur une échelle plus vaste dans une étude qui traitera de la capacité des organisations à conclure des traités.

3) *Peut-on prévoir qu'il y aura lieu de procéder à des distinctions parmi les catégories de traités à considérer?*

5. Sans doute une telle question, touchant le fond de la matière, est-elle tout à fait prématurée; cependant, il peut être utile de présenter à son sujet des remarques exploratoires.

6. On a fait observer plusieurs fois que la Convention de Vienne a écarté autant que possible tout recours à une classification quelconque des traités, et notamment les classifications fondées sur l'objet du traité, bien que l'objet du traité soit visé très fréquemment d'une manière abstraite pour commander le régime auquel le traité sera soumis. Il n'est pas douteux que l'on devra s'inspirer de la même ligne de conduite. Mais on peut observer, non seulement que la distinction est déjà posée entre les traités entre Etats et organisations internationales et les traités entre organisations internationales, mais que les traités conclus par une organisation internationale mettent toujours en cause la position de l'organisation par rapport à ses propres membres, ce qui n'est pas le cas des traités entre Etats (sauf dans la mesure où l'on voudrait prendre en considération les formes fédérales). Il est donc vraisemblable qu'il sera nécessaire d'explorer certaines distinctions fondées sur l'objet même du traité. A titre d'exemple, on peut indiquer qu'une organisation pourrait adhérer à un traité dans des conditions qui seraient exactement symétriques à celles d'un Etat. Ainsi, dans le cas où une organisation serait internationalement responsable de certains territoires, elle pourrait, au titre de ces territoires, adhérer à des conventions destinées à régir ces territoires dans les mêmes conditions qu'un Etat en ce qui concerne la santé publique, les postes, la protection de l'environnement, etc. De même, un emprunt international, sous forme de traité, consenti à une organisation internationale n'appelle pas à première vue un régime différent de celui du même emprunt effectué par un Etat. Dans ces deux exemples, il faut bien entendu réserver les règles relatives à la conclusion de l'accord lui-même. Les très nombreux accords de coopération administrative et

technique conclus entre organisations internationales appellent sans doute des observations analogues; sans doute leur objet est-il spécifique, mais en fait les organisations se comportent en la circonstance comme le font, en vertu d'accords comparables, deux administrations nationales ayant décidé de se prêter à un concours mutuel en matière administrative, fluviale, technique, etc. En fait, ce sont des accords de coopération au deuxième degré, si l'on peut dire : les Etats coopèrent au sein des deux organisations concernées, et les deux organisations coopèrent à leur tour entre elles.

7. Beaucoup plus délicats sont les problèmes qui peuvent apparaître à partir du moment où il s'agit d'une activité dans laquelle l'organisation se substitue *jusqu'à un certain point à ses propres membres sans le faire complètement*. Ainsi en est-il lorsque l'organisation internationale met sur pied des forces armées d'intervention, ou lorsqu'elle entreprend des réalisations techniques ou scientifiques communes. Dans de telles situations, et à supposer que ses statuts l'y autorisent, une organisation pourrait-elle devenir partie à certaines conventions internationales régissant l'emploi de la force armée ou l'exploration de l'espace? Et à supposer que l'on exige pour permettre une telle adhésion que la faculté en soit expressément prévue par lesdites conventions, quelles modalités particulières devrait présenter une telle adhésion pour respecter la position des Etats membres de l'organisation susdite, mais non parties à la convention considérée? Devant de telles questions, on peut adopter diverses attitudes. Estime-t-on préférable que pour le moment la Commission ignore ces problèmes? La pratique contient déjà certaines indications à cet égard.

B. — *Pour quelles organisations internationales vaudront les propositions de la Commission?*

8. La Commission se trouve au départ devant un choix entre deux solutions, dont chacune peut invoquer en sa faveur un choix antérieur de la Commission.

9. La Convention de Vienne sur le droit des traités contient certaines règles qui intéressent le rôle des organisations internationales en matière de traités; elle s'étend à cet égard à *toutes* les organisations internationales gouvernementales. En revanche, le projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales ne s'applique qu'aux représentants d'Etats auprès d'organisations internationales à caractère universel, celles-ci ayant une composition et des attributions à l'échelle mondiale (art. 1^{er}, al. b, et art. 2)^f.

10. On pourrait faire valoir que la solution à retenir ne peut être arrêtée sans tenir compte des organisations appelées à participer aux études à entreprendre. On peut faire aussi remarquer que tout dépend du caractère des propositions que la Commission voudrait retenir. Si l'on devait en rester à des propositions très générales, il serait plus facile de donner à leur extension une portée très large; si en revanche l'on s'orientait vers des formules plus développées, il est probable que l'on ne pourrait

^f Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 203 et 204, doc. A/7209/Rev.1, chap. II, sect. E.

retenir que certaines organisations appartenant à un type déterminé, peut-être par d'autres critères que son caractère universel.

II. — MANIÈRE DE TRAITER LE SUJET

11. Il est clair que les questions de méthode ne peuvent prétendre être abordées qu'en se limitant au stade actuel de préparation de la matière, c'est-à-dire en donnant au rapporteur qui serait par hypothèse désigné lors de la prochaine session de la Commission quelques indications sur les premières approches du sujet, mais sans engager la Commission ni le rapporteur sur les méthodes qui devraient être employées. Deux groupes de questions peuvent être distingués.

A. — Détermination de la matière des travaux

1) *La meilleure manière d'aborder le sujet ne consiste-t-elle pas à partir des articles de la Convention de Vienne?*

12. Il semble qu'une réponse affirmative s'impose. Tout d'abord, la pensée unanime qui a déjà été exprimée, notamment à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, est que les règles applicables à ces traités auxquels des organisations internationales sont parties ne s'écartent que légèrement des règles énoncées dans la Convention sur le droit des traités, et ne devraient s'en écarter que le moins possible. On peut dire également que la règle posée à l'alinéa *c* de l'article 3 de cette convention exclut qu'il existe une forte dissymétrie entre les règles applicables respectivement aux traités entre Etats et aux traités auxquels des organisations internationales sont parties. On ajoutera que les organisations qui ont présenté des observations à la Conférence sur le droit des traités ont pris comme point de départ les articles projetés, et que ce serait pour elles de toute façon la méthode la plus simple pour aborder un problème qu'elles ont déjà effleuré.

13. Cela impliquerait que l'on procède à une lecture attentive des articles de la Convention de Vienne pour distinguer ceux qui appelleraient une simple modification formelle, ceux qui exigeraient une refonte substantielle ou un complément important, et ceux qui resteraient inchangés.

2) *Quelles sont les matières qui, en suivant les articles de la Convention de Vienne, appelleraient des modifications ou des compléments importants?*

14. Malgré le caractère prématuré d'investigations qui se voudraient sur ce point substantielles, il est très important d'avoir le plus tôt possible une idée provisoire du volume des points importants. C'est un des domaines à propos duquel les réflexions de tous les membres de la Sous-Commission et de la Commission sont le plus désirables, quelque provisoire que puisse être leur caractère. Comme exemples des suggestions qui pourraient être faites, on indiquera sous forme interrogative les points suivants.

15. Doit-on élaborer un texte relatif à la capacité des organisations internationales de conclure des traités?

On sait que cette capacité n'est pas la même que celle des Etats : elle est limitée par son acte constitutif. Peut-elle être développée par la pratique pertinente? Est-ce qu'en ce qui concerne les organisations internationales il faut remettre en cause le délicat équilibre énoncé pour les Etats dans l'article 46 de la Convention de Vienne? On ne peut d'ailleurs pas aborder ce problème sans considérer la position prise à cet égard par les parties au traité auquel il serait envisagé que l'organisation participe. Faut-il prévoir la possibilité d'un mode particulier de participation des organisations à des traités? Et pour quels traités?

16. Il est presque évident qu'il faut remodeler les règles énoncées aux articles 7 à 17 de la Convention, mais faut-il le faire en modifiant chacun de ces articles, ou en suivant une autre méthode? Il n'est guère possible pour l'instant de se prononcer sur ce point.

17. Les règles posées par la Convention aux articles 34 à 38 doivent en revanche être soigneusement examinées, et cela en fonction des relations étroites qui existent entre les membres d'une organisation et l'organisation. Une première question se pose dans le cadre de la Convention elle-même. Peut-on dire qu'une organisation est un tiers par rapport à son acte constitutif? A un traité conclu en son sein? A un traité quelconque touchant son fonctionnement? Ce problème est connu de la pratique et a déjà été évoqué à la Commission, mais il ne relève pas de la matière actuellement examinée, puisqu'il met en cause des traités incontestablement régis par la Convention de Vienne. Toutefois, il n'est pas sans rapport avec le problème inverse : dans quelle mesure et pour quels traités peut-on dire qu'un Etat membre d'une organisation est un tiers par rapport à un traité conclu par celle-ci? Ou, plus simplement, les règles strictes prévues par les articles 34 à 38 de la Convention de Vienne concernent-elles les effets d'un traité conclu par une organisation internationale au regard des Etats membres de celle-ci?

18. Peut-on maintenir la règle stricte énoncée à l'article 47 en ce qui concerne un traité conclu par une organisation avec ses propres membres? Dans cette hypothèse, les articles 48 et 50 n'appelleraient-ils pas certains aménagements? La violation de la charte constitutive de l'organisation dans un accord de ce genre ne constitue-t-elle pas un nouveau cas de nullité?

19. L'article 54 fait une application très large du pouvoir des Etats de se dégager d'un commun accord des obligations d'un traité par extinction de celui-ci. On peut avoir quelques doutes sur l'application de cette règle à certains actes constitutifs — toutefois, cette question regarde la Convention de Vienne. Mais peut-on énoncer une règle aussi libérale en ce qui concerne les traités conclus par une organisation avec certains Etats membres, indépendamment des intérêts d'autres Etats membres non parties à l'accord?

20. Faudrait-il examiner, par analogie avec la règle énoncée à l'article 63, les effets de la perte de qualité de membre d'une organisation sur l'application d'un traité conclu entre l'organisation et cet Etat?

21. Convierait-il d'imaginer d'autres procédures de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire que celles de l'article 66?

22. Faudrait-il examiner les dispositions relatives aux dépositaires, aux notifications, aux corrections d'erreurs et à l'enregistrement, éventuellement en distinguant les diverses sortes de traités auxquels une organisation peut être partie?

3) *Convient-il d'examiner d'autres points du droit des traités délibérément laissés de côté par la Convention de Vienne?*

23. La Convention de Vienne (article 73) a laissé volontairement de côté la plupart des questions qui touchent à la responsabilité internationale et toutes les questions relatives à la succession d'Etats et à « l'ouverture d'hostilités ». Dans la mesure où l'on veut rester fidèle à la ligne de cette convention, on fera de même. Toutefois, dans la mesure où des projets seraient élaborés pour certains de ces sujets, il serait normal d'en incorporer les résultats dans l'étude qui sera entreprise. Cela semble vrai en matière de succession d'Etats; il est permis de se demander si l'on pourrait envisager également les problèmes de succession d'organisations. Si la question ne semble s'être posée que pour la succession dans les fonctions de dépositaire de traités entre Etats, elle pourrait se poser également pour des accords entre organisations et Etats. La question des effets d'hostilités sur un accord de siège n'est pas non plus théorique — mais il n'est pas évident qu'elle soit d'un intérêt suffisant pour en aborder l'étude alors que la Commission n'a même pas envisagé

de procéder à aucune étude sur le problème plus important et plus général des effets des mesures de contrainte sur les traités entre Etats dans le cas de contraintes armées ou de sanctions internationales.

B. — Association des organisations internationales aux travaux

24. C'est une question très délicate. Elle est provisoirement tranchée du fait des informations et travaux demandés au Secrétaire général. Peut-on admettre que, tant que le futur rapporteur n'en sera pas arrivé au point où il se déclare en état de proposer des projets d'articles, il est nécessaire à la Commission d'être davantage éclairée avant de procéder à d'autres mesures? La question se pose en effet. Sous réserve des besoins que pourrait ressentir le rapporteur au fur et à mesure du développement de son travail, on pourrait être enclin à la prudence avant de considérer toute consultation ou association officielle d'organisations autres que l'ONU pour un travail dont l'objet précis ne pourra apparaître que progressivement. Si l'on acceptait ce point de vue, il en résulterait qu'il n'y a pas lieu de proposer à la Commission d'autres mesures que celles qu'elle a adoptées lors de sa vingt-deuxième session⁹.

⁹ *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 331, doc. A/8010/Rev.1, par. 89.

ANNEXE II

Réponses des membres de la Sous-Commission au questionnaire établi par son président

1. M. Castrén (18 novembre 1970)

[*Texte original en français*]

1. Tout d'abord, je tiens à féliciter le professeur Reuter, qui a élaboré ce premier document de travail d'une manière excellente. Il soulève plusieurs problèmes préliminaires qui doivent être examinés avant que nous abordions le sujet principal.

I. — LIMITES À ASSIGNER AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. — Sur quels traités porteront les travaux?

1) *Faut-il exclure les accords non écrits?*

2. J'estime qu'il y a lieu d'exclure de l'étude de la Commission les accords non écrits, nonobstant leur fréquence dans la pratique des organisations internationales. Il faudrait s'en tenir — comme à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités — aux accords les plus importants, qui sont, en règle générale, ceux conclus sous forme écrite. Il semble qu'il ne soit pas non plus nécessaire d'élaborer maintenant une définition de la forme écrite plus précise que celle qui figure à l'article 2, par. 1,

al. a, de la Convention de Vienne sur le droit des traités^a. En ce qui concerne les accords mixtes résultant d'un consentement écrit, d'une part, et d'un consentement verbal ou tacite, d'autre part, ils relèvent, à mon avis, plutôt de la catégorie des accords verbaux.

2) *Est-il possible et convenable d'éviter de revenir sur des questions qui ont fait l'objet d'articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités?*

3. Je suis d'accord avec le professeur Reuter qu'il ne faut plus remettre en cause les règles de la Convention de Vienne, mais qu'il serait peut-être indiqué, sans modifier les articles de ladite convention, de préciser certaines de ses règles et expressions qui ont une importance particulière pour les organisations internationales parties au traité.

3) *Peut-on prévoir qu'il y aura lieu de procéder à des distinctions parmi les catégories de traités à considérer?*

4. La question de savoir s'il y aura lieu de procéder à des distinctions parmi les catégories de traités à considérer

^a Pour le texte de la Convention, 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. 309.

paraît être liée au problème de la capacité des organisations internationales à conclure des traités. Vu que cette capacité est plus limitée que celle des Etats souverains, il est vraisemblable qu'il sera nécessaire d'explorer certaines distinctions, fondées sur l'objet même du traité. En ce qui concerne la question de savoir si une organisation peut devenir partie à certaines conventions internationales régissant l'emploi de la force armée ou l'exploration de l'espace — question qui est déjà devenue actuelle —, je considère qu'il y aura lieu de l'examiner en temps utile.

B. — *Pour quelles organisations internationales vaudront les propositions de la Commission?*

5. Il est difficile de décider si l'étude de la Commission devrait comprendre toutes les organisations internationales gouvernementales ou seulement les plus importantes. J'incline plutôt à la première alternative, ce qui semble être l'intention de ceux qui ont participé à la conférence de Vienne et adopté le texte de la Convention sur le droit des traités et la résolution concernant les organisations internationales^b. Il semble qu'il ne soit pas nécessaire de s'en tenir à des propositions très générales. Il est toujours possible d'inclure dans le projet de règles une clause échappatoire qui sanctionne les dérogations nécessaires. L'expérience a montré comme il est difficile de diviser les organisations internationales gouvernementales en différentes catégories, telles que organisations universelles et autres.

II. — MANIÈRE DE TRAITER LE SUJET

A. — *Détermination de la matière des travaux*

1) *La meilleure manière d'aborder le sujet ne consiste-t-elle pas à partir des articles de la Convention de Vienne?*

6. Je suis d'accord qu'il est indiqué d'aborder le sujet en partant des articles de la Convention de Vienne et en examinant alors lesquelles de ses dispositions appelleraient des modifications ou compléments de différente nature.

2) *Quelles sont les matières qui, en suivant les articles de la Convention de Vienne, appelleraient des modifications ou des compléments importants?*

7. Il découle de ce que j'ai indiqué ci-dessus qu'il serait nécessaire d'élaborer des règles spéciales relatives à la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Il n'est pas exclu que cette capacité puisse être développée par la pratique pertinente établie au sein de l'organisation en cause. Il semble que l'article 46 de la Convention de Vienne puisse être appliqué *mutatis mutandis* dans le cas des organisations internationales. J'hésite à dire s'il y a lieu de prévoir la possibilité d'un mode particulier de participation des organisations internationales aux traités ou à certaines catégories de traités. Cette question mérite d'être étudiée soigneusement.

^b *Ibid.*, p. 307, Résolution relative à l'article 1^{er} de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

8. J'estime qu'il sera nécessaire de remanier les règles énoncées aux articles 7 à 17 de la Convention de Vienne tout en tenant compte des particularités se rattachant aux organisations internationales. Dans quelques cas, l'adaptation semble être possible par la substitution simple de l'organisation internationale à l'Etat et du secrétaire général (ou autre organe compétent de l'organisation) au représentant de l'Etat dans les différents actes de conclusion des traités, mais certains desdits articles exigent des modifications plus substantielles.

9. En ce qui concerne l'application à des organisations internationales des articles 34 à 38 de la Convention de Vienne, il se pose, en effet, des questions complexes. Il paraît à première vue que, en règle stricte, une organisation internationale est un tiers par rapport à son acte constitutif, à un traité conclu en son sein et à un traité touchant son fonctionnement, mais dans le premier cas (acte constitutif) le traité lie l'organisation sans son consentement. En revanche, on ne saurait admettre qu'un Etat membre d'une organisation internationale soit un tiers par rapport à un traité conclu par celle-ci, car l'organisation agit au nom de ses membres. Les Etats membres ne sont pas formellement parties à tels traités, mais ils sont tenus de les respecter.

10. La règle énoncée à l'article 47 de la Convention est évidemment valable dans le cas d'un traité conclu par une organisation internationale avec ses propres membres, en ce qui concerne ces derniers. Quant à l'organisation elle-même, on peut faire valoir que les Etats membres doivent connaître les limites de la capacité de l'organisation de conclure des traités. Il semble que les articles 48 et 50 puissent être appliqués sans aménagement aussi dans les relations contractuelles entre les organisations internationales et ses membres. La violation de l'acte constitutif de l'organisation internationale dans un accord entre elle et ses membres ne constitue pas, à mon avis, un nouveau cas de nullité, mais tombe plutôt sous le régime de l'article 46.

11. Je ne vois aucune raison pour que l'article 54 de la Convention de Vienne ne soit pas applicable en ce qui concerne les traités conclus par une organisation internationale avec certains Etats membres. L'organisation agit aussi dans ce cas au nom de tous ses membres, et les Etats non parties à l'accord ont le droit de participer aux débats concernant la terminaison de l'accord.

12. Je pense qu'il y a lieu d'examiner les effets de la perte de qualité d'un Etat membre d'une organisation internationale sur l'application d'un traité conclu entre l'organisation et cet Etat, mais pas à la lumière de la règle énoncée à l'article 63 de la Convention, parce qu'il n'y a pas une vraie analogie entre ces deux cas. En principe, un tel traité devrait rester en vigueur s'il ne présuppose pas la continuation de qualité de membre ou si l'on ne peut pas invoquer le motif de changement fondamental de circonstances.

13. Naturellement, on peut imaginer dans le cas des organisations internationales d'autres procédures de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire que celles de l'article 66 de la Convention, mais je ne suis pas en mesure de suggérer maintenant quelque chose à cet égard.

14. A première vue, il semble que les dispositions de la Convention de Vienne relatives aux dépositaires, aux notifications, aux corrections d'erreurs et à l'enregistrement puissent être appliquées, avec quelques modifications formelles, à toutes catégories de traités dont les parties ou certaines d'entre elles sont des organisations internationales.

3) *Convient-il d'examiner d'autres points du droit des traités délibérément laissés de côté par la Convention de Vienne?*

15. Je suis d'accord qu'il n'y a pas lieu d'examiner des points du droit des traités délibérément laissés de côté par la Convention de Vienne. Il s'agit de la plupart des questions touchant à la responsabilité internationale et de toutes les questions relatives à la succession d'Etats et à l'ouverture d'hostilités. J'accepte également la suggestion que, dans la mesure où des projets seraient élaborés pour certains de ces sujets, on pourrait, toutefois, en incorporer les résultats dans notre étude. Quant aux problèmes de succession d'organisations internationales, je me permets de rappeler que la Commission a décidé de les traiter plus tard, dans le cadre de la succession internationale.

B. — *Association des organisations internationales aux travaux*

16. En ce qui concerne la question de l'association des organisations internationales à nos travaux, je partage le point de vue du professeur Reuter qu'il n'y a pas lieu de proposer à la Commission d'autres mesures que celles qu'elle a adoptées lors de sa vingt-deuxième session^c.

2. M. Tsuruoka (13 janvier 1971)

[*Texte original en français*]

I. — LIMITES À ASSIGNER AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. — *Sur quels traités porteront les travaux?*

1) *Faut-il exclure les accords non écrits?*

1. Il conviendra de s'en tenir aux accords écrits. Pour ce qui est de la question de savoir s'il faut donner une définition plus précise de la forme écrite, la Commission fera bien d'attendre un stade ultérieur de ses travaux pour prendre une décision à ce sujet.

2) *Est-il possible et convenable d'éviter de revenir sur des questions qui ont fait l'objet d'articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités?*

2. Il est convenable, en principe, d'éviter de revenir sur des questions qui ont fait l'objet d'articles de la Convention de Vienne. Mais la Commission ne devrait pas hésiter à aborder certains points dont l'étude lui paraît nécessaire ou utile afin d'accomplir ses travaux. Il importerait qu'en

pareils cas la Commission tâche de trouver des formules non incompatibles avec les règles de la Convention de Vienne. Elle y réussira, comme par le passé.

3) *Peut-on prévoir qu'il y aura lieu de procéder à des distinctions parmi les catégories de traités à considérer?*

3. Il y aura lieu de procéder à des distinctions parmi les catégories de traités à considérer. On pourra distinguer, par exemple, deux catégories de traités : traités qu'une organisation internationale peut conclure tout comme si elle était un Etat, et traités qu'une organisation internationale conclut en tant qu'entité particulière et différente de l'Etat.

B. — *Pour quelles organisations internationales vaudront les propositions de la Commission?*

4. Les propositions de la Commission devront porter sur toutes sortes d'organisations internationales gouvernementales ayant capacité de conclure des traités. En effet, la plupart des propositions seront applicables aux relations conventionnelles entre Etats et organisations ou entre deux ou plusieurs organisations, sans distinction de caractère ou d'importance des organisations, du moment que celles-ci sont dotées de la capacité de conclure des traités.

II. — MANIÈRE DE TRAITER LE SUJET

A. — *Détermination de la matière des travaux*

1) *La meilleure manière d'aborder le sujet ne consiste-t-elle pas à partir des articles de la Convention de Vienne?*

5. Une réponse affirmative s'impose, comme le fait remarquer très justement l'auteur du questionnaire.

2) *Quelles sont les matières qui, en suivant les articles de la Convention de Vienne, appelleraient des modifications ou des compléments importants?*

6. On devra élaborer un texte relatif à la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Il faudrait examiner les trois hypothèses suivantes : a) hypothèse dans laquelle l'acte constitutif prévoit expressément la capacité de conclure des traités; b) hypothèse dans laquelle il ressort des dispositions de l'acte constitutif que l'organisation internationale a la capacité de conclure certains traités; c) hypothèse dans laquelle l'acte constitutif n'interdit pas à l'organisation internationale de conclure des traités et par une pratique elle est autorisée à conclure des traités.

7. Il n'est guère possible, pour l'instant, de se prononcer sur les points indiqués au paragraphe 16 du questionnaire.

8. En revanche, on est tenté de dire qu'une organisation est un tiers par rapport à son acte constitutif, comme à un traité conclu en son sein et à un traité touchant son fonctionnement. Il conviendrait de noter ici que les articles 34 à 38 de la Convention de Vienne ne visent pas des organisations internationales, mais seulement des Etats souverains.

^c Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 331, doc. A/8010/Rev.1, par. 89.

9. Le droit et l'obligation d'un Etat membre d'une organisation par rapport à un traité conclu par celle-ci semblent être déterminés par l'acte constitutif et le traité en question.

10. On ne saurait énoncer une règle aussi libérale que celle qui est prévue à l'article 54 de la Convention en ce qui concerne les traités conclus par une organisation avec certains Etats membres, indépendamment des intérêts d'autres Etats membres non parties à l'accord.

11. On pourra examiner, par analogie avec la règle énoncée à l'article 63 de la Convention, les effets de la perte de qualité de membre d'une organisation sur l'application d'un traité conclu entre l'organisation et cet Etat.

12. En ce qui concerne le règlement judiciaire, l'article 66 tel qu'il est formulé n'est pas applicable aux organisations internationales (voir Article 96 de la Charte des Nations Unies). Pour ce qui est des procédures de conciliation et d'arbitrage prévues à l'annexe de la Convention, elles accordent un rôle si important au Secrétaire général de l'ONU que l'objectivité du système par rapport aux organes internationaux risque d'être mise en cause.

13. Les dispositions relatives aux dépositaires, aux notifications, aux corrections d'erreurs et à l'enregistrement n'auront pas besoin d'être profondément changées.

3) *Convient-il d'examiner d'autres points du droit des traités délibérément laissés de côté par la Convention de Vienne?*

14. Il conviendrait de laisser de côté les questions qui touchent à la responsabilité internationale, car la responsabilité internationale et les relations conventionnelles représentent deux domaines du droit international distincts l'un de l'autre.

15. La succession en matière de traités constitue un domaine du droit international qui se divise en deux : successions d'Etats et successions d'organisations. Il serait donc normal d'incorporer les résultats obtenus par l'étude de celles-là dans l'étude de celles-ci.

16. La question des effets d'hostilités sur un accord de siège pourrait être mise de côté, pour les raisons données par l'auteur du questionnaire.

B. — Association des organisations internationales aux travaux

17. Il n'y aurait pas lieu de proposer à la Commission d'autres mesures que celles qu'elle a adoptées lors de sa vingt-deuxième session.

3. M. Sette Câmara (14 janvier 1971)

[*Texte original en anglais*]

I. — LIMITES À ASSIGNER AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. — Sur quels traités porteront les travaux?

1) *Faut-il exclure les accords non écrits?*

1. Au cours de sa vingt-deuxième session, la Commission du droit international a pris des dispositions en vue

d'aborder l'examen des problèmes préliminaires que soulève la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, en application de la résolution 2501 (XXIV), adoptée par l'Assemblée générale le 12 novembre 1969. La Commission a notamment décidé de charger une sous-commission d'examiner ces problèmes. A sa 1078^e séance, la Commission a adopté, avec quelques retouches, le rapport de la Sous-Commission, conformément aux termes duquel un questionnaire établi par son président, M. Paul Reuter, concernant l'étendue du sujet et la manière de le traiter, devait être soumis aux membres de la Sous-Commission^a. Le présent exposé contient les vues de M. José Sette Câmara, membre de la Sous-Commission, sur les questions préparées par M. Reuter.

2. Le premier problème posé dans le questionnaire concerne la forme des traités sur lesquels devront porter les travaux, c'est-à-dire la question de savoir s'il faut en exclure les accords non écrits.

3. Le terme « traité » a toujours été employé dans le cadre des travaux qui ont jusqu'à présent été effectués sur la question des accords conclus entre organisations internationales et Etats ou entre deux ou plusieurs organisations. Notre étude porte donc sur les « traités », encore qu'il s'agisse de traités d'un type particulier, à la conclusion desquels participe un sujet du droit international autre qu'un Etat.

4. Aux termes de l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les accords non écrits sont expressément exclus du champ d'application de la Convention. Au cours des débats approfondis que la Commission a consacrés aux divers rapports et projets relatifs au droit des traités, personne n'a jamais sérieusement soutenu que le projet de convention devait inclure les accords verbaux. Ce type particulier d'accord est, en fait, extrêmement rare, quoique certains auteurs aient pu en trouver un ou deux exemples dans l'histoire. Fauchille, par exemple, mentionne l'entrevue de Pillau, qui remonte à 1697, au cours de laquelle le tsar Pierre le Grand et l'Electeur de Brandebourg ont conclu un accord verbal par lequel ils se sont engagés à se prêter mutuellement assistance en cas d'agression étrangère^b.

5. Il est judicieux que le champ d'application de la Convention de Vienne ait été limité aux accords écrits, car c'eût été introduire un élément de confusion dans ce texte que d'y faire place à la notion quelque peu incertaine d'accord non écrit, qui soulève le problème de la valeur du consentement tacite et même du silence pur et simple (*qui tacet consentire videtur*) comme mode de conclusion de conventions internationales.

6. Si l'on tient cette maxime pour applicable aux traités conclus entre des Etats, on ne peut manquer de conclure qu'elle vaut à plus forte raison encore lorsqu'il s'agit de traités conclus entre des Etats et des organisations inter-

^a Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 330 et 331, doc. A/8010/Rev.1, par. 88 et 89.

^b P. Fauchille, *Traité de droit international public*, Paris, Rousseau 1926, t. I, p. 306.

nationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

7. Depuis les temps les plus reculés, les accords internationaux ont été, d'une façon ou d'une autre, conclus dans des formes solennelles, de façon qu'en cas de litige la volonté de l'une ou l'autre partie puisse être aisément établie. Depuis la SDN, une formalité nouvelle, l'enregistrement des traités, est venue compléter la procédure d'élaboration des instruments internationaux. L'idée d'enregistrer les traités auprès des organisations à caractère universel est née de la nécessité d'éliminer la diplomatie secrète. L'Article 18 du Pacte de la SDN contenait une disposition impérative en vertu de laquelle aucun traité ni engagement international n'était obligatoire avant d'avoir été enregistré. Inspiré d'une conception plus réaliste, l'Article 102 de la Charte des Nations Unies dispose simplement qu'un traité ne peut être invoqué devant un organe de l'Organisation que lorsqu'il a été enregistré. Au cours des vingt-cinq années d'existence de l'ONU, l'enregistrement des traités est entré dans les mœurs internationales, et les milliers de traités qui ont été enregistrés auprès de l'Organisation et publiés par ses soins dans le *Recueil des Traités* ont fait de celui-ci un répertoire indispensable de la législation internationale — en quelque sorte un véritable *corpus* du droit international positif contemporain.

8. Cela étant, il serait absolument impensable que les traités auxquels des organisations internationales elles-mêmes — au premier rang desquelles figure évidemment l'ONU — seraient parties ne soient pas conclus par écrit et, en conséquence, échappent à l'enregistrement.

9. De plus, contrairement à ce qui est le cas pour les traités conclus entre Etats, il n'existe pas de tradition bien établie en ce qui concerne la procédure à suivre pour la conclusion de traités auxquels sont parties des organisations internationales — c'est ainsi notamment que la phase de la ratification (formalité solennelle qui, dans le cas des traités conclus entre Etats, requiert l'approbation de l'organe législatif, donnée selon les procédures constitutionnelles pertinentes) n'apparaît pas sous une forme bien définie dans le cas des traités conclus par des organisations internationales. Les traités non écrits paraissent donc moins admissibles encore dans le domaine qui nous intéresse que dans celui des traités entre Etats.

10. Les accords verbaux ont été manifestement exclus des travaux de recherche et de codification antérieurs. L'alinéa *a* de l'article 1^{er} du projet sur le droit des traités préparé par la Research in International Law de la Harvard Law School^c définit un traité comme étant un « instrument formel d'accord ». L'alinéa *b* de l'article 2 dispose que le terme « traité » ne peut pas désigner un accord par échange de notes. Il est évident que les accords verbaux doivent, à plus forte raison, être considérés comme n'entrant pas dans le champ d'application du projet de convention.

11. L'article 2 de la Convention sur les traités^d, adoptée

à La Havane le 20 février 1928 par la Sixième Conférence internationale américaine, contient la disposition suivante : « La forme écrite est la condition essentielle pour les traités ». Le projet de texte établi à Rio de Janeiro en 1927 par l'organisme alors appelé « Commission internationale de juristes »^e — projet sur lequel est fondée la convention de La Havane — stipule en son article 2 : « Les traités doivent être conclus par écrit ».

12. Aussi convient-il, pour toutes ces raisons, de répondre sans hésiter par l'affirmative à la question 1 : oui, les accords non écrits doivent être exclus.

2) *Est-il possible et convenable d'éviter de revenir sur des questions qui ont fait l'objet d'articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités ?*

13. La Convention de Vienne sur le droit des traités est le résultat de vingt ans de travaux de recherche minutieux et de débats approfondis au sein de la Commission du droit international : c'est en effet le 23 mai 1969 que le texte de la Convention, mis en chantier en 1949, a été définitivement adopté. Ouvrir à nouveau la discussion au fond d'articles déjà approuvés serait une erreur. Comme le souligne d'ailleurs M. Reuter dans le commentaire qui accompagne son questionnaire, les articles que contient la Convention ont été sanctionnés par la signature de plénipotentiaires dûment autorisés, et un certain nombre d'Etats ont, en outre, confirmé cette signature par la ratification. Si des doutes sont émis quant au contexte de certains de ces articles, il est peu probable que la Convention sera ratifiée par de nouveaux Etats.

14. Cela dit, il n'en est pas moins nécessaire d'étudier d'une manière approfondie quelques-unes des questions que soulèvent ces articles. Les dispositions dont il s'agit sont celles qui ont directement trait aux problèmes que posent les traités conclus par des organisations internationales, par exemple l'alinéa *c* de l'article 3, l'article 5, et le paragraphe 3 de l'article 20. Une telle étude ne serait que naturelle, puisque son objet entre dans le cadre de nos travaux, et ne soulèverait probablement pas de difficultés nouvelles en ce qui concerne la ratification de la Convention par d'autres Etats. A l'exception de ces articles, toutefois, le texte de la Convention ne devrait pas être modifié. Bien entendu, cela ne nous empêche pas d'examiner en détail ces articles afin de déterminer sur quels points il convient de les développer ou de les compléter pour les adapter aux problèmes qui nous intéressent.

3) *Peut-on prévoir qu'il y aura lieu de procéder à des distinctions parmi les catégories de traités à considérer ?*

15. Les traités ne se prêtent pas à une classification par catégories, types ou classes. Leur objet peut varier à l'infini, puisqu'il dépend de la volonté des Etats et des autres sujets du droit international, et que cette volonté varie elle-même selon les circonstances propres à chaque cas. La doctrine classique est empreinte d'incertitude en ce qui concerne la classification des traités. Certains auteurs

^c *Supplement to the American Journal of International Law*, Washington (D.C.), vol. 29, n° 4 (octobre 1935), p. 686 et 698.

^d Voir Sixième Conférence internationale américaine, Acte final, La Havane, Rambla, 1928, p. 136.

^e Voir Comisión Internacional de Jurisconsultos (Sesiones celebradas en Rio de Janeiro, Brasil, 18 de abril - 20 de mayo de 1927), *Derecho Internacional Público*, Washington (D.C.), Union pan-américaine, 1927, p. 11 [texte espagnol].

ont essayé de regrouper ces derniers en fonction de leur importance relative, et distinguent ainsi diverses catégories désignées par des termes tels que « traité », « convention », « protocole », « accord », « arrangement », « déclaration », « acte », « pacte », « charte », etc. La pratique, toutefois, a rejeté ce genre de classification, la dénomination de l'instrument résultant, la plupart du temps, d'une décision arbitraire de la part des parties contractantes. Les tentatives de classification n'ont pratiquement plus cours dans le cadre des travaux de codification. La Convention de Vienne, pour sa part, ne contient aucune disposition relative à l'établissement de catégories de traités.

16. Si l'on a pu aboutir à une telle situation en ce qui concerne la classification des traités conclus par des Etats — alors qu'on eût pu se fonder sur une pratique bien établie pour justifier une telle typologie —, à plus forte raison doit-on éviter de s'engager sur le terrain mouvant qu'est la pratique relative aux traités conclus par des organisations internationales. Il suffit, pour bien voir les difficultés auxquelles se heurterait une telle tentative de classement, de mentionner la position adoptée par Clive Parry dans son étude sur les relations conventionnelles de l'ONU, eu égard à ce qu'il appelle « les rubriques plus ou moins précises que l'on peut trouver dans la Charte en ce qui concerne la capacité de conclure des traités^f ». Il se réfère tout d'abord à la catégorie d'accords prévue à l'Article 43 de la Charte, dont ne relève aucun des instruments qui ont jusqu'à présent été signés, puisque aucun arrangement relatif à l'organisation des forces armées qui doivent, aux termes de cet article, être mises à la disposition du Conseil de sécurité n'est encore intervenu. L'auteur place dans une deuxième catégorie les accords conclus par l'ONU avec d'autres organisations conformément à l'Article 57, aux termes duquel les institutions spécialisées « sont reliées » à l'Organisation. L'article en question comporte « un engagement de conclure des accords » et, bien entendu, ouvre la voie à la conclusion d'une myriade de traités internationaux portant sur les questions les plus diverses. Dans une troisième catégorie, l'auteur groupe les accords relatifs aux privilèges et immunités. Il est évident que la classification de Parry est fondée sur la pratique suivie par l'ONU pendant les premières années d'existence et se limite aux traités conclus dans le cadre de l'organisation mondiale. Cette répartition par catégories nous paraît excessivement restrictive, et il nous serait difficile d'y souscrire.

17. Si l'on juge souhaitable d'établir une typologie des traités, il nous paraît préférable de le faire au fur et à mesure qu'avanceront les travaux plutôt qu'avant de les aborder. Même si, comme le prévoit M. Reuter dans son exposé, il s'avère « nécessaire d'explorer certaines distinctions fondées sur l'objet même du traité^g », il vaut mieux éviter de nous lier par une classification rigide des traités.

18. Si les exemples fournis par M. Reuter^h montrent bien qu'il y a lieu d'établir une distinction entre certains

types de traités, ils sont loin de prouver, en revanche, que les traités devraient être regroupés sous diverses catégories.

19. Nous devrions nous inspirer des travaux de codification déjà accomplis (convention adoptée par la Sixième Conférence internationale américaine, projet de la Commission internationale de juristes, projet sur le droit des traités de la Harvard Law School et Convention de Vienne elle-même) et éviter d'aborder le problème en nous embarrassant de subtilités excessives. Il serait impossible d'envisager à l'avance tous les types de traités auxquels des organisations internationales pourraient être parties. M. Reuter se demande quelle devrait être la position juridique des organisations internationales par rapport aux conventions internationales régissant l'emploi de la force armée ou l'exploration de l'espace. Le temps n'est peut-être pas loin où des organisations internationales participeront activement à l'exploration des ressources minérales des corps célestes ou même au type particulier d'exploitation agricole à laquelle se prêtera peut-être la surface lunaire, ou encore à l'extraction, la collecte et le traitement des ressources immenses des océans. Il est indéniable que le champ d'application des conventions auxquelles des organisations internationales pourront, dans l'avenir, être parties est extrêmement vaste.

20. Il incombe à la Commission de tenter de formuler les principes fondamentaux, conformes à la pratique actuelle des organisations internationales et adaptables aux exigences de l'avenir, qui fourniront à ces organisations la base juridique nécessaire pour exercer leur capacité de conclure des traités.

B. — *Pour quelles organisations internationales vaudront les propositions de la Commission?*

21. Dans son exposé, M. Reuter fait observer à juste titre que la Convention de Vienne « contient certaines règles qui intéressent le rôle des organisations internationales en matière de traitésⁱ », et qui s'étendent à cet égard à toutes les organisations internationales. Il souligne que le projet d'articles sur les représentants d'Etats auprès des organisations internationales s'inspire d'une conception différente en ce sens qu'il ne s'applique qu'aux représentants d'Etats auprès d'organisations à caractère universel.

22. Cette divergence entre les deux textes est logique et réaliste. Le projet d'articles vise à octroyer aux représentants d'Etats un statut particulier d'où découle une série d'immunités et de privilèges. La Commission a eu raison de s'efforcer de restreindre autant que possible le nombre des personnes pouvant jouir d'un tel statut. Ces représentants ont, d'ailleurs, eux-mêmes intérêt à ce que le statut en question ne puisse pas leur être accordé quelle que soit l'organisation où ils exercent leurs fonctions; sinon, il serait extrêmement difficile aux Etats hôtes d'assurer l'application intégrale du régime prévu.

23. Le cas des futures règles relatives aux traités auxquels des organisations internationales sont parties est radicalement différent. Ces règles sont censées fournir

^f Parry, « The treaty-making power of the United Nations », *The British Year Book of International Law*, 1949, Londres, p. 131.

^g Ci-dessus annexe I, Questionnaire, par. 6.

^h *Ibid.*

ⁱ *Ibid.*, par. 9.

un ensemble de cadre légal et uniforme quant au droit des traités à appliquer aux instruments auxquels des organisations internationales sont parties. Le futur instrument qui complétera la Convention de Vienne doit être ouvert à toutes les organisations internationales sans exception, à la seule condition qu'il s'agisse d'organisations intergouvernementales. On peut même aller jusqu'à soutenir qu'il faudrait reconnaître à des organisations régionales telles que l'OEA et l'OUA, par exemple, la possibilité d'accepter ces règles si elles le souhaitent. Une acceptation aussi large que possible de la réglementation que nous sommes en train de formuler est sans aucun doute dans l'intérêt du droit international. La Convention de Vienne, après tout, ne stipule-t-elle pas expressément dans son préambule que les traités sont un moyen de développer la coopération pacifique entre les nations?

II. — MANIÈRE DE TRAITER LE SUJET

A. — Détermination de la matière des travaux

1) La meilleure manière d'aborder le sujet ne consiste-t-elle pas à partir des articles de la Convention de Vienne?

24. Les futurs travaux relatifs aux traités conclus par des organisations internationales devraient, en fait, prendre la Convention de Vienne comme point de départ. Comme on l'a déjà dit, celle-ci représente le résultat de nombreuses années de recherche, d'étude, de débats et de rédaction dans le domaine du droit des traités. Toute tentative visant à codifier le droit des traités laissé de côté par la Convention ne fera en fait que la compléter et devra tenir compte de son économie. L'alinéa *c* de l'article 3 de la Convention indique le type de traités à propos desquels nous devons tenir compte de ses dispositions dans le cadre de nos travaux. En outre, l'alinéa *b* du même article se réfère aux règles du droit international énoncées dans la Convention qui sont applicables, indépendamment de celle-ci, aux traités auxquels sont parties des sujets du droit international autres que des Etats.

25. La résolution relative à l'article 1^{er} de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁷, qui souligne l'importance de la tâche que la Commission est sur le point d'aborder en tant que complément à la Convention elle-même, montre elle aussi le rapport étroit qui existe entre les travaux déjà effectués et l'étude relative aux traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

26. La Commission doit éviter de s'engager dans une discussion théorique du problème de la personnalité internationale pour définir la notion de sujet du droit international autre qu'un Etat. Cette question a déjà été traitée par divers auteurs, et personne ne conteste le fait que les organisations internationales possèdent la personnalité internationale et sont capables d'agir en tant que sujets du droit international.

27. Lors de la quatorzième session de la Commission, un long débat a eu lieu sur la question de savoir si le projet de convention devrait inclure un article disposant que les sujets du droit international autres que les Etats peuvent jouir de la capacité de devenir parties à des traités en vertu de règles particulières du droit international ou de la coutume internationale^k. Au cours de ce débat, la majorité des membres de la Commission ont appuyé la position de M. Rosenne, qui a déclaré notamment :

La question de la personnalité internationale est un vaste sujet que la Commission pourra examiner par la suite, mais, au stade actuel, on ne peut qu'admettre son existence^l.

28. Le débat de la quatorzième session a révélé que les membres de la Commission préféraient dans l'ensemble éviter que l'on rédigeât un article spécial en vue de définir la notion de personnalité internationale. On a généralement reconnu que la capacité des organisations internationales de conclure des traités découlait, soit de dispositions expressément énoncées à cet effet dans les actes constitutifs desdites organisations (qui sont eux-mêmes des traités internationaux), soit de pouvoirs implicitement conférés à ces organisations dans leurs actes constitutifs.

29. La Cour internationale de Justice a très clairement indiqué que l'ONU possède la personnalité internationale et peut, en conséquence, demander réparation des dommages qui pourraient être causés à ses fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. L'Avis consultatif du 11 avril 1949, relatif à la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, élucide les problèmes que soulève la personnalité juridique des organisations internationales, bien qu'il ne manque pas de souligner que la personnalité juridique, les droits et les obligations d'une organisation internationale ne sont pas les mêmes que ceux d'un Etat^m.

30. Ce point a été développé par Clive Parry, qui conclut que le sujet naturel du droit international est l'Etat, et que les organisations internationales peuvent être décrites comme possédant une personnalité *sui generis*ⁿ.

31. Ainsi, si nous devons, pour éviter de nous engager dans une discussion détaillée du problème de la personnalité juridique des organisations internationales, partir du point de vue que l'existence de cette personnalité a été définitivement démontrée par la pratique de la doctrine, il n'en faut pas moins, pour asseoir fermement la suite de nos travaux, que nous examinions la question du fondement de la capacité des organisations internationales de conclure des traités.

2) Quelles sont les matières qui, en suivant les articles de la Convention de Vienne, appelleraient des modifications ou des compléments importants?

32. Il ne fait aucun doute que c'est en partant des articles de la Convention de Vienne que la Commission doit entreprendre d'explorer les questions qui ont été laissées

ⁱ 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. 307, doc. A/CONF.39/26, annexe.

^k Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. I, p. 65 et suiv., 639^e et 640^e séances.

^l *Ibid.*, p. 69, 639^e séance, par. 59.

^m *C.I.J. Recueil 1949*, p. 179.

ⁿ *C. Parry, op. cit.*, p. 110 et 111.

provisoirement de côté par la Conférence sur le droit des traités. Ce n'est qu'une fois qu'elle aura examiné la teneur, les origines et les effets de ces articles que la Commission sera en mesure de formuler les nouvelles règles destinées à régir les traités conclus par des organisations internationales avec des Etats ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

33. Avant d'aborder l'examen des articles de la Convention de Vienne en vue, le cas échéant, de modifier et d'adapter ces articles en fonction des problèmes que posent les traités auxquels participent des organisations internationales, il convient d'arrêter la méthode que nous devons suivre. Il nous faut d'abord déterminer si nous allons partir de l'idée que la Convention de Vienne dans son ensemble représente, conformément à l'alinéa *b* de son article 3, la source du droit international positif applicable aux sujets du droit international autres que ceux qui y sont parties, ou bien si nous allons essayer d'élaborer une série de règles nouvelles auxquelles seraient notamment incorporées toutes les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne, adaptées et complétées de façon à régir le problème des traités auxquels participent des organisations internationales. Si la Commission se prononce en faveur de l'élaboration d'une série complète de textes, je pense qu'elle doit soigneusement éviter d'altérer le libellé des articles de la Convention de Vienne, à l'exception des modifications et compléments que pourra appeler le problème des organisations internationales. Sinon, il nous faudra, en fait, faire face à l'énorme tâche que constitue l'élaboration d'une nouvelle convention sur le droit des traités. Comme nous l'avons indiqué en répondant à la question IA 2 du questionnaire, nous devrions éviter de revenir sur les questions couvertes par les articles de la Convention de Vienne. Si nous ouvrons à nouveau la discussion sur les problèmes fondamentaux du droit des traités, il est à craindre qu'une controverse relative à certains articles adoptés dans le cadre de la Convention de Vienne surgisse au sein de la Commission et compromette les efforts accomplis à l'heure actuelle en vue d'obtenir dans les meilleurs délais la ratification de cet instrument important par un aussi grand nombre d'Etats que possible.

34. Je pense que la Commission devrait, pour commencer, examiner successivement chacun des articles de la Convention de Vienne, afin de pouvoir, le cas échéant, élaborer de nouveaux articles ou introduire dans les articles existants les modifications nécessaires pour répondre à l'objet de notre tâche, tout en ne perdant pas de vue la nécessité de respecter les formules employées dans les règles qui ont déjà été adoptées.

35. Compte tenu de ces considérations, je soumetts ci-après quelques observations relatives à certains articles de la Convention de Vienne.

PARTIE I. — INTRODUCTION

[Articles 1 à 5]

Article 1^{er} : Il faudrait trouver un libellé analogue précisant que le futur projet s'appliquera aux traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

Article 2, paragraphe 1, *a* : Le texte de cette disposition devrait être remanié de manière à couvrir le type de traités qui doit faire l'objet de nos travaux. L'exclusion des traités non écrits devrait être maintenue, pour les raisons déjà indiquées.

Paragraphe 1, *b* : Ce texte, relatif aux moyens par lesquels les Etats établissent leur consentement à être liés par un traité, devrait être maintenu (encore que la notion de « ratification » demande peut-être à être précisée), étant donné qu'en ce qui concerne les organisations internationales les divers stades de la procédure de ratification, y compris celui de l'approbation parlementaire, peuvent présenter d'importantes différences par rapport à la pratique couramment suivie par les Etats.

Paragraphe 1, *c* : Le libellé de cette disposition devrait être modifié de manière à préciser quelle est l'autorité habilitée, dans les organisations internationales, à autoriser la conclusion des traités.

Paragraphe 1, *d* : Rien n'empêche les organisations internationales de faire des réserves à des traités. On pourrait donc étudier la possibilité de garder ce texte (ainsi que les articles 19 à 23) dans le futur projet d'articles, en y apportant quelques légères retouches.

Paragraphe 1, *g* : L'alinéa *g* devrait être remanié de manière à englober les organisations internationales.

Paragraphe 1, *i* : L'alinéa *i* devrait être maintenu dans le futur texte.

Article 3 : On devrait donner à cette disposition une tournure affirmative, de façon qu'elle stipule que les futurs articles s'appliquent aux traités auxquels des organisations internationales sont parties, sans que cela porte atteinte à la valeur des accords mentionnés aux alinéas *a*, *b* et *c*, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas déjà couverts par les dispositions des articles 1 et 3.

Article 4 : Il serait souhaitable de maintenir le principe de la non-rétroactivité, sans préjudice de l'application des règles, énoncées dans les futurs articles, auxquelles les traités seraient soumis en vertu du droit international.

Article 5 : Il faudrait procéder à un examen minutieux de cet article en vue d'y énoncer une définition de la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Etant donné que cette dernière est expressément ou implicitement régie par des règles conférant à l'organisation le droit de conclure des traités, il est extrêmement important d'étudier le régime juridique des traités qui sont des actes constitutifs d'organisations internationales.

PARTIE II. — CONCLUSION ET ENTRÉE EN VIGUEUR DES TRAITÉS

Section 1 : Conclusion des traités

[articles 6 à 18]

Article 6 : Il paraît nécessaire d'élaborer une formule définissant les conditions dans lesquelles les organisations internationales possèdent la capacité de conclure des traités.

Article 7 : Le problème des pleins pouvoirs devrait également faire l'objet d'une formulation nouvelle, qui tiendrait compte de la pratique concernant les personnes autorisées à représenter des organisations internationales lors de la conclusion de traités, soit en vertu de certains documents spéciaux qui leur sont délivrés à cette fin, soit du fait des fonctions qu'elles exercent.

Article 8 : Les problèmes touchant la confirmation ou la contestation de la validité des traités conclus par des personnes ayant outrepassé leurs pouvoirs devraient également faire l'objet d'un article particulier.

Article 9 : L'adoption d'un traité à une conférence internationale constitue une procédure extrêmement importante lorsqu'une organisation internationale est partie à ce traité, étant donné que son adoption par la conférence plénière représente en quelque sorte la phase préliminaire de la ratification correspondant à la procédure de l'approbation parlementaire, suivie pour les traités entre Etats.

Article 10 : Les règles régissant l'authentification du texte des traités s'appliqueront également, *mutatis mutandis*, aux traités auxquels participent des organisations internationales.

Article 11 : Les modes d'expression du consentement demeurent également les mêmes, à l'exception de la procédure de la ratification, qui ne peut pas être appliquée dans les organisations internationales sous la forme qu'elle revêt actuellement, à savoir l'autorisation de l'organe législatif.

Article 12 : La signature deviendra probablement le mode normal d'expression du consentement des organisations internationales à être liées par un traité, étant donné que la procédure de la ratification ne peut pas être appliquée sous sa forme traditionnelle. L'article 12 devrait être étudié et remanié compte tenu de l'importance de la signature dans la procédure suivie par les organisations internationales pour la conclusion des traités.

Article 14 : La ratification, qui constitue la phase la plus importante de la procédure suivie par les Etats pour la conclusion des traités, n'apparaît pas, du moins sous sa forme traditionnelle, à l'occasion de la conclusion de traités par des organisations internationales. Si toutefois on estime préférable de garder cette formalité, il faudra alors lui donner la portée d'une simple confirmation, exprimée sous la forme d'une approbation *a posteriori* du traité par l'organe compétent de l'organisation. De toute façon, cette question mérite d'être étudiée de près.

Articles 16 et 17 : Ces dispositions pourraient être maintenues dans la future série de règles, à condition qu'on leur apporte les retouches qui s'imposent.

Article 18 : Il serait très difficile à une organisation internationale de commettre des actes qui priveraient un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur, car les Etats membres de cette organisation, qui ont des chances d'être les autres parties au traité, s'emploieront à contrôler les activités de celle-ci.

Section 2 : Réserves

[articles 19 à 23]

Les articles 19 à 23 devraient être incorporés aux règles régissant les traités auxquels participent des organisations internationales.

Article 20, par. 3 : Cette disposition, relative aux réserves à un traité qui est un acte constitutif d'une organisation internationale, devrait faire l'objet d'un examen minutieux visant à préciser ce qu'il faut entendre par « l'acceptation de l'organe compétent de cette organisation ».

Section 3 : Entrée en vigueur des traités et application à titre provisoire

[articles 24 et 25]

Il faudrait également examiner ces dispositions, relatives à l'entrée en vigueur et à l'application à titre provisoire des traités, en vue de les incorporer, avec les retouches nécessaires, aux dispositions pertinentes des nouvelles règles.

PARTIE III. — RESPECT, APPLICATION ET INTERPRÉTATION DES TRAITÉS

[articles 26 à 38]

Partie III dans son ensemble, et en particulier articles 31 à 33 : Dans la mesure où ces dispositions sanctionnent des principes généraux du droit des traités qui ont déjà été codifiées, il faudrait assurer leur application dans le cadre des futures règles régissant les traités auxquels participent des organisations internationales, soit en les incorporant à la future série d'articles, soit en introduisant dans ces derniers une référence au texte de la Convention de Vienne.

PARTIE IV. — AMENDEMENT ET MODIFICATION DES TRAITÉS

[articles 39 à 41]

On devrait étudier ces dispositions, relatives à l'amendement et à la modification des traités, en vue de les adapter à la plus grande complexité des modes d'expression de la volonté des organisations internationales.

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

[articles 42 à 72]

Les articles 42 à 72 contiennent également des dispositions, applicables aux divers types de traité, qu'il faudrait examiner d'une manière approfondie en vue, soit de les incorporer à la future série d'articles, soit de les ériger en un ensemble subsidiaire de normes régissant les traités conclus par des organisations internationales avec des Etats ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

Les articles 48, 49, 50, 51 et 52, relatifs à l'erreur, au dol, à la corruption d'un représentant et à la contrainte, ne doivent pas être retenus, car ils seraient difficilement applicables à la procédure extrêmement ouverte que suivent les organisations internationales pour conclure des traités.

PARTIE VI. — DISPOSITIONS DIVERSES

[articles 73 à 75]

Ces dispositions doivent faire l'objet d'un examen approfondi.

Article 74 : Cet article pourrait être remplacé par une règle concernant la capacité des Etats qui prétendent être membres de certaines organisations internationales de conclure des traités avec celles-ci. Une formulation de ce genre correspondrait à l'objet de la disposition initiale en ce qui concerne les organisations internationales.

PARTIE VII. — DÉPOSITAIRES, NOTIFICATIONS, CORRECTIONS ET ENREGISTREMENT

[articles 76 à 80]

Ces dispositions, relatives aux dépositaires, aux notifications, aux corrections d'erreurs et à l'enregistrement, devraient faire l'objet d'un examen minutieux afin que de légères modifications puissent leur être apportées pour les adapter à la pratique des organisations internationales.

PARTIE VIII. — DISPOSITIONS FINALES

[articles 81 à 85 et annexe]

Ces dispositions, qui intéressent uniquement la Convention de Vienne, n'entrent pas dans le cadre de nos travaux.

3) *Convient-il d'examiner d'autres points du droit des traités délibérément laissés de côté par la Convention de Vienne?*

36. Les travaux qui ont abouti à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, à savoir les recherches minutieuses auxquelles la Commission du droit international s'est livrée pendant vingt ans, ont été si fructueux qu'on peut difficilement parler de points qui n'auraient pas été abordés lors de l'élaboration de la Convention de Vienne, même si certains points ont été délibérément laissés de côté.

37. Il est vrai que certaines discussions d'ordre théorique ont été évitées en raison de leur caractère stérile, voire démodé, et que certaines questions n'ont pu être réglées par la Commission parce que l'élaboration des formulations pertinentes dépendait du déroulement de son programme de travail. Tel a été le cas pour les problèmes relatifs à la personnalité juridique des organisations internationales, examinés à la 639^e séance de la Commission^o, qui ont par la suite donné lieu aux débats sur la capacité des organisations internationales de devenir parties à un traité.

38. Cela dit, nous devrions, tout en évitant de rouvrir la discussion sur le problème de la personnalité juridique des organisations internationales, examiner soigneusement la question de leur capacité de conclure des traités, autrement dit la question du *ius contrahendi* des organisations internationales. Il faut avant tout déterminer le fondement de la capacité de conclure des traités de ces organisations, car il est indéniable que cette capacité est restreinte et que les organisations internationales ne peuvent généralement pas se lier par la voie conventionnelle.

39. Il serait bon d'étudier, dans les actes constitutifs des organisations internationales, les dispositions d'où découle la capacité de celles-ci de conclure des traités en essayant de déterminer la nature de ces dispositions ainsi que les cas qui y sont visés, de façon à pouvoir formuler une théorie des sources de la capacité des organisations internationales de se lier par traité. Il faut également déterminer si cette capacité peut dériver d'une autorisation tacite ou si elle doit nécessairement faire l'objet de dispositions expresses.

40. Il nous faut reconnaître que, comme pour certains autres points qui ont été délibérément laissés de côté dans la Convention de Vienne (tels que les questions de la responsabilité internationale, de la succession d'Etats et de l'ouverture d'hostilités), la Conférence sur le droit des traités n'a pas non plus été en mesure de régler les problèmes qui nous intéressent et qui n'avaient alors pas encore été tranchés par la Commission. Au fur et à mesure qu'avanceront les travaux de la Commission, nous disposerons de textes qu'il nous faudra examiner en vue de leur incorporation dans la future série d'articles. Tel sera probablement le cas pour les questions de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats en matière de traités.

41. Il nous faudra procéder de la même manière pour ce qui est des problèmes touchant la succession des organisations internationales. Nous disposons en la matière d'un précédent important : les accords de succession générale conclus entre la SDN et l'ONU, qui représentent un cas précis de succession d'organisations internationales et méritent d'être soigneusement étudiés.

42. Il faudrait également se pencher sur la question des effets d'hostilités sur un accord de siège. Ce problème n'est absolument pas théorique et peut se poser à n'importe quel moment. Il présente pour nos travaux un intérêt beaucoup plus grand que le problème général des mesures de contrainte sur les traités entre Etats dans le cas de contraintes armées ou de sanctions internationales,

mentionnés par M. Reuter^p. Il est extrêmement douteux que des mesures de contrainte puissent être prises à l'encontre d'organisations internationales ou au regard de traités auxquels celles-ci sont parties. En revanche, il faut examiner la question des effets d'hostilités sur un accord de siège, qui présente un intérêt immédiat dans la mesure où elle peut se poser à n'importe quel moment.

43. La question des organes habilités à exercer le droit des organisations internationales de conclure des traités mérite un examen approfondi. Certains auteurs ont fait valoir, à juste titre, que « le droit des organisations internationales ne contient encore aucune règle précise permettant de déterminer l'organe auquel est dévolu le droit de l'organisation de conclure des traités^q ». En fait, divers organes appartenant à la même organisation peuvent être habilités à conclure des traités en vertu de certaines dispositions figurant dans l'acte constitutif de l'organisation, ou encore d'une résolution générale adoptée par celle-ci. Il serait, toutefois, extrêmement important de déterminer où se trouve, dans l'organisation, ce que Detter appelle le « siège de la capacité de conclure des traités^r ».

B. — Association des organisations internationales aux travaux

44. Dans ma réponse à la question I B, j'ai dit que nous devrions nous prononcer en faveur de l'applicabilité des articles que doit préparer la Commission à une gamme aussi étendue que possible d'organisations internationales, sans tenir compte du caractère universel ou régional de ces dernières. Bien entendu, l'association de diverses organisations internationales aux travaux de la Sous-Commission — et, ultérieurement, de la Commission du droit international — constitue un autre problème. Il serait difficile d'inviter un grand nombre d'organisations sans compromettre la bonne marche des travaux. On pourrait plutôt se borner à inviter les organisations ainsi que les institutions spécialisées et apparentées qui étaient représentées à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. Compte tenu, toutefois, du vif intérêt que nos travaux ne manqueront pas de susciter parmi les organisations internationales, il serait peut-être souhaitable d'envisager — et, dans certains cas, d'accepter — la participation d'autres organisations.

45. On pourrait, à titre de compromis, accepter que les organisations qui étaient présentes à la Conférence sur le droit des traités et dont la liste figure dans l'Acte final^s assistent aux travaux en qualité d'observateurs. La Commission pourrait en même temps charger son président d'adresser des invitations à toutes les organisations et institutions intergouvernementales d'une certaine impor-

^p Voir ci-dessus annexe I, Questionnaire, par. 23.

^q T. I. H. Detter, « The organs of international organizations exercising their treaty-making power », *The British Year Book of International Law*, 1962, Londres, 1964, p. 421.

^r *Ibid.*, p. 444.

^s 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. 305, doc. A/CONF.39/26, par. 4.

^o Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, p. 65 et suiv.

tance, en leur demandant de communiquer à la Commission des observations et suggestions fondées sur leur pratique actuelle. Ces commentaires pourraient ensuite être présentés sous la forme d'un document de travail, qui constituerait une source extrêmement utile de références pour les spécialistes chargés de mener à bien les travaux.

4. M. Rosenne (14 janvier 1971)

[Texte original en anglais]

I

1. Nous tenons tout d'abord à exprimer notre profonde reconnaissance au Président, le professeur Paul Reuter, pour le questionnaire extrêmement pertinent qu'il a établi afin de guider nos débats au stade actuel de nos recherches. Avant de répondre aux questions qu'il a énoncées avec tant de précision, il nous paraît nécessaire de suivre son exemple en commençant par quelques mots d'introduction.

2. Nous tenons également à féliciter le Secrétaire général du travail qu'il a accompli en préparant le document de travail A/CN.4/L.161 et Add.1 et 2. Ce document montre que, en dépit de la réticence dont témoigne la Convention de Vienne sur le droit des traités elle-même, la Commission du droit international a attaché une importance considérable à la question depuis qu'elle a commencé l'étude du droit des traités en 1950. Comme nous avons là une analyse détaillée d'un débat fort long et fort complexe, nous suggérons que notre sous-commission recommande que ce document, après les travaux d'édition nécessaires, soit inclus, sous sa forme définitive, dans l'*Annuaire* de la Commission.

3. Il ressort du document de travail que la Commission n'a examiné à aucun moment la question de savoir si les règles relatives aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales étaient les mêmes que celles relatives aux traités conclus entre des Etats seulement. Tout ce que l'on peut dire, c'est que, tout au début, la Commission a envisagé, sans étudier la question, la possibilité de formuler des règles s'appliquant indifféremment aux traités conclus entre Etats et aux traités conclus entre Etats et autres sujets du droit international. Toutefois, aucun des documents officiels de la Commission n'indique sur quelle base ces règles pourraient être formulées. Bien au contraire, tout au long de ses travaux sur le droit des traités, la Commission a paru s'interroger sérieusement — et apparemment sans trouver la réponse — sur la valeur de cette hypothèse. Ces doutes se sont cristallisés dans une série de décisions formelles, dont il est fait état dans le document de travail du Secrétaire général (A/CN.4/L.161, par. 23, 49, 65 et 66). Ces décisions ont été confirmées par la suite dans le rapport de la Commission sur la première partie de sa dix-septième session^a et réitérées dans le rapport sur sa dix-huitième session^b.

^a *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 170 et 171, doc. A/6009, par. 19 à 21.

^b *Ibid.*, 1966, vol. II, p. 192, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, par. 28.

4. Cette analyse historique de la question est importante. On entend parfois dire — comme cela est exprimé au paragraphe 112 du document de travail, par exemple — que certains des projets d'articles adoptés par la Commission en première lecture pendant la période 1962-1964, parce qu'ils sont rédigés en termes généraux, peuvent, si on les interprète littéralement, s'appliquer aux traités conclus par tout sujet de droit international ayant la capacité de conclure des traités, et en particulier par une organisation internationale. Quoi qu'il en soit, on peut se demander s'il s'agit vraiment d'une question d'interprétation, littérale ou autre, du texte des articles, que ce soit des articles figurant dans l'un ou l'autre des projets de la Commission ou des articles de la Convention de Vienne. En réalité, toutes les recherches et tous les travaux préliminaires (notamment ceux des rapporteurs spéciaux sur le droit des traités ainsi que ceux entrepris à titre individuel par les membres de la Commission) se sont limités aux traités conclus entre Etats. Le problème des traités conclus entre Etats et organisations internationales a été tout simplement exclu de l'horizon intellectuel de la Commission et de ses membres, qui se sont contentés des réserves très pertinentes qui figurent maintenant à l'article 3 de la Convention de Vienne.

5. Il existe, en particulier, deux raisons pour lesquelles il est probablement nécessaire, au stade actuel, d'insister sur ces aspects et sur la prudence à laquelle ils incitent — ce qui ne veut pas dire, évidemment, que l'on prenne position sur la question de savoir dans quelle mesure et de quelle façon les règles formulées dans la Convention de Vienne pourraient s'appliquer dans le cas des traités conclus entre Etats et organisations internationales. La première raison tient à la différence inhérente (qui est une différence de nature et non pas seulement de degré) entre, d'une part, la volonté d'un Etat de devenir partie à un traité international et la formation de cette volonté, et, d'autre part, la volonté d'une organisation internationale de devenir partie à un traité international et la formation de cette volonté. La deuxième raison a trait à la question suivante : pourquoi la Conférence sur le droit des traités a-t-elle recommandé que la Commission entreprenne la présente étude^c, et pourquoi l'Assemblée générale des Nations Unies, par sa résolution 2501 (XXIV), a-t-elle appuyé cette recommandation, alors que la Commission elle-même n'avait fait aucune suggestion de ce genre ?

6. Il y a aussi à noter une question de terminologie, pour laquelle on peut se reporter au rapport de la Sixième Commission, où il est dit :

On a dit en outre qu'il serait judicieux, ne serait-ce que du point de vue de la terminologie, de réserver l'emploi du terme « traité » aux accords entre Etats et d'utiliser une autre expression pour les instruments auxquels un sujet de droit international autre qu'un Etat était ou pourrait devenir partie. L'adoption d'une terminologie particulière pour les accords internationaux conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs orga-

^c 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. 307, Résolution relative à l'article 1^{er} de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

nisations internationales aurait en outre l'avantage d'être plus conforme aux dispositions des articles 1^{er} et 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités^d.

7. Revenons maintenant à la première raison. Même si, comme nous le croyons, la Convention de Vienne porte avant tout, non pas sur le droit relatif aux obligations internationales en général, mais sur le droit régissant l'instrument par lequel s'exprime le consentement des Etats à être liés par les obligations découlant des traités, il n'en est pas moins vrai que les auteurs de la Convention se sont attachés à définir une notion insaisissable : la volonté de l'Etat. Comme on le sait, c'est là une question qui a des incidences aussi importantes sur le plan intérieur que sur le plan international, ce qui explique la précaution et la prudence particulières avec lesquelles il faut l'aborder. Si la formation de la volonté de l'Etat est une affaire intérieure, qui relève du droit interne (ce que reconnaît finalement l'article 46, et peut-être l'article 47, de la Convention de Vienne), c'est de l'expression de cette volonté sur le plan international et de ses diverses incidences que traite le droit international. L'idée, parfois avancée, que des articles comme les articles 54 ou 56 de la Convention pourraient s'appliquer aux accords conclus entre Etats et organisations internationales simplement parce que ces articles sont énoncés en termes généraux, pourrait bien être une pétition de principe. Dans la Convention de Vienne, ces articles ont trait à une incidence, sur le plan international, de la volonté d'un Etat formée intérieurement et régie par le droit interne — ce qui est impossible dans le cas d'une organisation internationale. Il s'ensuit donc que, si l'on veut poursuivre l'étude des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, il faut mettre l'accent sur l'analyse systématique de la formation, de la formulation et de l'expression de la volonté d'une organisation internationale dans toutes ses incidences diverses.

8. La concision volontaire du titre donné à la question, au paragraphe 1 du document A/CN.4/L.161, nous incite à nous interroger sur le but de la présente étude. Toutefois, le titre de la question, dont il faut dégager les conclusions nécessaires quant au mandat de la Sous-Commission et au but ultime de l'étude, ne peut pas être dissocié du texte des articles 1 et 3 de la Convention de Vienne. Nous estimons, à cet égard, qu'il faudrait attacher plus d'importance aux débats qui ont eu lieu durant la première partie de la dix-septième session de la Commission^e. On se rappellera que, dans le projet soumis par le Comité de rédaction à la 810^e séance, ce qui est maintenant la phrase d'introduction de l'article 3 de la Convention de Vienne (et qui était alors l'alinéa a de l'article 2) se réfère « aux traités conclus entre des sujets du droit international autres que les Etats ou entre des Etats et ces autres sujets du droit

international^f ». On a critiqué l'ordre de l'énoncé : on a dit qu'il fallait mentionner d'abord les Etats, « ce qui serait plus conforme à la décision prise par la Commission de limiter le champ d'application des articles aux traités conclus entre Etats^g ». Derrière cette raison officielle, il y a sans aucun doute des raisons d'un caractère plus profond, qui se sont affirmées davantage depuis 1965. Quoi qu'il en soit, même si le Rapporteur spécial a déclaré par la suite, en présentant le texte définitif, que ce texte n'avait subi que des « modifications [...] d'ordre rédactionnel^h », il n'en est pas moins vrai qu'il faut tenir compte de ces modifications. En outre, il est difficile de se défendre de l'impression que certains de ceux qui réclament une étude de cette question sont poussés par le désir irrationnel de faire de leur conception idéaliste des « organisations internationales », qui est aux antipodes de celle de l'« Etat », le sujet non seulement du droit international, mais de tout l'ordre international. La Commission ne peut pas faire de travail utile sur cette base, car elle doit être guidée par les besoins réels de la communauté internationale telle qu'elle est à présent constituée, et non par le désir d'atteindre un idéal abstrait dans un secteur donné du droit international.

9. Une dernière remarque liminaire. Il ne faut pas croire que la question ne doive être abordée que d'un point de vue juridico-technique. Il est bien évident que, dans de très nombreux cas, comme dans le cas des traités conclus entre Etats, les problèmes posés par le droit des traités sont essentiellement des problèmes juridiques, ou en tout cas des problèmes dont on peut séparer les aspects juridiques des aspects politiques. Il est également vrai que, la plupart du temps, l'expérience des traités conclus entre Etats et organisations internationales se limite à ce que l'on peut qualifier d'expérience juridique générale comportant un minimum d'éléments politiques. Toutefois, on peut citer au moins un cas dans lequel le manque de clarté inhérent à toute une série d'éléments fondamentaux dans un accord qui aurait été conclu entre l'ONU (représentée par son Secrétaire général), d'une part, et un Etat Membre, de l'autre, a suscité une importante controverse politique — et, selon certains, aurait même contribué à la rupture de la paix internationale. Il s'agit de l'accord entre l'ONU et la République arabe unie concernant la Force d'urgence des Nations Unies et de la controverse relative à l'aide-mémoire dit de Dag Hammarskjöld, du 5 août 1957ⁱ.

^f *Annuaire de la Commission du droit international*, 1965, vol. I, p. 266, 810^e séance, par. 12.

^g *Ibid.*, p. 267, par. 14.

^h *Ibid.*, p. 305, 816^e séance, par. 2.

ⁱ Voir *The New York Times*, 19 juin 1967, p. 12. Voir aussi la lettre de M. Ernest Gross (ancien ambassadeur) dans *ibid.*, 26 mai 1967, p. 44. Pour l'opinion du Secrétaire général U Thant, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session extraordinaire d'urgence, Annexes*, point 5 de l'ordre du jour, notamment doc. A/6730/Add.3, par. 71 à 73; communiqué de presse EMF/449, du 3 juin 1967; et déclaration du Secrétaire général dans *The New York Times*, 20 juin 1967, p. 19. Tous ces documents sont reproduits dans *International Legal Materials*, Washington (D.C.), The American Society of International Law, 1967, vol. VI, n° 3 (mai-juin 1967), p. 581 et suiv.

^d *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 b de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 113.

^e Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1965, vol. I, p. 266 et 267, 810^e séance, par. 12 à 27; p. 305, 816^e séance, par. 2. Ces débats sont résumés aux paragraphes 146 et 147 du document A/CN.4/L.161.

II

On trouvera ci-dessous des réponses plus précises au questionnaire.

I. — LIMITES À ASSIGNER AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. — Sur quels traités porteront les travaux ?

10. Les travaux de la Commission devraient porter d'abord et avant tout sur les accords internationaux conclus entre Etats et organisations internationales. Ils devraient porter, en second lieu, sur le type de traité visé au paragraphe *c* de l'article 3 de la Convention de Vienne, pour ce qui est des relations des Etats parties à ces traités et des organisations internationales. Pour aborder la question des accords auxquels toutes les parties sont des organisations internationales, on peut probablement attendre que les travaux soient plus avancés. En général, il faut considérer la Convention de Vienne comme déterminant la portée générale de la présente étude. En partant de ce principe, nous pensons également que la position au sujet des accords non écrits devrait être entièrement réservée, comme on l'a fait dans cette convention.

11. Il est convenu que, dans la mesure du possible, les règles qui figurent dans la Convention de Vienne ne doivent pas être mises maintenant en question. Toutefois, on ne saurait affirmer sans une enquête plus approfondie du Rapporteur spécial que les traités visés à l'article 5 de la Convention (et qui comprennent les traités mentionnés au paragraphe 3 de l'article 20), qui sont assurément des traités conclus entre Etats, entrent dans le cadre de la nouvelle étude.

12. La question des distinctions possibles entre les catégories de traités à considérer ne doit probablement pas être posée sous une forme différente de celle sous laquelle elle a été traitée par la Commission et dans la Convention de Vienne, avec peut-être un élément nouveau. Les questions qui se sont posées au sujet des rapports d'une organisation internationale avec les traités *a*) conclus sous ses auspices, *b*) conclus entre elle et un de ses membres, et *c*) conclus entre elle et une autre organisation internationale, sont extrêmement complexes en ce qui concerne la règle *pacta tertiis*. En ce qui concerne le premier type de traité, nous avons déjà, dans les conférences que nous avons données à La Haye en 1954¹, signalé avec hésitation que la pratique des Nations Unies risquait d'aboutir à une refonte fondamentale des structures du droit sur cette question. En ce qui concerne les deuxième et troisième catégories de traités, la question fondamentale qui se pose n'est pas vraiment celle de l'aspect juridique du traité proprement dit, mais celle, très différente, de la nature véritable et des conséquences pratiques de la personnalité internationale d'une organisation internationale. Il convient de faire quelques observations préliminaires à ce sujet.

13. La personnalité internationale d'une organisation internationale est-elle analogue au concept de la personnalité juridique d'un organisme doté de la personnalité morale en droit interne, dans la mesure où elle est tout à fait distincte de la personnalité de chacun de ses membres (concept auquel le droit contemporain semble donner un sens moins strict que par le passé), ou est-ce autre chose ? Dans le premier cas, les règles concernant les Etats tiers seraient applicables dans toutes leurs modalités, telles qu'elles sont exposées aux articles 34 à 37 de la Convention de Vienne. Dans les autres cas, il n'en serait pas ainsi, pour des raisons que le questionnaire permet d'entrevoir. Il nous semble donc qu'il ne servirait à rien de nous plonger trop tôt dans ce genre de questions — qui, on peut le noter au passage, n'a reçu que peu d'attention de la part des juristes, du moins d'après une lecture rapide des textes mentionnés dans le document de travail du Secrétaire général (A/CN.4/L.161 et Add.1 et 2).

14. En dehors des catégories de traités mentionnées au paragraphe 13, il y a aussi le problème des traités conclus par une organisation internationale, non pas en son propre nom et pour son propre compte, pour ainsi dire, mais, plus directement, au nom des Etats qui en sont membres. La question a été posée à la seizième session de la Commission (1964), à l'article 60 du projet d'articles sur le droit des traités présenté dans le troisième rapport de sir Humphrey Waldock² et, un an plus tard, dans la « Question A » de son quatrième rapport³. Les débats de la Commission sont décrits dans le document de travail du Secrétaire général (A/CN.4/L.161, par. 101 à 110, 124 et 125, et 129). Dans la pratique, une question étroitement liée à la première s'est posée en ce qui concerne la participation de certaines organisations économiques internationales aux conférences sur les produits de base réunies sous les auspices des Nations Unies^m. Le problème peut se poser à la fois pour les traités multilatéraux et pour les traités bilatéraux. Cet aspect, qui semble prendre une importance de plus en plus grande, ne doit pas être limité à la participation des organisations économiques internationales aux conférences sur les produits de base, qui peut les amener à participer aux accords sur les produits de base résultant de ces conférences, qu'elles y participent en leur propre nom et pour leur propre compte ou en tant que mandataires. D'un point de vue pratique, il se pourrait bien que l'étude de ce fait relativement nouveau devienne la contribution la plus importante que la Commission du droit international puisse faire au règlement juridique des relations internationales entre les Etats dans ce domaine.

15. On peut donc en conclure, de manière générale, que, dans un premier stade, l'examen pourrait se limiter aux questions concernant les règles relatives à la formation et à l'expression du consentement des organisations internationales à devenir partie à un traité avec un Etat, et à la

² *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 13 et 14, doc. A/CN.4/167 et Add.1 à 3.

³ *Ibid.*, 1965, vol. II, p. 21 à 23, doc. A/CN.4/177 et Add.1 et 2.

^m On peut trouver une illustration de ce problème dans l'avis juridique du Secrétariat de l'ONU en date du 24 mai 1968 publié dans Nations Unies, *Annuaire juridique, 1968* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.2), p. 216 et 217.

¹ *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1954-II*, Leyde, Sijthoff, 1955, t. 86, p. 330 à 346.

question connexe de savoir si, en ce qui concerne le consentement de l'Etat, les règles de la Convention de Vienne peuvent être appliquées telles quelles. Selon le questionnaire, le premier aspect à étudier doit porter uniquement sur la conclusion de l'accord lui-même, y compris la participation d'une organisation internationale à un traité international déjà existant, lorsque cette participation est possible aux termes de ce traité lui-même ou en vertu d'instruments accessoires.

B. — *Pour quelles organisations internationales vaudront les propositions de la Commission?*

16. Là encore, tout en maintenant la réserve concernant le problème particulier mentionné ci-dessus au paragraphe 14, nous estimons que, dans la phase initiale de l'examen, il faudra avant tout, pour répondre à cette question, se référer à la Convention de Vienne elle-même. Cela ne devrait pas soulever de véritables difficultés, étant donné le nombre considérable d'organisations internationales qui ont été invitées à envoyer des observateurs à la Conférence sur le droit des traités, par rapport au nombre d'organisations qui y ont effectivement participé, soit par écritⁿ soit en envoyant des représentants^o. En même temps, étant donné que la Commission, grâce à l'examen de la question des relations entre Etats et organisations internationales, est maintenant mieux informée des difficultés que présente cet aspect du problème, il semble qu'elle pourrait se fonder, le moment venu, sur les conclusions définitives auxquelles elle sera parvenue en ce qui concerne cet aspect de la question. Toutefois, la Commission ne doit adopter en aucun cas le point de vue extrêmement limitatif suggéré dans la première partie du paragraphe 15 du document de travail du Secrétaire général (A/CN.4/L.161).

II. — MANIÈRE DE TRAITER LE SUJET

A. — *Détermination de la matière des travaux*

17. Il est évident qu'une lecture très attentive des articles de la Convention de Vienne sera nécessaire pour déterminer dans quelle mesure ils peuvent s'appliquer aux accords considérés, mais il semble peu indiqué de prendre ces articles comme point de départ, car on serait ainsi amené à procéder de façon mécanique, sans tenir compte de la nature des choses. D'un point de vue formel, on peut être tenté de prendre cette convention comme point de départ. Toutefois, comme nous l'avons indiqué dans notre introduction, c'est précisément en raison de la différence de nature qui existe entre le consentement d'une organisation internationale et le consentement d'un Etat à être lié par un traité qu'il importe de procéder de façon beaucoup plus analytique. Dans cette perspective, la Convention de Vienne apparaît plutôt comme un point d'arrivée que comme un point de départ.

ⁿ Voir A/CONF.39/7 et Add.1 et Add.1/Corr.1 et Add.2.

^o 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. 305, doc. A/CONF.39/26, par. 4.

18. C'est pourquoi il n'est pas possible, au stade actuel, de dire de façon nette quels sont les points de la Convention de Vienne qui appellent des modifications ou des compléments importants. Le Président de la Sous-Commission a indiqué toute une série de questions qui devront être étudiées de manière approfondie par le Rapporteur spécial, et il faudra attendre les propositions du Rapporteur spécial pour poursuivre l'examen de la question.

19. On peut faire une exception à la valeur générale de cet argument. Depuis 1950, la Commission s'est trouvée, à diverses reprises, confrontée au problème de la définition des règles relatives à la capacité des organisations internationales de conclure des traités ou d'accomplir d'autres actes ayant une signification sur le plan du droit international, et ce problème, à son tour, ne peut pas être dissocié de la question relative à la définition de la notion d'« organisation internationale ». L'expérience acquise par la Commission semble indiquer que ce sont là des questions de doctrine sur lesquelles il est quasiment impossible de parvenir à un accord. Personnellement, nous nous sommes toujours demandé si la question de la capacité se posait vraiment dans le droit des traités, car, dans la pratique, la capacité dépend de la position subjective prise par les parties à l'accord en question. La référence, dans le questionnaire, à l'article 46 de la Convention de Vienne nous semble vraiment décisive. Les mêmes considérations s'appliquent à la définition de la notion d'« organisation internationale » et, à cet égard et de manière générale, nous nous permettons de nous référer à la déclaration que nous avons faite à la quinzième session de la Commission (1963)^p et, plus généralement, aux débats de la vingtième session (1968)^q.

20. Quant aux réserves découlant des articles 73, 74 et 75 de la Convention de Vienne, il semble qu'elles soient également valables dans le cas présent. Toutefois, compte tenu de ce que dit le questionnaire au sujet de l'effet d'hostilités sur un accord de siège, il faut espérer que, comme elle le prévoit dans le rapport sur sa vingt et unième session^r, la Commission parviendra à des conclusions pratiques au cours de son examen de la question des relations entre Etats et organisations internationales, et qu'il ne sera donc pas nécessaire de reprendre l'examen de cette question dans le cadre de la présente étude.

B. — *Association des organisations internationales aux travaux*

21. Nous estimons que, pour le moment, la Commission peut s'en tenir aux mesures qu'elle a proposées à sa vingt-deuxième session et qui, comme nous le savons, ont été depuis approuvées en principe par l'Assemblée générale dans sa résolution 2634 (XXV), du 12 novembre 1970. Le rapport que la Sous-Commission doit soumettre à la Commission du droit international peut donner des indications sur le type de renseignements que les organisations internationales intéressées seront appelées à fournir

^p *Annuaire de la Commission du droit international, 1963, vol. I, p. 322, 718^e séance, par. 3 à 7.*

^q *Ibid.*, 1968, vol. I, p. 13 et suiv., 945^e et 946^e séances.

^r *Ibid.*, 1969, vol. II, p. 214, doc. A/7610/Rev.1, par. 18.

d'après les indications du Rapporteur spécial. Compte tenu des hésitations exprimées durant la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités par les représentants des Etats invités à donner leur avis sur la question⁸, il semble qu'il soit nécessaire d'en savoir beaucoup plus sur les éléments du problème si l'on veut faire de nouveaux progrès en la matière, et qu'il incombe aux organisations internationales intéressées de participer au rassemblement des données qui pourront servir plus tard de base à des décisions viables.

⁸ Voir *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* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.6), p. 179, 30^e séance plénière, par. 32 à 35; p. 190 et 191, 32^e séance plénière, par. 37 à 52.

5. M. Ustor (29 janvier 1971)

[Texte original en anglais]

1. Dans l'introduction précédant le questionnaire, M. Reuter souligne à bon droit que la matière que la Commission se propose d'aborder apparaît comme très difficile. Il s'agit bien là en effet d'un sujet relativement auquel, pour reprendre les termes mêmes de l'article 15 du statut de la Commission^a, « le droit n'est pas encore suffisamment développé dans la pratique des Etats » ni dans celle de leurs organisations. Cela explique les hésitations que reflètent les questions posées dans le questionnaire, dont bon nombre sont qualifiées de prématurées; cela explique également les hésitations et les incertitudes de l'auteur des réponses qui vont suivre et son désir d'en souligner le caractère provisoire.

I. — LIMITES À ASSIGNER AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. — Sur quels traités porteront les travaux?

- 1) *Faut-il exclure les accords non écrits?*
 - 2) *Est-il possible et convenable d'éviter de revenir sur des questions qui ont fait l'objet d'articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités?*
2. Pour les raisons données dans le questionnaire, j'estime moi aussi que l'étude à entreprendre ne doit porter, à l'exemple de la Convention de Vienne sur le droit des traités, que sur les traités conclus par écrit. J'estime également qu'il convient, autant que possible, de ne pas remettre en question les règles de fond de ladite convention. Il est, bien entendu, souhaitable que les questions qui surgissent soient étudiées à fond dans tous leurs détails et que la Commission laisse le Rapporteur spécial entièrement libre d'explorer tous les aspects du problème. Tel est le cas notamment des problèmes du type de ceux que pose la formule « toute règle pertinente de l'organisation », employée dans l'article 5 de la Convention de Vienne. Toutefois, si l'étude du terme « accord écrit »

^a *Statut de la Commission du droit international* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 62.V.2).

devait inciter à modifier le sens du terme « traité », tel qu'il est défini dans la Convention, ce n'est pas sans de graves réticences que, pour des raisons pratiques, j'envisagerais toute action prise en ce sens, même si des raisons théoriques plaident en faveur d'une modification.

3) *Peut-on prévoir qu'il y aura lieu de procéder à des distinctions parmi les catégories de traités à considérer?*

3. Je ne pense pas que l'on puisse se prononcer *a priori* contre l'établissement de distinctions entre les catégories de traités à considérer. Outre les exemples mentionnés dans le questionnaire, on peut songer aux traités multilatéraux en général, domaine dans lequel les organisations internationales ont très peu d'expérience. La Commission, tenant compte du vieil adage selon lequel le droit se développe non pas selon la logique mais d'après l'expérience, souhaitera sans doute faire preuve de sa prudence coutumière lorsqu'il s'agit d'adopter des dispositions régissant des questions pour lesquelles la pratique n'est pas encore bien établie. Selon moi, une telle prudence s'impose tout particulièrement à l'égard des problèmes énumérés dans le paragraphe 7 du questionnaire, problèmes que je préférerais voir mis de côté pour l'instant.

B. — Pour quelles organisations internationales vaudront les propositions de la Commission?

4. La solution idéale au problème soulevé par cette question serait évidemment d'adopter des projets de règles intéressant les traités de *toutes* les organisations internationales gouvernementales — et ce, d'autant plus qu'à peu près toutes les organisations intergouvernementales ont une certaine pratique en matière de conclusion de traités. On peut cependant se demander si, pour des raisons de commodité, il ne serait pas souhaitable d'aborder le problème de manière plus prudente, comme la Commission a choisi de le faire dans le cas des représentants d'Etats auprès d'organisations internationales. Sous réserve d'une étude plus poussée de la question, je pencherais pour l'instant pour la seconde solution, qui permettrait en outre de simplifier les consultations avec les organisations intéressées.

II. — MANIÈRE DE TRAITER LE SUJET

5. Il est évident qu'il faudrait, comme à l'ordinaire, procéder à la nomination d'un rapporteur spécial et lui donner des indications touchant le travail que l'on attend de lui.

A. — Détermination de la matière des travaux

- 1) *La meilleure manière d'aborder le sujet ne consiste-t-elle pas à partir des articles de la Convention de Vienne?*
6. J'estime moi aussi qu'il n'est pas possible de répondre à cette question autrement que par l'affirmative : le point de départ naturel de l'étude envisagée est la Convention de Vienne. Lorsque l'on procédera à la lecture attentive de la Convention, il conviendra peut-être de se poser, à propos de certaines dispositions, les quatre questions suivantes :
- Ces dispositions sont-elles applicables à un Etat qui aurait établi des relations conventionnelles non pas avec un ou plusieurs Etats (ce qui est le cas, par hypothèse,

dans la Convention de Vienne), mais avec des organisations internationales?

Ces dispositions sont-elles applicables à une organisation internationale qui aurait établi des relations conventionnelles :

- a) Avec un ou plusieurs Etats membres?
- b) Avec un ou plusieurs Etats non membres?
- c) Avec une ou plusieurs organisations internationales?

2) *Quelles sont les matières qui, en suivant les articles de la Convention de Vienne, appelleraient des modifications ou des compléments importants?*

7. Il est de toute évidence nécessaire de rédiger un article relatif à la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Pour ce faire, il faudra procéder à un examen particulièrement serré de la pratique et de la doctrine. Tout en rejetant les théories extrêmes qui attribueraient aux organisations internationales une compétence excessive à cet égard, la Commission devra néanmoins tenter, avec la plus grande prudence, de déterminer les cas dans lesquels il est possible d'établir qu'une organisation a la capacité de conclure des traités alors qu'aucune disposition expresse de son acte constitutif ne l'y autorise.

8. L'article 46 de la Convention de Vienne est l'une des règles à propos desquelles il conviendra de se poser les quatre questions suggérées plus haut. La réponse à la première sera affirmative, mais il conviendra de procéder à un examen approfondi de la pratique, lorsqu'elle existe, avant de donner une réponse aux trois autres. Il me semble toutefois que, dans une convention applicable aux organisations internationales, la règle correspondant à l'article 46 devrait être plus stricte que la règle originale, car il y a une différence évidente de nature entre la constitution d'un Etat et l'acte constitutif d'une organisation internationale.

9. Je suis d'avis, moi aussi, qu'il est trop tôt pour se prononcer sur les méthodes à adopter pour remodeler les articles 7 à 17.

10. La question de l'effet sur les organisations internationales des traités conclus entre Etats n'entre pas dans le domaine de la présente étude; en fait, elle relève de la Convention de Vienne elle-même. Pourtant, je pense que la Commission pourrait se pencher sur ce problème. A la question précise posée dans le même ordre d'idées dans le questionnaire, je répondrai pour le moment comme suit : la question des effets d'un traité conclu par une organisation internationale (avec une autre organisation ou avec un ou plusieurs Etats non membres) au regard des Etats membres qui ne sont pas parties audit traité doit être régie par l'acte constitutif de l'organisation intéressée et par les autres dispositions de son droit interne. Cette question ressortit moins au droit des traités à proprement parler qu'au droit de l'organisation intéressée ou à celui des organisations internationales en général.

11. Je ne pense pas que l'article 47 de la Convention de Vienne puisse s'appliquer sans modification aux traités conclus par les organisations internationales; en revanche, les articles 48 et 50 devraient être maintenus inchangés quant au fond.

12. Je n'ai aucune difficulté à admettre la validité générale de l'article 54. Encore une fois, je pense que la ques-

tion des conséquences pour les Etats membres de l'extinction d'un traité constitutif dépasse le domaine du droit des traités.

13. Les effets de la perte de qualité de membre d'une organisation sur l'application d'un traité conclu entre l'organisation et ledit Etat valent certainement la peine d'être examinés de très près. A cet égard, je pense que les dispositions de l'article 62 de la Convention de Vienne conviendront mieux que celles de l'article 63.

14. J'estime pour ma part qu'il vaut mieux exclure de l'étude à entreprendre la question du règlement des différends. La procédure concernant le règlement des différends est une question générale de droit international, et il ne serait pas indiqué d'en traiter de façon fragmentaire à l'occasion de chaque question de fond, ce qui pourrait conduire à adopter en chaque cas des solutions différentes. De plus, des considérations strictement pratiques militent en faveur d'un traitement distinct des questions de fond et des questions relatives au règlement des différends. On s'est en effet aperçu à la Conférence sur le droit des traités que, s'il était relativement aisé de parvenir à un accord assez large sur les questions de fond, l'idée d'inclure dans la Convention des règles relatives au règlement des différends suscitait une forte opposition. Il me paraît que si l'opinion de ceux qui estiment que des règles de ce genre doivent être adoptées en même temps que les règles de fond venait à prévaloir, ce serait une victoire à la Pyrrhus : l'entrée en vigueur de la Convention n'en serait pas avancée pour autant. Je pense que la Commission serait bien avisée de tenir le plus grand compte des considérations qui précèdent.

15. A mon avis, c'est au Rapporteur spécial qu'il faut laisser le soin de décider s'il y a lieu de proposer des dispositions relatives aux dépositaires, aux notifications, etc., selon le type de traités qu'il s'agit de considérer.

3) *Convient-il d'examiner d'autres points du droit des traités délibérément laissés de côté par la Convention de Vienne?*

16. S'agissant de l'article 73 de la Convention de Vienne, je pense moi aussi qu'il convient de se conformer dans le cas présent à ce qui avait été fait à cette occasion et de maintenir l'étude dans les limites que ladite convention a établies.

B. — Association des organisations internationales aux travaux

17. J'approuve les conclusions contenues dans ce paragraphe.

6. M. Tabibi (6 avril 1971)

[*Texte original en anglais*]

I. — LIMITES À ASSIGNER AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. — Sur quels traités porteront les travaux?

1) *Faut-il exclure les accords non écrits?*

1. De même que dans le cas des traités non écrits entre Etats, qui a été exclu par la Commission et par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, il convient

ici d'exclure la question des traités non écrits, quelle que soit son importance dans la pratique de diverses organisations internationales. C'est pourquoi la Commission devrait traiter uniquement des accords écrits — et en même temps essayer de définir avec précision en quoi consiste un accord écrit.

2) *Est-il possible et convenable d'éviter de revenir sur des questions qui ont fait l'objet d'articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités?*

2. Les règles de la Convention de Vienne, bien qu'étant aujourd'hui sanctionnées par tant de signatures de représentants d'Etats, n'excluent aucunement une étude plus vaste, notamment sur le pouvoir des organisations de conclure des traités.

3) *Peut-on prévoir qu'il y aura lieu de procéder à des distinctions parmi les catégories de traités à considérer?*

3. Il semble qu'il soit utile d'explorer certaines distinctions entre diverses catégories de traités, fondées sur le but et l'objet effectifs du traité et conformément à la pratique et au statut des organisations de caractère universel.

B. — Pour quelles organisations internationales vaudront les propositions de la Commission?

4. Les propositions de la Commission devront s'appliquer principalement aux organisations gouvernementales de caractère universel, et à cet égard la Commission devra s'informer de l'opinion des organisations intéressées.

II. — MANIÈRE DE TRAITER LE SUJET

5. Le futur rapporteur devra étudier cette question à fond et à l'avance, comme l'ont fait les rapporteurs précédents pour d'autres questions dont la Commission les avait chargés, et ce n'est qu'ensuite que la Commission sera en mesure d'arrêter définitivement sa position en la matière.

A. — Détermination de la matière des travaux

1) *La meilleure manière d'aborder le sujet ne consiste-t-elle pas à partir des articles de la Convention de Vienne?*

6. Oui, en effet, à condition que le rapporteur étudie attentivement les articles de la Convention de Vienne.

2) *Quelles sont les matières qui, en suivant les articles de la Convention de Vienne, appelleraient des modifications ou des compléments importants?*

3) *Convient-il d'examiner d'autres points du droit des traités délibérément laissés de côté par la Convention de Vienne?*

7. Le futur rapporteur doit concentrer son attention sur ces deux questions et rédiger une étude approfondie en vue de la décision définitive que prendra la Commission à sa prochaine session.

B. — Association des organisations internationales aux travaux

8. L'explication donnée à cet égard par le Président de la Sous-Commission au paragraphe 24 de son questionnaire est sage et juste. Nous devons attendre que le rapporteur sur cette question soit désigné et se mette à la tâche, et c'est seulement lorsqu'il aura avancé jusqu'à un certain point dans ses travaux qu'il faudra se procurer des indications et des renseignements complémentaires.

7. M. Nagendra Singh (18 juin 1971)

[Texte original en anglais]

1. Avant de répondre au questionnaire, je voudrais dire combien j'apprécie les efforts du Président de la Sous-Commission, M. Paul Reuter, qui aborde le sujet dans un esprit scientifique et cherche à le cerner dans son ensemble. Le Secrétaire général mérite aussi d'être loué pour la façon dont a été élaboré le document de travail A/CN.4/L.161 et Add.1 et 2.

Mes réponses aux différentes questions sont les suivantes.

I. — LIMITES À ASSIGNER AUX TRAVAUX DE LA COMMISSION

A. — Sur quels traités porteront les travaux?

1) *Faut-il exclure les accords non écrits?*

2. La Convention de Vienne sur le droit des traités exclut les accords non écrits de son champ d'application. Quant à la définition de ce qui constitue un accord écrit, j'estime que ce qui est dit à l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne doit être considéré comme acceptable. La Commission pourrait au moins prendre cela comme base pour le travail qu'elle entreprend maintenant. Les accords non écrits devraient donc être exclus.

2) *Est-il possible et convenable d'éviter de revenir sur des questions qui ont fait l'objet d'articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités?*

3. Etant donné que la Convention de Vienne représente le droit établi en la matière, il serait dangereux de remettre en cause les règles de cette convention dans nos travaux. Il est possible en revanche de préciser certaines règles et expressions qui ont une importance particulière pour les organisations internationales, mais en aucun cas nous ne devons chercher à modifier les principes établis de la Convention.

4. En fait, nous atteindrons pleinement notre but si nous traitons à fond les points non couverts par la Convention de Vienne qui ont de l'importance du point de vue des organisations internationales lorsque celles-ci sont parties à un traité. Nous devrions aussi examiner les articles de la Convention pour chercher à développer encore le droit en la matière, dans la mesure où il intéresse les organisations internationales. Ainsi, nous nous efforcerions de traiter les points non résolus, de développer et

de préciser, pour ce qui touche à l'essentiel de notre sujet, mais nous ne devrions pas remettre en cause les principes fondamentaux de la Convention sur le droit des traités.

3) *Peut-on prévoir qu'il y aura lieu de procéder à des distinctions parmi les catégories de traités à considérer?*

5. La distinction habituelle entre traités bilatéraux et traités multilatéraux pourrait être examinée en ce qui concerne les traités auxquels des organisations internationales sont parties. Ce problème se posera peut-être lorsque l'étude sera plus avancée. On pourrait peut-être préciser qu'il est impossible de classer les traités et de les diviser en groupes nettement tranchés. Néanmoins, il est vrai que, selon la compétence des organisations internationales, certaines classifications pourront paraître possibles lorsque le problème sera étudié de façon plus détaillée. Par exemple, certaines organisations ont une compétence limitée pour conclure des accords du type « traité-loi ». Il y a peut-être aussi des organisations qui ne peuvent être parties qu'à des traités du type « traité-contrat ».

6. En outre, selon l'identité des parties à un traité, on pourrait encore distinguer les catégories suivantes :

- a) Traités auxquels des organisations internationales sont seules parties;
- b) Traités auxquels des Etats membres sont seuls parties, l'organisation internationale n'intervenant que parce que le traité est conclu sous ses auspices;
- c) Traités auxquels sont parties une organisation internationale et un Etat membre;
- d) Traités auxquels sont parties une organisation internationale et plusieurs Etats membres.

7. Outre ces distinctions, fondées sur le caractère bilatéral ou multilatéral du traité, on pourrait aussi faire une distinction selon la nature et le type d'organisation internationale. Par exemple, certaines organisations internationales peuvent, selon leur nature et leurs fonctions, être parties à des traités qui seront peut-être différents des traités conclus par les organisations internationales dont les fonctions sont autres. Ces questions ne pourront être tranchées qu'après une étude plus détaillée, ainsi qu'il est dit plus haut.

B. — *Pour quelles organisations internationales vaudront les propositions de la Commission?*

8. A mon avis, l'étude pourrait porter sur toutes les organisations internationales intergouvernementales qui ont la compétence voulue pour conclure des traités. Ce serait une erreur de limiter le sujet aux organisations internationales de type universel ou global. La raison en est bien simple. Si une organisation internationale a compétence pour conclure des traités, nous ne pouvons négliger ces traités lorsque nous codifions le droit relatif aux traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Notre étude doit être complète et traiter le sujet à fond; elle ne peut donc se limiter aux seules organisations internationales de type universel. Il ne faut pas non plus vouloir la limiter aux organisations interna-

tionales importantes, en excluant celles qui sont moins importantes. Pareille étude serait vicieuse, car il est impossible de distinguer entre ce qui est important et ce qui ne l'est pas. Sans doute pourrait-on faire une distinction selon que les organisations internationales sont universelles ou ne le sont pas, mais cette distinction n'est pas nécessaire pour notre propos si nous voulons codifier le droit relatif aux traités conclus entre organisations internationales ou par les organisations internationales. Dès lors qu'il y a des traités auxquels une organisation internationale est partie, notre devoir est d'énoncer des règles à leur sujet, et non de les exclure du champ de notre étude.

II. — MANIÈRE DE TRAITER LE SUJET

A. — *Détermination de la matière des travaux*

1) *La meilleure manière d'aborder le sujet ne consiste-t-elle pas à partir des articles de la Convention de Vienne?*

9. Je suis d'accord avec M. Reuter pour estimer que la Commission doit aborder le sujet en acceptant comme base les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il sera facile alors de soumettre les problèmes des organisations internationales aux articles codifiés de la Convention pour chercher quelles modifications il faut apporter et quelles adjonctions sont nécessaires pour résoudre les problèmes particuliers des organisations internationales.

2) *Quelles sont les matières qui, en suivant les articles de la Convention de Vienne, appelleraient des modifications ou des compléments importants?*

10. Le principal élément qui appellera une modification ou un complément important est la compétence des organisations internationales pour conclure des traités. Par exemple, il faut consulter l'acte constitutif de l'organisation internationale pour savoir s'il permet ou non à l'organisation de conclure des traités. S'il le permet, limite-t-il ou restreint-il en aucune manière le pouvoir de l'organisation de s'engager par traité? L'existence de l'acte constitutif, par opposition au droit inhérent de l'Etat souverain de conclure des traités, est la différence la plus importante dont le rapporteur spécial devra tenir compte lorsqu'il rédigera des articles aux fins de codification de cette matière particulière.

11. Un autre point important est le *modus operandi* de la conclusion de traités par les organisations internationales. Il exigera peut-être une étude minutieuse.

12. Un autre facteur important a trait à la situation où se trouve une organisation internationale du fait qu'elle peut souvent être assimilée à une tierce partie. La question fondamentale se pose aussi de savoir comment une organisation internationale peut être liée par un traité et comment elle exprime son consentement. Il faudra procéder à un examen très attentif de l'instrument constitutif pour codifier le droit en ce qui concerne des problèmes tels que ceux du consentement, de la ratification, etc.

13. Il n'est peut-être pas nécessaire d'énumérer ici les articles de la Convention de Vienne qui s'appliqueront

ipso facto aux organisations internationales et ceux qui devront être élargis ou développés pour résoudre les problèmes particuliers des traités conclus par des organisations internationales.

3) *Convient-il d'examiner d'autres points du droit des traités délibérément laissés de côté par la Convention de Vienne?*

14. J'approuve pleinement la proposition tendant à ce que, au début de nos travaux, nous ne nous occupions pas des aspects du droit des traités qui ont été intentionnellement laissés de côté par la Convention de Vienne. Par exemple, les questions relatives à la succession d'Etats, à la responsabilité internationale, au déclenchement d'hostilités, etc., sont des sujets à part qui exigent un examen distinct. Ils alourdiraient exagérément notre travail de codification. Néanmoins, si le complément envisagé était de portée très limitée et pouvait tenir tout entier dans un petit nombre d'articles, l'étude pourrait peut-être englober toutes ces questions non traitées dans la Convention, et la décision prise à leur sujet pourrait être incorporée dans notre codification sans en détruire l'équilibre. A première vue, il me semble que les sujets non traités par la Convention de Vienne ne se prêtent pas à notre exercice de codification, à moins que nous ne voulions terminer tout le sujet des organisations internationales et qu'il ne suffise que d'un petit nombre d'articles pour achever cette étude dans tous ses aspects.

B. — *Association des organisations internationales aux travaux*

15. Je suis tout à fait d'accord avec le professeur Reuter lorsqu'il propose que la Commission prenne les mesures décidées à la vingt-deuxième session. Toutefois, nous ne devons pas fermer la porte aux organisations internationales qui manifesteraient un désir particulier de s'associer à notre travail. Evidemment, si un grand nombre d'organisations internationales expriment ce désir, notre travail risque de ne pouvoir être achevé avec la promptitude et l'efficacité voulues. Quoi qu'il en soit, nous devons nous montrer libéraux et ne pas repousser l'offre d'une organisation internationale particulièrement désireuse de nous aider. Sous réserve de cette observation, j'appuie l'idée que la Commission prenne les mesures décidées à la vingt-deuxième session.

CONCLUSION

16. La question est aujourd'hui d'une importance vitale, étant donné le rôle toujours croissant que jouent les organisations internationales dans la vie de la communauté mondiale, et la Commission doit poursuivre son œuvre de codification sans perdre un moment. Il faut donc nommer le plus tôt possible un rapporteur spécial pour tenter de combler la lacune qui existe actuellement dans la codification du droit en la matière.