

Document:-
A/CN.4/271

**Deuxième rapport sur la question des traités conclus entre États et organisations
internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, par
M. Paul Reuter, Rapporteur spécial**

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:-
1973, vol. II

*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 4 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/271

**Deuxième rapport sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales
ou entre deux ou plusieurs organisations internationales,
par M. Paul Reuter, rapporteur spécial**

[Texte original en français]
[15 mai 1973]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
<i>Liste des abréviations</i>	74
	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	1-6 74
PREMIÈRE PARTIE. — QUESTIONS DE MÉTHODE	7-21 75
A. Rédaction d'un projet d'articles comme objectif final	8 75
B. Respect du cadre de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969)	9-12 75
C. Portée du premier questionnaire adressé aux organisations internationales	13-15 76
D. Difficulté de principe	16-21 76
DEUXIÈME PARTIE. — QUELQUES PROBLÈMES DE FOND	22-107 77
A. Partie I (Introduction) de la Convention de 1969 et notion de partie	23-33 77
B. Partie II (Conclusion et entrée en vigueur des traités) de la Convention de 1969	34-77 79
1. Forme des accords	35-37 79
2. Capacité des organisations internationales de conclure des traités	38-52 79
3. Représentation	53-77 81
a) Détermination et preuve de la qualité pour représenter une organisation internationale dans une des phases quelconques de la conclusion d'un traité	56-64 82
b) Accords conclus par les organes subsidiaires	65-68 83
c) Participation d'une organisation internationale à un traité pour le compte d'un territoire qu'elle représente	69-77 84
C. Partie III (Respect, application et interprétation des traités) de la Convention de 1969	78-107 86
1. Accords conclus en vue de l'exécution d'un autre accord	79-82 86
2. « Accords internes » par rapport à une organisation internationale	83-88 87
3. Effets des accords à l'égard des tiers	89-107 88
a) L'organisation internationale est-elle un tiers par rapport à certains traités entre Etats?	92-98 88
b) Les Etats membres d'une organisation internationale sont-ils des tiers par rapport aux accords conclus par cette organisation?	99-107 90
ANNEXE. — QUESTIONNAIRE ÉTABLI PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	91

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CDI	Commission du droit international
CIJ	Cour internationale de Justice
<i>C.I.J. Mémoires</i>	<i>CIJ, Mémoires, plaidoiries et documents</i>
<i>C.I.J. Recueil</i>	<i>CIJ, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances</i>
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IDA	Association internationale de développement
OIT	Organisation internationale du Travail
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
SDN	Société des Nations
SFI	Société financière internationale
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Introduction

1. Dans un premier rapport, en date du 3 avril 1972¹, le Rapporteur spécial avait exposé à la CDI comment la matière s'était historiquement développée, puis il s'était efforcé de présenter dans leurs grandes lignes quelques orientations qui lui paraissaient déjà s'imposer. Il posait aussi quelques questions au sujet desquelles il aurait souhaité connaître les sentiments de la Commission. L'ordre du jour très chargé de la CDI et les priorités qui s'imposaient à elle ont empêché que ce rapport soit examiné à sa vingt-quatrième session.

2. Ce deuxième rapport a pour objet de compléter le rapport précédent, de faciliter l'examen de celui-ci en résumant les aspects essentiels, et, surtout, de tenir compte d'éléments nouveaux², au premier rang desquels il faut ranger les substantielles informations recueillies entre-temps auprès des organisations internationales.

On se souviendra en effet qu'à sa vingt-troisième session, en désignant un rapporteur spécial, la Commission avait précisé que parmi les documents à préparer en vue de l'étude envisagée devrait figurer « un exposé de la pratique de l'ONU et des principales organisations internationales en la matière³ », ces dernières ayant été définies « pour le moment et aux fins de cette étude [...]

¹ *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 187, doc. A/CN.4/258.

² Parmi les publications consacrées à ce sujet, on mentionnera surtout le rapport présenté par M. R.-J. Dupuy à l'Institut de droit international: *L'application des règles du droit international général des traités aux accords conclus par les organisations internationales*, Genève, Imprimerie de la « Tribune de Genève », 1972.

³ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 368, doc. A/8410/Rev.1, par. 118, al. b.

comme [...] celles qui ont été invitées à envoyer des observateurs à la Conférence de Vienne sur le droit des traités⁴ ».

3. En exécution de cette disposition, le Rapporteur spécial a élaboré un questionnaire que le Secrétaire général a adressé aux organisations intéressées en précisant dans sa lettre d'envoi que, étant donné que cette consultation n'avait qu'un caractère préliminaire, les réponses seraient pour le moment communiquées à titre personnel au Rapporteur spécial. Le Secrétaire général ajoutait: « Une fois que le cadre de l'exposé demandé par la Commission aura été plus clairement défini, votre organisation sera de nouveau consultée et pourra présenter une réponse définitive qui sera publiée dans l'exposé en question. »

4. Les organisations consultées ont envoyé des réponses plus ou moins longues, selon que les questions posées éveillaient au regard de leur expérience et de leurs préoccupations des échos plus ou moins prolongés, mais toutes leurs communications sont dignes du plus vif intérêt. Quand on est pleinement averti des charges écrasantes qui pèsent sur les secrétariats des organisations internationales, on apprécie à sa juste valeur l'effort fourni, et le Rapporteur spécial tient à exprimer toute sa gratitude pour l'aide inappréciable qui lui a été ainsi procurée. Ces réponses devront être l'objet d'une étude attentive et d'une méditation prolongée, mais, avant de soutenir jusqu'à leur terme les travaux du Rapporteur spécial, elles peuvent déjà illustrer certaines considérations générales qui doivent être soumises à la Commission.

⁴ *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 331, doc. A/8010/Rev.1, par. 89.

5. Le Rapporteur spécial s'en tiendra à leur sujet aux conditions et aux engagements qui ont été pris à l'égard des organisations, c'est-à-dire que ces réponses ne seront pas pour le moment publiées; on ajoutera seulement en annexe au présent rapport le questionnaire auquel elles répondent. Leur substance ne sera présentée qu'en termes généraux, sans référence aux positions propres à chaque organisation, sauf dans le cas où les représentants des organisations les ont rendues publiques dans des circonstances étrangères à l'envoi de ce questionnaire.

6. Pour faciliter le travail de la Commission, le Rapporteur spécial reprendra sous une forme abrégée (et, il l'espère, plus précise et plus catégorique) certaines des orientations proposées dans son premier rapport et insistera sur les éléments nouveaux recueillis grâce à la coopération des secrétariats internationaux. Les développements qui suivent seront consacrés en premier lieu aux questions de méthode, qui continuent à présenter en l'espèce une importance exceptionnelle et, en second lieu, à quelques-unes des questions de fond les plus importantes.

Première partie

Questions de méthode

7. La position qui semble s'imposer actuellement au Rapporteur spécial pourrait être présentée en quatre points.

A. — RÉDACTION D'UN PROJET D'ARTICLES COMME OBJECTIF FINAL

8. Le Rapporteur spécial s'assigne, comme objectif final, de terminer son travail par la rédaction d'un projet d'articles. Il semble en effet que cette méthode, aujourd'hui suivie par tous les rapporteurs spéciaux, soit la seule qui, en elle-même, comporte la rigueur et la précision qui doivent marquer tous les travaux de la Commission; au surplus, elle est indispensable si l'on n'exclut pas que la consécration finale des travaux du Rapporteur spécial reçoive la forme d'une convention formelle. Ce rappel serait inutile si, d'un autre côté, il ne fallait pas réserver entièrement, à raison d'une difficulté propre à la matière, la question de la forme juridique finale que devront recevoir ces travaux. En effet, les organisations internationales intéressées devront, d'une manière ou d'une autre, être associées à l'entreprise, notamment pour la mener à son terme, et la participation des organisations internationales à la conclusion d'une convention sur ce genre de traités met en cause les problèmes de fond qu'elle a précisément pour objet de résoudre. La participation des organisations internationales à une convention multilatérale générale soulève en effet certaines objections. D'autres solutions qu'une convention générale sont possibles: soit une déclaration par l'Assemblée générale, soit un recours à un mécanisme analogue à celui qui a été mis au point pour la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées⁵. On reviendra plus loin sur certains de ces points.

⁵ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 204, 210 et suiv., doc. A/CN.4/258, par. 52, 68 et suiv.

B. — RESPECT DU CADRE DE LA CONVENTION DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITÉS (1969)

9. Dans les travaux de la sous-commission qui a précédé la désignation d'un rapporteur spécial⁶, il a été admis que l'objectif à atteindre était l'extension et, à défaut, l'adaptation des articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁷ aux accords des organisations internationales, en restant fidèle à l'esprit, aux formes et à la structure de cette convention. Cette position entraîne une conséquence négative importante: en principe, il ne conviendrait pas d'inclure des matières ou des sujets que, en ce qui concerne les traités entre Etats, la Convention de 1969 a délibérément laissés de côté; c'est à ce titre notamment qu'il semble nécessaire, sous le bénéfice d'une ou deux remarques, de laisser de côté tant la définition que le régime des accords non écrits⁸.

10. Mais cette position de principe entraîne bien d'autres conséquences essentielles. Ainsi en ce qui concerne le champ d'application du projet d'articles à élaborer, il conviendrait, au moins au premier abord, de partir d'une définition de l'organisation internationale identique à celle de la Convention de 1969. En effet, cette convention contient déjà quelques règles qui intéressent les organisations internationales⁹. Si l'on suppose un instant qu'un projet d'articles sur les accords des organisations internationales part d'une définition plus restreinte des organisations pour lesquelles il dispose, on aboutirait à un triple régime juridique applicable aux accords des organisations: celui de la Convention de 1969, celui du projet d'articles, et celui qui découle de la coutume et des principes généraux du droit. Une telle situation irait à l'encontre de tous les objectifs de la codification, en compliquant et en rendant incertaine la situation actuelle.

11. Une autre conséquence de cette dépendance (sur laquelle on reviendra encore plus loin, mais qui souffre, à raison de son importance, d'être plusieurs fois énoncée) réside dans le caractère nécessairement très général des dispositions du futur projet d'articles. Si l'on part en effet de la définition, très large et même indéterminée, de la Convention de 1969 en ce qui concerne les organisations internationales, il s'ensuit que les règles à prévoir doivent s'appliquer à toutes les organisations internationales et qu'elles ne peuvent, par conséquent, qu'être très générales.

12. Enfin, d'une manière encore plus précise, la tâche du Rapporteur spécial va consister à examiner un à un les différents articles de la Convention de 1969 afin de rechercher ceux qui peuvent s'appliquer sans autre adaptation aux accords des organisations internationales et de proposer pour les autres articles les modifications nécessaires.

⁶ Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 368, doc. A/8410/Rev.1, chap. IV, annexe.

⁷ 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. La convention est ci-après dénommée « Convention de 1969 ».

⁸ Voir ci-dessous par. 37.

⁹ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 198, 203, 208 et suiv., doc. A/CN.4/258, par. 36, 51, 65 et suiv.

C. — PORTÉE DU PREMIER QUESTIONNAIRE ADRESSÉ
AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

13. La dernière observation permet d'éclairer la portée du questionnaire qui a été adressé aux organisations internationales dans les conditions rappelées plus haut.

14. En effet, cette fidélité très étroite au texte et au cadre de la Convention de 1969 repose sur l'idée qu'il n'y a pas un seul problème qui présenterait le double caractère, d'une part, d'être important et de pouvoir comporter une solution générale commune pour toutes les organisations internationales et, d'autre part, d'échapper à l'application des dispositions de la Convention de 1969. Or, cette idée est peut-être exacte, mais elle appelle une vérification par une contre-épreuve. Il faut en effet tenter de vérifier, en se plaçant hors du cadre si exactement élaboré de la Convention, qu'il n'y a pas un point important susceptible d'être codifié qui soit laissé de côté.

15. C'est dans cet esprit qu'un certain nombre de questions, volontairement limitées à quelques points choisis avec soin, ont été adressées aux organisations internationales. Dans la pensée du Rapporteur spécial, elles représentent en quelque sorte un sondage, et rien de plus. Rien ne serait plus contraire à ses intentions que de considérer qu'elles représentent une tentative d'étendre le domaine de la codification et qu'il est d'ores et déjà envisagé de présenter des projets d'articles sur les matières qui en sont l'objet. Le Rapporteur spécial ne nourrissait pas à ce sujet d'ambitions aussi étendues, et il voulait surtout obtenir la confirmation de certaines appréciations et établir avec plus de sécurité les limites de son entreprise. Il apparaîtra ainsi au terme de cet exposé que bien des questions ne sont pas encore mûres pour la codification, soit que la pratique ne soit pas encore fixée, soit qu'elle ne les ait pas encore rencontrées, soit même — et c'est le dernier point qu'il faut aborder maintenant — que les solutions qu'elles comportent soient trop diversifiées pour faire l'objet d'une codification.

D. — DIFFICULTÉ DE PRINCIPE

16. Comme on l'a précédemment indiqué¹⁰, les organisations internationales n'ont pas suivi sans appréhension les travaux qui devaient aboutir à la Convention de 1969; les textes adoptés ne laissaient pas en dehors de leur influence l'activité des organisations internationales en matière conventionnelle, qu'il s'agisse soit des accords conclus par les organisations, soit des accords conclus dans leur sein ou sous leurs auspices. Si le domaine d'application de la Convention a été finalement, à ce sujet, assez restreint et si des garanties ont été prévues pour les organisations internationales, il est normal que ces appréhensions demeurent entières lorsqu'il s'agit de la préparation d'un projet qui vise spécifiquement les accords conclus par les organisations internationales. Les organisations consultées à la demande du Rapporteur spécial ont répondu avec une grande complaisance au questionnaire qui leur était adressé, et on leur doit d'autant plus de reconnaissance que certaines des questions qui leur ont été adressées mettaient en cause d'une manière presque indiscreète des pratiques ou des

positions qui n'avaient pas encore fait de leur part l'objet d'une ligne de conduite définitive.

17. Le Rapporteur spécial a toujours été conscient que, au-delà même des particularités pouvant toucher un point précis, l'élaboration d'un projet d'articles sur les accords des organisations internationales soulève une question de principe essentielle. Jusqu'à présent, les organisations internationales, agissant surtout par leurs secrétariats généraux, sans disposer généralement des ressources de textes généraux ni de précédents, ont construit lentement et sans éclat, par le seul développement de la pratique, un corps de solutions ajusté aux besoins et aux caractères propres de chaque organisation. La codification actuellement envisagée pourrait risquer de modifier cette élaboration spontanée en introduisant dans le régime des accords des organisations internationales deux traits nouveaux: la *stabilité* et la *généralité*.

18. On a exposé longuement dans le premier rapport¹¹ comment la Convention de 1969, tout en s'appliquant aux traités constitutifs d'une organisation internationale et aux traités adoptés en son sein, avait posé la « réserve de toute règle pertinente de l'organisation » (art. 5), et comment un doute s'était élevé sur la question de savoir si les règles pertinentes d'une organisation pouvaient comprendre également la *pratique* à ce stade où celle-ci ne peut encore être considérée comme constituant une règle de droit. Ce qui est certain, en tout cas, c'est que la codification, sous peine de perdre sa signification essentielle, exerce un effet stabilisateur, au moins pendant un certain temps, sur le développement de la pratique et la naissance de la coutume. On ne comprendrait pas les travaux de la codification si celle-ci était rigoureusement dépourvue d'effet juridique.

19. Mais la codification a également un effet de *généralisation* et d'*uniformisation*. Au lieu que chaque organisation définisse à son propre usage un régime individualisé, elle subira une règle générale, formulant une solution moyenne, applicable à toutes les organisations. On craint donc la perte de l'autonomie dont chaque organisation disposait jusqu'à présent. Bien plus, on va même parfois jusqu'à penser et même à écrire que l'existence d'un droit commun à toutes les organisations — d'un « droit des organisations internationales » — serait difficile à concevoir, voire même impossible à réaliser.

On a précédemment rappelé¹² que la base même d'une telle position était l'existence d'un droit propre à chaque organisation, qui n'est lui-même que l'expression des différences qui existent dans le régime de chaque organisation, et avant tout dans ses fonctions. On a, à cette même occasion, indiqué selon quelles lignes générales une place pouvait être faite à ces considérations sans mettre radicalement en cause le principe d'une codification concernant les accords des organisations internationales. Mais ce point est tellement capital qu'il est nécessaire d'y revenir encore une fois.

20. Une comparaison entre la position des Etats et celle des organisations internationales aidera peut-être à

¹⁰ *Ibid.*, p. 201 et 203, par. 46 et 51.

¹¹ *Ibid.*, p. 203, par. 51.

¹² *Ibid.*, p. 215, par. 86 et suiv.

exposer plus clairement ce qu'il semble raisonnable d'admettre dans ce domaine. Chaque Etat dispose d'une grande liberté pour régler les problèmes de sa propre constitution et se donner les règles internes les plus appropriées à ses besoins. Mais cela n'empêche pas que, pour ses relations avec les autres Etats, et notamment pour le régime des traités internationaux, il est indispensable et reconnu par tous qu'existent des règles de droit international qui sont les mêmes pour tous les Etats. Il doit en être de même pour les organisations internationales. Celles-ci ont évidemment chacune un droit propre, qui est fondé sur une charte constitutive et sur tout le droit qui en est dérivé; mais il serait inconcevable que leurs relations mutuelles ou avec des Etats tiers soient soumises au droit propre à l'une d'elles¹³. Elles doivent relever de règles générales qui ne peuvent que faire partie du droit international public général. Il existe, certes, une différence capitale avec les Etats: dans le droit international général, les Etats se trouvent les uns à l'égard des autres sur un plan d'égalité souveraine; ils possèdent au regard du droit international la même structure et assument les mêmes fonctions, les seules différences étant d'ordre quantitatif. Chaque organisation est au contraire différente de toutes les autres, étant uniquement définie par des fonctions qui varient largement d'une organisation à une autre. Mais cette opposition entre le statut de l'Etat en droit international et le statut de chaque organisation peut bien interdire de formuler certaines règles générales qui méconnaîtraient les différences distinguant entre elles les organisations internationales; elle ne saurait empêcher que, dans le cadre de leurs relations mutuelles et de leurs relations avec les Etats tiers, les organisations internationales aient vocation de suivre des règles générales communes — et qu'il est nécessaire qu'elles le fassent.

21. Si telle est vraiment la manière dont on doit aborder le problème des accords conclus par des organisations internationales, on doit admettre qu'il ne doit pas y avoir d'obstacles majeurs à soumettre ces accords à un ensemble de règles générales, si l'on veut bien prendre certaines précautions. L'une d'elles consiste, pour éviter autant que possible une excessive rigidité, à écarter dans l'énoncé des règles tout formalisme et tous détails inutiles; l'autre consiste à renoncer à soumettre à des règles communes des questions qui doivent être réglées pour chaque organisation selon ses caractères propres. Si l'on accepte ces bases, il n'y a aucune raison de penser que les dispositions de la Convention de 1969 ne sont pas en général valables pour les accords des organisations internationales.

¹³ On met de côté la question des accords conclus par une organisation avec ses propres membres. En effet, on pourrait concevoir que, en raison d'une étroite dépendance avec la charte constitutive, ces accords soient soumis au droit propre de l'organisation, qui pourrait ainsi présenter, par rapport au droit international public, un caractère autonome. Mais cette hypothèse ne caractérise en fait que des systèmes politiques en voie d'intégration. Aux questions A.3 (accords présentant un caractère interne) et A.5 (accords ayant pour objet d'exécuter un autre accord), il a été donné par les organisations consultées des réponses intéressantes à d'autres points de vue, mais celles-ci montrent que la soumission générale de certains accords au droit « interne » de l'organisation n'entre pas actuellement dans leurs perspectives.

Deuxième partie

Quelques problèmes de fond

22. On voudrait, dans cette deuxième partie, exposer quelques problèmes du droit des traités sur lesquels les réponses données par les organisations internationales au questionnaire qui leur a été adressé ainsi que les réflexions du Rapporteur spécial permettant d'ajouter quelques données à celles qui, pour la plupart des points que l'on va aborder, avaient déjà été présentées dans le premier rapport.

On suivra, sans y apporter une rigueur complète, l'ordre des matières qui correspond à la Convention de 1969, et en ne s'attachant, bien entendu, qu'à quelques points caractéristiques choisis en raison de leur valeur d'exemples ou de leur importance. On les groupera en suivant les titres des trois premières parties de la Convention, à savoir Introduction; Conclusion et entrée en vigueur des traités; Respect, application et interprétation. On n'abordera pas de points relatifs aux parties IV à VIII, qui n'ont pas fait l'objet de questions adressées aux organisations.

A. — PARTIE I (INTRODUCTION) DE LA CONVENTION DE 1969 ET NOTION DE PARTIE

23. Parmi les dispositions générales de la Convention de 1969, il y en a quelques-unes qu'il serait souhaitable, de l'avis du Rapporteur spécial, tel qu'il peut provisoirement être formulé avant d'avoir entendu les observations de la Commission, de ne pas modifier. On ne reviendra pas sur les points qui ont été déjà signalés tels l'opportunité de ne considérer, pour les accords des organisations comme pour ceux des Etats, que les accords écrits ou de conserver la même définition des organisations internationales. En revanche, il serait utile de s'étendre assez longuement sur un point délicat et important qui concerne la définition de « partie » à un traité.

24. Comme on le sait, l'article 2, par. 1, al. g, de la Convention de 1969 donne de l'expression « partie » la définition suivante: « s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur ». Il apparaît du contexte comme des travaux de la CDI que cette définition a été élaborée pour l'opposer à l'expression « Etat contractant », qui s'entend « d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non » (art. 2, par. 1, al. f). Jamais, semble-t-il, la question n'a été posée de savoir si un Etat pouvait se trouver dans une position qui, sans être celle d'une « partie », ne serait pas celle d'un « tiers » — c'est-à-dire que, tout en étant tenu par les règles de fond du traité, cet Etat ne participerait pas à l'administration du traité, et notamment à sa révision. Ce que la Convention de 1969 prévoit, c'est un mécanisme collatéral à un traité par lequel un Etat tiers peut accepter certains droits et obligations — mais ce mécanisme est un accord absolument distinct du traité originaire et il dispose d'une manière totalement libre de certains droits et obligations. Il semble donc qu'au point de vue de la Convention il n'y ait pas à proprement parler de situation intermédiaire entre celle de « partie » et celle de « tiers » par rapport à un traité.

25. La question pourrait être tranchée dans les mêmes termes quant à la situation d'une organisation par rapport à un traité multilatéral. On peut cependant se demander si la situation dans laquelle une organisation, sans être partie à un traité entre Etats, bénéficie de droits et d'obligations étendus n'est pas très fréquente et n'appelle pas un examen nouveau.

26. C'est pour cette raison qu'il a été demandé à chaque organisation consultée, par une formule volontairement vague, d'indiquer si elle est actuellement, par rapport à des traités multilatéraux entre Etats, dans la position de « partie » à ces traités, d'« associée », ou de « personne obligée à respecter ces traités » (question A. 6).

Dans l'ensemble, les réponses groupées autour de ce thème sont d'une grande richesse et montrent qu'il existe des situations variées qui ont été réglées par des voies diverses. On pourrait peut-être distinguer deux groupes de situations exposées par les organisations internationales.

27. (A) Dans le premier groupe, des Etats membres d'une organisation (mais comprenant aussi à l'occasion des non-membres) concluent une convention à laquelle l'organisation n'est pas partie, mais en vertu de laquelle celle-ci se voit confier des droits et des obligations nouvelles. Cette situation est extrêmement fréquente pour toutes les organisations. Peut-on dire qu'elle n'appelle aucun examen particulier et s'explique au besoin par un accord collatéral tacite entre les Etats parties à la convention et l'organisation? Ou bien faut-il considérer que c'est là une situation spéciale, qui appellerait un effort de codification particulier à raison de sa fréquence?

28. Le problème¹⁴ sera repris plus loin¹⁵, car il met en cause les effets des traités à l'égard des tiers. Il suppose une étude plus approfondie, non seulement en droit mais aussi en fait, pour répondre à la question de savoir si, en matière d'accords des organisations internationales, il y aurait intérêt à créer une position spéciale pour les organisations non « parties » à un accord, mais étroitement associées à sa mise en œuvre.

29. (B) Dans le deuxième groupe se trouvent des accords qui lient les organisations internationales en toutes leurs dispositions de fond, mais sans que l'organisation possède les pouvoirs qui appartiennent normalement aux parties à un traité en ce qui concerne l'administration de la convention, sa révision, ou la participation avec voix délibérante aux organes qu'elle crée. Les exemples les plus récents se trouvent, outre certaines dispositions d'accords relatifs aux produits de base, dans les accords qui ont permis la participation des organisations internationales à certaines conventions internationales relatives à l'espace — mais il y a des exemples plus anciens, notamment en ce qui concerne la situation de l'ONU au sein de l'UIT.

30. Deux cas particuliers ont fait l'objet de deux questions expresses, adressées l'une à l'ONU, l'autre aux institutions spécialisées. Elles portent sur la situation de

la première par rapport à la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies¹⁶, et des secondes au regard de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées¹⁷.

31. En ce qui concerne la Convention de 1946, il suffit de rappeler que la position maintenue sans défaillance par le Secrétaire général depuis l'avis consultatif de la CIJ à propos de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*¹⁸ est que l'ONU est partie à cette convention. Les motifs qui justifient cette position ont été à plusieurs reprises exposés aux Nations Unies¹⁹, et pourraient se résumer dans la revendication pour l'Organisation et le Secrétariat général du droit de veiller à l'observation de cette convention et, au besoin, de la faire respecter par tous les Etats. Le Rapporteur spécial n'entend nullement mettre en doute les conséquences de la qualité de partie de l'ONU ni le bien-fondé de l'affirmation de principe elle-même, qui présente certains avantages²⁰; on peut se demander cependant si l'ONU a *techniquement* la position de *partie* par rapport à tous les problèmes que peut poser la vie de la convention, et notamment sa révision.

32. Une question identique se pose pour la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, dont le mécanisme original est connu de tous. On peut donner de bons arguments pour considérer les organisations comme parties à cette convention²¹, et presque toutes les institutions spécialisées qui ont accepté en ce qui les concerne le mécanisme de la convention se sont considérées comme parties à celle-ci. Cependant, l'une d'entre elles a fait remarquer qu'à son avis les organisations n'étaient pas parties, mais avaient dans cette convention un intérêt juridique que l'on pouvait qualifier de *sui generis*. Une autre considère que la qualité de partie est acquise, mais est portée à croire qu'il s'agit en l'occurrence d'une qualité *sui generis*. Une troisième prend la position suivante — que, vu son intérêt, il est nécessaire de transcrire intégralement:

En ce qui concerne la position juridique des institutions spécialisées au regard de la Convention de 1947, une distinction peut être faite entre être une « partie » (un terme que la Convention emploie seulement en ce qui concerne les Etats) et participer dans un sens extensif, c'est-à-dire être titulaire de droits et d'obligations dérivés des dispositions de la Convention. Les institutions spécialisées sont clairement des participants dans ce sens large, ainsi qu'il est indiqué dans l'avis du 10 juillet 1964 du Service juridique de l'ONU, qui conclut:

¹⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

¹⁷ *Ibid.*, vol. 33, p. 261. L'AIEA n'est pas touchée par la Convention de 1947, mais par un accord spécial, pour lequel le problème évoqué actuellement disparaît; on peut même remarquer que c'est l'organisation qui s'est réservé le droit de réviser l'accord (v. *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 212, doc. A/CN.4/258, note 181).

¹⁸ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949, *C.I.J. Mémoires*, 1949, p. 70 et suiv.

¹⁹ Cf. Déclaration du Conseiller juridique à la 1016^e séance de la Sixième Commission (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Annexes*, point 98 de l'ordre du jour, doc. A/C.6/385).

²⁰ Notamment de faire disparaître la singularité théorique qui existait à l'origine et selon laquelle la convention pouvait entrer en vigueur par la ratification d'un seul Etat contractant. Voir P. Reuter, *Introduction au droit des traités*, Paris, Colin, 1972, p. 42, par. 69.

²¹ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 212, doc. A/CN.4/258, note 181.

¹⁴ Cf. aussi *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 211, doc. A/CN.4/258, par. 73.

¹⁵ Voir ci-dessous par. 89 et suiv.

« En conséquence, les clauses et l'exécution de la Convention présentent pour chaque institution spécialisée le même intérêt juridique que pour un Etat partie, la question de savoir si chaque institution peut ou non être qualifiée, d'un point de vue strictement juridique, de « partie » à la Convention mise à part ²². »

33. Ces positions montrent qu'il existe effectivement un problème de vocabulaire et de fond. On devra, pour le résoudre, revenir sur les mécanismes de la Convention de 1969 relatifs aux effets des traités à l'égard des tiers ²³. Il suffira pour le moment d'en avoir en quelque sorte déterminé les contours externes.

B. — PARTIE II (CONCLUSION ET ENTRÉE EN VIGUEUR DES TRAITÉS) DE LA CONVENTION DE 1969

34. Plusieurs points méritent d'être exposés. Pour certains, il s'agira d'un simple rappel de ce que le Rapporteur spécial a eu l'occasion d'exposer précédemment; pour d'autres, il sera possible de prendre une position plus ferme, parce que mieux informée, que dans le premier rapport. On regroupera ces différents développements sous trois chefs: forme des accords, capacité des organisations, et représentation.

1. *Forme des accords*

35. Il n'y a rien à ajouter à ce qui a été dit sur ce point dans le premier rapport, et qui peut être résumé dans deux propositions:

a) La plus grande partie des objections et des réticences opposées par les organisations internationales à l'extension de la Convention de 1969 aux accords des organisations internationales provenait des conditions de forme qui, à tort ou à raison, semblaient présider, selon le projet d'articles préparé par la CDI, à la conclusion régulière des traités internationaux ²⁴;

b) L'adoption par la Conférence sur le droit des traités de l'amendement qui est devenu l'actuel article 11 de la Convention de 1969 a fait disparaître toute rigidité dans la conclusion des accords écrits ²⁵.

36. La conséquence qui découle de ces deux propositions est fort simple: les plus grands obstacles qui s'opposaient à l'extension de la Convention de 1969 aux accords des organisations internationales ont aujourd'hui disparu. Le principe du consensualisme pur, qui est à la base de la Convention, ne peut nuire à la pratique et au développement des organisations internationales. Il permet également de présumer que toutes les conséquences de ce principe qui sont l'objet de l'ensemble de la Convention s'appliquent aux organisations internationales ²⁶.

37. Il n'y a rien à ajouter à une conclusion aussi nette. Pour souligner la liberté donnée par l'article 11 de la

Convention de 1969 aux parties, on ajoutera cependant une dernière observation, qui porte sur des exemples particulièrement significatifs. Ni la Convention de 1969 ni les travaux de la CDI n'ont donné une définition très précise de ce qu'était un traité conclu par écrit. Si cette formule excluait les accords purement verbaux (et davantage encore les accords tacites), on pouvait se demander si la formule ne s'appliquait qu'à la condition que l'écrit soit constitué par des instruments spécialement rédigés à cet effet, ou bien s'il suffisait que le texte soit en fait consigné par écrit. Dans le second cas, est considéré comme écrit l'accord qui résulte incidemment d'une correspondance ordinaire, de même que celui qui résulte d'un procès-verbal de réunion accepté par deux parties qui ont fait des déclarations orales qui y sont consignées et d'où résulte un accord. Si, avant l'adoption de l'article 11, on pouvait hésiter entre l'une ou l'autre solution, il semble bien aujourd'hui que la conclusion soit tranchée en faveur de la solution la plus large; en effet, selon cet article le consentement d'un Etat à être lié par un traité peut être exprimé par « tout autre moyen convenu ». Il est bien certain que ce moyen peut être convenu autrement que par écrit ²⁷, et ces deux formes extrêmement fréquentes dans la pratique des organisations: l'accord par échange courant de correspondance et l'accord par procès-verbal d'une réunion accepté par les intéressés, entrent dans la catégorie des accords écrits telle qu'elle semble conçue par la Convention de 1969.

2. *Capacité des organisations internationales de conclure des traités*

38. La Convention de 1969 contient un article 6 qui dispose: « Tout Etat a la capacité de conclure des traités. » Pareille disposition n'appelle-t-elle pas une disposition symétrique concernant les organisations internationales? Avant toute réponse à cette question, il convient d'observer qu'une disposition de ce genre pour les organisations internationales répond à une préoccupation assez différente. En effet, l'article 6 est le résidu d'un article beaucoup plus ambitieux ²⁸, sur lequel on reviendra. Sa signification, qui a pu être discutée, a pour objet probable de consacrer l'interdiction pour un Etat de renoncer d'une manière définitive à cette capacité inhérente à la qualité d'Etat — on a pensé aux protectorats de type colonial. Pour les organisations, ce que l'on veut, au contraire, c'est poser une règle applicable dans le cas où la charge constitutive est muette. Beaucoup ont pensé que la capacité de conclure des accords appartenait aux organisations internationales d'une manière *naturelle* — qu'elle leur était *inhérente*. Une telle analyse peut se recommander d'une certaine jurisprudence de la CIJ mettant en œuvre des notions comme celles de compétence fonctionnelle et de pouvoirs implicites. La base d'une telle conception réside dans la constatation qu'une organisation internationale est par nature faite pour participer aux relations internationales, et que cette participation est difficilement concevable si elle exclut la conclusion de tout accord.

²⁷ P. Reuter, *op. cit.*, p. 41, par. 67.

²⁸ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 195 et 196, doc. A/CN.4/258, par. 25. 28 et suiv.

²² Nations Unies, *Annuaire juridique, 1964* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 66.V.4), p. 277, par. 5.

²³ Voir ci-dessous par. 89 et suiv.

²⁴ *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 203, 204 et 213, doc. A/CN.4/258, par. 51, 52 et 80.

²⁵ *Ibid.*, p. 204 et 213, par. 55 et suiv., et 80.

²⁶ *Ibid.* Voir notamment par. 81 en ce qui concerne le régime des nullités, les règles d'interprétation, etc.

39. Si la Commission souhaitait s'orienter vers une solution de ce genre, elle pourrait s'inspirer de certaines formules comme celle qui a été proposée par le professeur Dupuy à l'Institut de droit international dans son rapport ²⁹:

Art. 4 — A moins que l'acte constitutif n'en dispose autrement, toute organisation internationale a la capacité de conclure des accords dans l'exercice de ses fonctions et la réalisation de son objet.

40. Cependant, malgré sa sympathie pour les formules de ce genre, le Rapporteur spécial est plutôt enclin à proposer à la Commission une solution plus radicale, qui consiste à écarter tout article sur la capacité des organisations internationales. Il croit pouvoir invoquer pour justifier cette solution, d'une part, des considérations de principe et, d'autre part, des considérations pratiques.

41. La considération de principe essentielle est relative à la constatation fort simple que la capacité d'une organisation internationale relève du statut particulier, du droit propre à cette organisation, et non d'une règle de droit international général. Sans doute peut-on dire qu'aucune règle de droit international général n'interdit à des Etats de créer telle organisation internationale qu'il leur convient d'établir et de la doter d'une capacité de conclure des traités, et l'on peut être tenté d'en conclure qu'il y a en droit international une règle permissive concernant la capacité des organisations internationales. Mais cette règle permissive n'est rien d'autre que la règle « *pacta sunt servanda* » et l'existence au profit des Etats d'une très large autonomie conventionnelle. Il est important de rappeler que l'existence de l'organisation à l'égard des tiers dépendra de leur *reconnaissance*, et se trouve ainsi découler de la règle « *pacta sunt servanda* » ³⁰.

42. A cela, on pourrait objecter la jurisprudence célèbre de la CIJ dans l'avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, qui s'est référé à une personnalité « objective » des Nations Unies ³¹, opposable à des Etats tiers. Mais l'ONU (et peut-être d'autres organisations de la même famille) constitue de par son universalité un cas spécial qu'en tout état de cause il est impossible d'étendre à toutes les organisations quelles soient — sur ce point, la pratique internationale est trop qu'elles connue pour qu'il soit utile d'insister davantage.

43. Au surplus, le point fondamental que l'on vient de souligner n'est pas relatif à l'existence et à la signification théorique de la « personnalité » internationale des organisations: c'est un fait qu'il y a des organisations internationales et qu'elles concluent des traités entre elles et avec les Etats. Le point fondamental est qu'il n'y a pas, d'une organisation à une autre, de capacité identique, et que cette capacité dépend des Etats fondateurs et, par la suite, des Etats membres. Sur ce dernier principe l'accord est d'ailleurs unanime; il n'est guère contestable qu'il y a une grande variété de solutions possibles et que la liberté des Etats reste entière.

²⁹ *Op. cit.*, p. 101.

³⁰ *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 195, doc. A/CN.4/258, par. 26, notamment note 69.

³¹ *C.I.J. Recueil 1949*, p. 185.

44. A ce titre, une règle qui stipulerait que, faute de disposition expresse de son acte constitutif, une organisation jouit de toute la capacité nécessaire pour conclure les accords internationaux nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions et à la réalisation de ses buts, même si elle est satisfaisante et vraie dans la majorité des cas connus, peut encourir le reproche d'une universalité et d'une rigidité excessives. En effet, il est possible que, pour certaines organisations internationales dont le traité constitutif ne contient aucune disposition relative à la capacité de conclure des accords internationaux, l'intention des Etats, telle qu'elle se consolide par la pratique consécutive, est que cette organisation ne dispose pas de la capacité de conclure des accords internationaux, ou ne dispose que d'une capacité réduite. On peut même imaginer que, en présence d'une clause excluant la capacité de conclure des accords, se développe une pratique autorisant la conclusion de certains accords portant sur des matières administratives. On n'irait cependant pas jusqu'à dire que c'est la pratique qui dispose d'une manière absolue de la capacité des organisations internationales — bien qu'en fait il en soit généralement ainsi. En effet, il s'agit là d'un problème que l'on pourrait qualifier, par rapport aux organisations internationales, de *constitutionnel*; il relève de solutions individualisées, et non d'une règle commune à toutes les organisations, et il peut y avoir des chartes constitutives rigides qui n'admettent pas ce pouvoir créateur de la pratique.

45. Ces thèses n'épuisent pas encore le problème, car on pourrait se demander si, au lieu de poser une règle générale qui définit le principe fondamental de la capacité des organisations internationales, on ne pourrait pas se donner comme objectif de définir une capacité *minimale* qui appartiendrait à *toutes* les organisations internationales, certaines d'entre elles possédant une capacité plus étendue que ce minimum. Avant de tenter de définir quelle pourrait être cette capacité minimale, il faut bien mesurer la portée profonde d'une telle solution: elle consiste à redéfinir, au sens retenu par le futur projet d'articles, la notion d'organisation internationale. En effet, le projet ne pourra empêcher que le terme « organisation internationale » soit employé dans la pratique pour désigner des entités qui ne disposeront pas de cette capacité minimale; ces entités seront ainsi exclues du champ d'application du projet d'articles. Ainsi apparaîtrait un abandon de la position initiale, définie précédemment, consistant à maintenir pour les organisations internationales la même définition que celle qui figure dans la Convention de 1969.

46. Par ailleurs, même à ce degré assez réduit de rigidité, la règle envisagée n'est pas sans présenter des inconvénients. Il peut exister aujourd'hui une entité que les Etats membres ont qualifiée d'organisation internationale qui n'a conclu jusqu'à présent aucun accord, dont les actes constitutifs ne prévoient aucune capacité à conclure de tels accords, et pour laquelle les Etats membres n'envisagent *actuellement* aucun développement tendant à lui conférer une capacité internationale même réduite. Si un texte prévoyant pour les organisations internationales une capacité minimale était actuellement en vigueur, il faudrait simplement en conclure qu'*au sens de ce texte*

l'entité en cause n'est pas une organisation internationale. Une telle issue ne favoriserait pas une évolution qui reste toujours possible et aux termes de laquelle les États viendraient à admettre progressivement pour cette entité une capacité à conclure des accords internationaux.

47. Enfin, on peut se demander quel serait l'objet de cette capacité minimale. Comme on l'a dit précédemment³², l'immense majorité des accords conclus par les organisations internationales porte sur les questions administratives et sur des activités opérationnelles. Mais si ces deux termes présentent une certaine clarté sur le plan académique, on peut estimer qu'ils appelleraient des précisions s'ils devaient définir conventionnellement les limites d'une capacité. Ainsi, la question des immunités de l'organisation, de ses agents et des représentants des États membres est une question administrative, mais elle présente aussi des aspects vraiment fondamentaux et pourrait tout aussi bien être qualifiée de politique; en tout cas, on remarque que, dans certains cas, les États membres se réservent la conclusion des accords relatifs aux immunités et privilèges³³. Ce n'est là qu'un exemple des problèmes que l'on devrait affronter si l'on s'orientait vers une définition de la capacité minimale des organisations internationales.

48. Telles sont les considérations de principe qui inclineraient le Rapporteur spécial à ne pas recommander à la CDI l'insertion d'un article ou d'une série d'articles relatifs à la capacité des organisations internationales, tout en reconnaissant qu'il a lui-même longtemps hésité à arrêter une telle position et qu'il est prêt à orienter ses travaux suivant toutes les indications que la Commission voudra bien lui donner.

49. Cependant, des considérations autres que celles qui tiennent aux principes ont renforcé la position que l'on vient d'exposer; elles sont d'ordre pratique et s'inspirent des expériences antérieures de la CDI. En effet, celle-ci a abordé le problème de la capacité des organisations internationales dans ses travaux sur la codification du droit des traités, notamment à un moment où sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial, envisageait de considérer simultanément les traités entre États et les accords des organisations internationales. On a présenté dans le premier rapport³⁴ un long exposé de l'histoire des travaux de la Commission à ce sujet. Il en résulte que la CDI est restée toujours divisée sur ce problème et qu'elle a préféré finalement écarter de son projet toute disposition relative à la capacité des organisations internationales. Cependant, si l'on devait s'arrêter à une formule qui exprime en son dernier stade la pensée de sir Humphrey Waldock, on pourrait rappeler que la CDI avait envisagé la formule suivante:

³² Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 190, doc. A/CN.4/258, par. 8 et suiv.

³³ Il est à noter d'ailleurs que l'on assiste quelquefois à une combinaison d'accords entre États membres et d'accords conclus par l'organisation avec des États, membres ou non, notamment avec l'État du siège. Le maintien d'une compétence concurrente entre l'organisation, d'une part, et les États membres, d'autre part, est le témoignage des grandes hésitations qui existent dans la pratique sur la capacité des organisations internationales.

³⁴ *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 195 et suiv., doc. A/CN.4/258, par. 25 à 36.

Dans le cas des organisations internationales, la capacité de conclure des traités dépend de l'acte constitutif de chaque organisation³⁵.

Et, si l'on voulait utiliser les formules rédactionnelles mises au point ultérieurement à d'autres propos et adoptés finalement dans la Convention de 1969, on pourrait proposer la rédaction suivante³⁶:

Dans le cas des organisations internationales, la capacité de conclure des traités dépend de toute règle pertinente de l'organisation.

50. Il va sans dire qu'une telle règle générale ne fait qu'exprimer l'idée que la capacité de chaque organisation est individualisée par les termes de son statut particulier; elle revient à reconnaître qu'il n'y a pas, en matière de capacité des organisations internationales, de règle générale. Une telle disposition pourrait être discutée le moment venu par la Commission, mais le Rapporteur spécial a des doutes sur son utilité.

51. Plus intéressantes encore que les résultats plutôt négatifs obtenus par la CDI dans ses travaux antérieurs, tels que l'on vient de les rappeler, sont les positions prises en la matière par de nombreux gouvernements. L'histoire des organisations internationales (y compris celles qui ont un caractère préfédéral) montre que les gouvernements sont extrêmement sensibles à toutes les interventions des organisations internationales dans les relations extérieures; fréquemment, ils ont mis en cause leur légitimité, même lorsqu'elle ne présente qu'un caractère mineur. L'expérience leur apprend en effet que c'est par l'intervention dans les relations extérieures que se développent au sein des unions d'États les processus fédératifs. Par ailleurs, toute organisation internationale peut apparaître en certaines circonstances comme un mécanisme technique destiné à imposer les vues de la majorité des États qui la contrôle, et à ce titre les États sont souvent méfiants à l'égard de tout processus qui étend l'emprise d'un tel mécanisme. En bref, le développement du droit pour les organisations internationales de conclure des accords internationaux présente des aspects politiques caractérisés. On peut estimer que, dans ces conditions, il n'est pas opportun de proposer une formule générale, qui dans certains cas serait bien en retrait par rapport à ce qui est possible (ou même déjà admis) et dans d'autres risquerait de bloquer une évolution qui n'est pas exclue dans un proche avenir.

52. En un mot, c'est un juste souci de ménager la constitution encore fragile, et sur tant de points encore indécise, des organisations internationales qui semble imposer une certaine prudence dans la formulation de règles générales. Une telle attitude ne comporte aucune vision pessimiste de l'avenir des institutions internationales, mais bien au contraire une confiance fondamentale en un développement naturel et spontané qu'il faut faciliter — et pour cela, tout d'abord, respecter.

3. Représentation

53. En réalité, le terme même de « représentation » recouvre une série de problèmes bien différents les uns des

³⁵ *Annuaire... 1962*, vol. I, p. 214, 658^e séance, par. 87.

³⁶ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 198, doc. A/CN.4/258, par. 35.

autres, encore qu'il y ait de l'un à l'autre des liens peut-être plus encore pratiques que théoriques. La complication vient de ce que l'on doit se poser la question « qui représente qui? ». Cette question est, le plus généralement, unique et vise la représentation d'une entité juridique bien déterminée (tel Etat, telle organisation internationale) par une personne physique habilitée à l'engager, mais elle peut être parfois double et porter aussi sur l'identification de l'entité véritablement engagée. Il en était ainsi dans les systèmes dits de protectorat, où l'on se demandait parfois si l'Etat protecteur traitait en son propre nom ou au nom de l'Etat protégé, ou au nom des deux.

54. Pour les relations entre Etats, le droit actuel n'est pas favorable aux systèmes de représentation qui feraient passer la représentation d'un Etat par un autre Etat — de tels systèmes encourageraient, dit-on, des processus contraires à l'égalité souveraine des Etats. Même dans le cas où le problème viendrait à se poser dans le cadre d'un fédéralisme en devenir, on lui a parfois reproché d'introduire finalement dans les relations internationales une absence peu souhaitable de clarté. En tout cas, la CDI, suivie sur ce point par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, n'a pas abordé ce problème³⁷. En revanche, la Commission a préparé un substantiel article, confirmé par la Convention de 1969, en ce qui concerne la représentation des Etats dans la conclusion des traités (article 7 [Pleins pouvoirs] de la Convention).

55. En ce qui concerne les organisations internationales, la détermination et la preuve de la qualité pour représenter une organisation internationale dans une des phases quelconques de la conclusion d'un traité se posent au moins en principe³⁸. Une question (A.2) a été posée à ce sujet dans le cadre du questionnaire adressé aux organisations internationales. Mais, bien que la Convention de 1969 soit muette, comme on l'a dit, sur les problèmes de « représentation » relatifs à l'identification de l'entité engagée, on a estimé utile de procéder à un sondage au sujet de deux problèmes relatifs à la question de savoir qui, du côté de l'organisation, se trouve réellement engagé. Deux questions ont été ainsi adressées, dans le même cadre, en ce qui concerne les accords conclus par les organes subsidiaires (A.4) et la participation d'une organisation à un traité pour le

³⁷ On pourra rapprocher de cette réserve la position prise par la CDI au sujet de la représentation par une seule personne de plusieurs Etats dans son projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales (*Annuaire... 1972*, vol. II [1^{re} partie], p. 330, doc. A/8410/Rev.1, chap. II, D, art. 42, par. 3 du commentaire).

³⁸ Dans le rapport de M. Dupuy à l'Institut de droit international, la question est étudiée sous tous ses aspects (*op. cit.*, p. 64 et suiv.), et il est proposé en ce qui concerne les pouvoirs un article 7 dont le premier alinéa est ainsi conçu :

« La personne qui représente ou qui exprime le consentement de l'organisation internationale à être liée par l'accord doit fournir à l'autre partie la preuve de son pouvoir si celle-ci en fait la demande. » (*Op. cit.*, p. 102.)

Les conditions dans lesquelles est délivrée cette habilitation sont fixées par chaque organisation internationale. Un acte relatif à la conclusion d'un accord accompli par une personne qui ne peut faire la preuve de son pouvoir est sans effet juridique, à moins qu'il ne soit confirmé ultérieurement par l'organisation internationale.

compte d'un territoire qu'elle représente (A.1). Le Rapporteur spécial voudrait présenter sur ces trois points quelques indications sommaires que l'on peut tirer des réponses reçues.

a) *Détermination et preuve de la qualité pour représenter une organisation internationale dans une des phases quelconques de la conclusion d'un traité*

56. En réalité, le problème est double; il s'agit tout d'abord de savoir quel est l'organe compétent pour décider de procéder à un acte relatif à la conclusion d'un accord, et ensuite quelle est la personne physique qualifiée pour représenter l'organisation dans l'accomplissement de cet acte. Les deux problèmes peuvent se ramener à un seul dans les cas les plus simples; ainsi en est-il quand un acte est statutairement de la compétence du fonctionnaire le plus élevé du secrétariat international et que ce fonctionnaire accomplit l'acte lui-même. Mais, dans des hypothèses assez fréquentes, la situation est beaucoup plus compliquée.

57. Il arrive en effet que la compétence pour accomplir un acte déterminé se répartisse statutairement entre plusieurs organes, ou bien que certains organes chargent d'agir à leur place un autre organe de l'organisation, ou même un organe *ad hoc*. S'agit-il alors d'une « délégation », ou d'une représentation analogue à un « mandat »? Les réponses diffèrent largement d'une organisation à une autre. La description et la classification des diverses solutions admises ont été souvent faites et relèvent du droit comparé des organisations internationales. Les données ainsi recueillies peuvent apporter parfois certaines indications pour résoudre un problème de droit constitutionnel relatif à une organisation donnée, mais, bien que la suggestion en ait parfois été faite, il a semblé au Rapporteur spécial que ce sont là des problèmes qui relèvent de ce que l'on peut appeler le droit constitutionnel des organisations internationales. A ce titre, ils sont impropres à recevoir une solution générale, même à titre supplétif pour le cas où les chartes constitutives sont muettes.

58. En théorie, et s'il en était pour les organisations comme pour les Etats, l'identification des personnes physiques habilitées à exprimer à l'égard des tiers la volonté de l'organisation par rapport à l'accomplissement d'un des actes relatifs à la conclusion d'un contrat devrait être simple. Il suffirait de décider, comme pour les Etats, quelles sont les personnes qui ont un pouvoir de certification analogue à celui, pour les Etats, du chef de l'Etat et du ministre des affaires étrangères, quelles sont les personnes qui, en raison de leurs fonctions, sont dispensées de toute preuve de leurs pouvoirs, et comment sont établis les documents certifiant pour les autres personnes leurs aptitudes juridiques à représenter l'Etat.

59. Il y aurait ainsi — et le point est d'une grande importance pratique —, comme pour les Etats, une séparation claire entre les problèmes et procédures qui concernent, selon la constitution propre à l'organisation, l'élaboration de sa décision par rapport à un acte déterminé, et les problèmes et procédures relatifs à la communication de cette volonté aux autres parties à une

convention. Mais, pour les organisations, le problème se pose en des termes qui risquent d'être différents, parce qu'il n'existe pas dans les organisations d'agents spécialisés dans les relations extérieures, groupés sous l'autorité d'un chef hiérarchique également spécialisé, sous la dépendance lui-même d'un chef suprême doté, comme le chef de l'Etat, d'une fonction générale de représentation. Non seulement des différences profondes distinguent de l'une à l'autre les structures générales des organisations internationales, mais, surtout, l'absence de représentants spécialisés devrait introduire une différence entre les cas des organisations et celui de l'Etat.

60. La conséquence la plus directe de cette situation pourrait être que l'entité qui conclut un accord avec une organisation internationale devrait théoriquement demander une démonstration beaucoup plus étendue sur l'intervention de tous les organes compétents pour engager l'organisation et exiger ensuite de la personne physique qui finalement formule la volonté de l'organisation une preuve qu'elle est régulièrement habilitée pour les actes qu'elle entend accomplir. Autrement dit, la séparation entre la phase « interne » et la phase « internationale » de la conclusion des accords ne pourrait s'opérer, en l'état actuel des relations internationales, d'une manière aussi nette que pour les Etats.

61. Cependant, il semble bien résulter des indications données par les organisations internationales que la pratique ne rencontre pas des difficultés aussi grandes que l'on pourrait craindre. Tout d'abord, il se dégage, par la force des choses, une situation privilégiée pour l'agent le plus élevé des secrétariats internationaux : sa permanence, le poids des responsabilités internationales qui pèsent sur lui, son indépendance relative contribuent à lui donner dans les relations extérieures une situation privilégiée ; il semble acquérir en fait dans toutes les organisations internationales un pouvoir de certification admis comme tel par les partenaires de l'organisation, et par ailleurs ses actes échappent, en raison de son rang, à la nécessité de toute certification. Que la situation du chef du secrétariat puisse s'étendre dans certaines organisations à quelques agents d'un rang proche du sien ou analogue, qu'il y ait dans certaines autres organisations des organes proprement exécutifs qui bénéficient d'une pratique comparable, ne change rien à une constatation de base : dans chaque organisation apparaît une tendance à créer une situation privilégiée dans les relations externes et dans la procédure conventionnelle, notamment en ce qui concerne la certification de la volonté de l'organisation de procéder à l'un des actes relatifs à la conclusion d'un accord.

62. Ensuite, toutes les organisations ont insisté avec force sur l'importance pratique de la correspondance échangée préalablement à la conclusion d'un accord. En réalité, toutes les phases — constitutionnelles, internes, autorisations, délégations, approbations — sont non seulement annoncées et décrites dans cette correspondance, mais copie des actes et délibérations qui les concernent est généralement jointe à cet échange de correspondance. Le partenaire d'une organisation est ainsi régulièrement informé, et le plus souvent au jour le jour, de l'évolution d'une situation qui intéresse toutes les étapes de la conclusion de l'accord. La certification finale

relative à la personne physique habilitée à procéder à l'acte, quand il ne s'agit pas d'un de ces agents supérieurs ou représentants de haut rang dispensés de par leur fonction de toute certification, résultera le plus souvent d'une lettre émanant de ces agents supérieurs ou représentants de haut rang désignant l'agent qualifié pour exprimer la volonté de l'organisation.

63. Si l'on voulait résumer la situation telle qu'elle semble résulter des informations recueillies, on pourrait donc l'exprimer d'une manière peut-être un peu surprenante, mais exacte, en disant qu'elle n'est pas radicalement différente de celle des relations entre Etats. La procédure interne propre à chaque organisation reste, comme pour les Etats en ce qui les concerne, l'affaire de chaque organisation, mais le partenaire aux accords de l'organisation en est généralement informé par la correspondance administrative. Les organisations déterminent par leur pratique les agents ou représentants de rang élevé qui ont, dans la conclusion des accords, une position privilégiée en ce double sens que leurs actes échappent à toute certification et qu'ils sont appelés à certifier ceux des autres. S'il n'y a pas de « pouvoirs » au sens formel du terme, la production des correspondances administratives en tient généralement lieu.

64. Si l'analyse qui précède est exacte, on peut évidemment s'interroger sur la possibilité et l'opportunité d'élaborer des textes qui seraient l'homologue de l'article 7 de la Convention de 1969, relatif aux pleins pouvoirs. Faut-il rappeler le principe que chaque partenaire conventionnel peut exiger la preuve de la capacité d'un agent à engager l'organisation ? Cette affirmation est-elle nécessaire ? Est-elle même exacte lorsque le partenaire conventionnel est membre de l'organisation et qu'en cette qualité il doit être capable de vérifier directement la régularité de tous les consentements et de toutes les représentations³⁹ ? Faut-il exprimer sous une forme adéquate l'existence d'agents ou de représentants de haut rang bénéficiant en principe d'une fonction de représentation privilégiée ? Telles sont quelques-unes des questions que l'on peut dès maintenant poser, sinon résoudre.

b) Accords conclus par les organes subsidiaires

65. La décentralisation des activités des organisations internationales, la nécessité de rechercher des modes de financement extra-budgétaires, les interventions dans des secteurs techniques de plus en plus spécialisés, ont conduit les organisations internationales, et surtout l'ONU, à multiplier ces organes — fondés entièrement sur un acte unilatéral de l'organisation, chargés des fonctions les plus diverses et bénéficiant parfois de pouvoirs étendus — que l'on appelle en général « organes subsidiaires ». Certains de ces organes concluent des accords internationaux. Ces accords engagent-ils l'organe subsidiaire, ou l'organisation à laquelle il est rattaché, ou les deux ? La question n'est pas purement théorique et pourrait avoir des conséquences fort importantes, notamment sur le plan financier.

³⁹ On aura à rechercher plus tard si cette remarque n'entraîne pas des conséquences en ce qui concerne une adaptation des dispositions de la Convention de 1969 relatives à la constitutionnalité des accords (art. 46).

66. Les organisations consultées ont eu, au moins pour certaines d'entre elles, un grand mérite à répondre à la question posée (A.4), car il s'agit évidemment d'une matière qui n'est pas encore fixée. Ce qui est d'abord frappant dans la variété des réponses, c'est que toutes les organisations ne pratiquent pas la solution de l'*organe subsidiaire*; certaines en connaissent quelques cas seulement. Pour la plupart des organisations le problème ne semble pas avoir eu jusqu'à présent des aspects pratiques quelconques. Certaines organisations ont spécifiquement prévu la possibilité de donner aux organes subsidiaires une capacité pour conclure des accords internationaux, sans que cette capacité semble jusqu'à présent avoir été mise en œuvre. Deux organisations considèrent franchement les accords conclus par l'organe subsidiaire comme des accords de l'organisation internationale elle-même. Une autre organisation relève que, bien qu'en règle générale l'organe subsidiaire engage l'organisation elle-même, la pratique de l'enregistrement révèle une certaine hésitation dans la désignation de la partie à l'accord; par ailleurs, l'organisation pourrait, du fait même des termes de l'accord, n'être engagée que pour partie par celui-ci.

67. Il semble que deux conclusions peuvent actuellement se dégager des indications recueillies. En premier lieu, la figure juridique de l'organe subsidiaire n'est pas l'objet d'une conception tout à fait fixée; la pratique semble encore en voie d'évolution. Rien ne permet d'ailleurs de démontrer qu'il doive y avoir une série de règles communes à toutes les organisations internationales en la matière. La question fait finalement partie du droit propre à chaque organisation internationale⁴⁰. A la réflexion, cela n'a rien d'étonnant: la liberté de créer des organes et de leur conférer un degré variable de décentralisation est un trait important du droit constitutionnel propre à chaque organisation. Vue sous cet angle, la question des organes subsidiaires ne peut relever d'une codification applicable à toutes les organisations internationales — même limitée à l'objet spécial des accords des organisations internationales.

68. En second lieu, il demeure dans la pratique une certaine incertitude sur l'identification de la partie à l'accord quand celui-ci est conclu par un organe subsidiaire. Peut-on et doit-on, par une règle générale, chercher à remédier à cette situation? Une réponse affirmative partirait de l'idée que la partie à un accord international doit être toujours clairement désignée et que, si elle ne l'est pas, il convient de choisir la solution qui assure la plus grande sécurité aux autres parties à l'accord. Cela reviendrait à poser comme règle générale que c'est bien l'organisation elle-même qui est en principe partie à l'accord, mais que la solution contraire est possible dans certains cas, qu'il conviendrait d'étudier et de définir. Cette solution semble techniquement possible, mais le Rapporteur spécial ne peut établir en l'état de ses informations si elle est utile et opportune.

⁴⁰ Peut-être, dans une brève étude déjà ancienne, le Rapporteur spécial avait-il nourri à cet égard quelques illusions (P. Reuter, « Les organes subsidiaires des organisations internationales », dans *Hommage d'une génération de juristes au président Basdevant*, Paris, Pédone, 1960, p. 415 et suiv.).

c) *Participation d'une organisation internationale à un traité pour le compte d'un territoire qu'elle représente*

69. En des termes qui varient sensiblement d'une espèce à une autre, certaines chartes constitutives et certains traités internationaux prévoient qu'une organisation peut participer à un traité pour le compte d'un territoire qu'elle représente. La question qui se pose est de savoir si une telle situation est suffisamment importante et suffisamment définie pour pouvoir faire l'objet d'une étude et de propositions du Rapporteur spécial.

70. Les réponses données par les organisations consultées présentent d'une manière générale un caractère négatif, soit que les organisations n'aient pas la capacité nécessaire à cet effet, soit que cette capacité ait bien été prévue par certaines conventions, mais qu'il n'en ait jamais été fait usage. Le Rapporteur spécial aurait été réduit à abandonner purement et simplement ce point si le Secrétaire général des Nations Unies n'avait pas effectué sur cette question un très important et très remarquable travail de recherche qui mériterait une publication immédiate et permettrait d'envisager le problème d'une manière approfondie. Le Rapporteur spécial ne peut prétendre épuiser immédiatement en quelques réflexions tous les aspects qui ont été ainsi mis à sa portée. En attendant mieux, il estime cependant pouvoir dès maintenant soumettre à la Commission quelques observations générales.

71. Les cas dans lesquels une organisation internationale pourrait se trouver, par rapport à un traité, exercer une certaine participation à ce traité *pour le compte* d'un territoire à l'égard duquel elle exerce certaines fonctions sont *en principe* assez nombreux. Une telle situation aurait pu se produire en vertu de l'Article 81 de la Charte dans le cadre du système de tutelle; mais cette possibilité n'a eu jusqu'à présent aucune application pratique, même pas dans le cadre des mesures prises en 1947 à l'égard des colonies italiennes ou des solutions envisagées vers la même époque à l'égard de Jérusalem et des Lieux saints.

72. Il existe de même dans un assez grand nombre de traités (qui sont soit des chartes constitutives d'organisations internationales soit des traités multilatéraux ouverts) des dispositions qui prévoient le cas où l'ONU se trouve être l'autorité administrante d'un territoire sous tutelle ou d'un territoire quelconque, ou bien le cas plus général d'une autorité quelconque responsable de l'administration d'un territoire ou de ses relations internationales. Parmi les cas les plus importants, on peut signaler ceux des actes constitutifs de l'OMM⁴¹ (art. 3 et 34), de l'OMCI⁴² (art. 9, 58 et 59), de l'UIT⁴³ (art. I et 21), de la FAO⁴⁴ (art. II), de l'OMS⁴⁵ (art. 8), de l'UNESCO (art. II, amendé le 11 juillet 1951⁴⁶), de

⁴¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 77, p. 143.

⁴² *Ibid.*, vol. 289, p. 49.

⁴³ Nations Unies, *Annuaire juridique*, 1965 (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.67.V.3), p. 186.

⁴⁴ FAO, *Textes fondamentaux*, vol. I et II (édition de 1970), 1970, p. 3.

⁴⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 14, p. 185.

⁴⁶ *Ibid.*, vol. 575, p. 261.

l'OIT⁴⁷ (art. 35, amendé le 9 octobre 1946), ainsi que ceux des conventions suivantes: Convention du 19 septembre 1949 sur la circulation routière⁴⁸ (art. 27), Protocole du 19 septembre 1949 relatif à la signalisation routière⁴⁹ (art. 56), Convention internationale du 17 juin 1960 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer⁵⁰ (art. XIII), Convention internationale du 12 mai 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures (art. XVIII, amendé le 11 avril 1962⁵¹), Convention du 9 avril 1965 visant à faciliter le trafic maritime international⁵² (art. XIII), Convention internationale du 5 avril 1966 sur les lignes de charge⁵³ (art. 32), Convention internationale du 29 novembre 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures⁵⁴ (art. XIII), Convention internationale du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures⁵⁵ (art. XVII).

73. Les dispositions relatives à cette participation n'ont été jusqu'à présent l'objet d'aucune application en ce qui concerne une organisation internationale, et l'on ne dispose par conséquent à leur sujet d'aucun précédent. On doit d'ailleurs souligner qu'elles sont d'une grande variété. Quand il s'agit de la participation à la charte constitutive d'une organisation internationale, les effets de la participation du territoire comportent généralement des droits réduits par rapport à la qualité de membre. Par ailleurs, quand il s'agit d'une convention multilatérale ouverte, il y a des cas où il semble s'agir d'une participation des Nations Unies en tant que « partie » pour le compte du territoire en cause; il y a en revanche d'autres cas où il est seulement prévu une « extension » de la convention au territoire dont l'organisation assure l'administration, ou même une « application » de la convention au territoire intéressé. On est ainsi amené à soulever un certain nombre de problèmes difficiles. A supposer que ce soit vraiment l'organisation qui devienne « partie » au traité, elle n'acquiert cette qualité que pour le compte d'un territoire et il s'agit d'un mécanisme de représentation, mais quels sont exactement ses conditions et ses effets? Quand il n'est pas expressément prévu que l'organisation ou le territoire devient « partie » au traité, mais qu'il s'agit plutôt d'une « extension » ou d'une « application » du traité, on peut se demander si l'on se trouve dans une des situations qui ont été sommairement examinées au début de ce rapport⁵⁶.

74. Cependant la question des accords conclus par une organisation pour le compte d'un territoire peut encore

être évoquée dans un cadre plus concret à propos de la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental) et de la Namibie.

75. L'administration exercée par l'ONU sur la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental) du 1^{er} octobre 1962 au 1^{er} mai 1963, sur le fondement d'un accord du 15 août 1962 conclu entre l'Indonésie et les Pays-Bas et de la résolution 1752 (XVII) [21 septembre 1962] de l'Assemblée générale, présente pour la pratique des accords conclus par les organisations internationales des aspects intéressants, bien qu'aucun accord n'ait été conclu au nom du territoire au cours de cette brève période. L'ONU a été amenée à considérer qu'elle ne « représentait » pas le territoire au sens propre du terme dans quelques accords qu'elle a conclus avec l'Indonésie et les Pays-Bas pour l'exécution de l'accord de base⁵⁷, et dans un accord formel avec le Pakistan concernant la Force de sécurité des Nations Unies en Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental)⁵⁸.

76. La prise en charge par l'ONU de l'administration du Sud-Ouest africain par un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, le Conseil des Nations Unies pour le Sud-Ouest africain, et par le Commissaire pour le Sud-Ouest africain, la consécration de la personnalité du territoire par l'attribution au territoire intéressé du nouveau nom de « Namibie » et l'élargissement des missions du Conseil des Nations Unies pour la Namibie devaient conduire à développer aussi largement que possible, au profit de la Namibie, une certaine forme de personnalité internationale représentée par les organes institués à cet effet au sein même de l'ONU. Ainsi s'est posée la question des accords internationaux conclus par les autorités chargées de représenter la Namibie au sein de l'ONU. Les six accords qui ont été jusqu'à présent conclus concernent l'émission de documents de voyage par le Conseil des Nations Unies pour la Namibie. Mais les résolutions de l'Assemblée générale qui affirment le caractère pleinement représentatif du Conseil ont demandé à celui-ci d'assurer une fonction conventionnelle dans des termes très généraux. En la forme, les accords déjà conclus l'ont été au nom du Conseil des Nations Unies pour la Namibie⁵⁹; il semble donc que l'on ait suivi la même marche que pour maints accords conclus par des organes subsidiaires⁶⁰, et il n'est pas encore possible d'établir dans quelle mesure ils ont été conclus par l'ONU en tant que tels. Du point de vue de la forme, ils ne se présentent pas comme des accords conclus par les Nations Unies pour le compte d'un territoire, mais plutôt comme des accords engageant directement le territoire. Quoi qu'il en soit, il n'est pas possible de tirer des conclusions très précises de ce précédent, et il faudra attendre d'autres développements avant de présenter une analyse définitive — et surtout de proposer une généralisation.

⁵⁷ Il s'est agi en fait de mémorandums d'accord conclus par échange de notes sur une base trilatérale (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 437, p. 305).

⁵⁸ *Ibid.*, vol. 503, p. 25.

⁵⁹ Cf. documents A/AC.131/20, A/AC.131/24, A/AC.131/25, A/AC.131/26 et A/AC.131/29.

⁶⁰ Voir ci-dessus par. 65 et suiv.

⁴⁷ *Ibid.*, vol. 15, p. 35.

⁴⁸ *Ibid.*, vol. 125, p. 23.

⁴⁹ *Ibid.*, vol. 182, p. 229.

⁵⁰ *Ibid.*, vol. 536, p. 27.

⁵¹ *Ibid.*, vol. 600, p. 347.

⁵² *Ibid.*, vol. 591, p. 265.

⁵³ *Ibid.*, vol. 640, p. 133.

⁵⁴ Nations Unies, *Annuaire juridique*, 1969 (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.71.V.4), p. 173.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 181.

⁵⁶ Par. 25 et suiv.

77. La recherche entreprise par le Secrétaire général de l'ONU montre donc en conclusion qu'il s'agit d'une matière présentant des aspects très variés et qu'elle a été l'objet de développements récents, avant tout dans le cadre des Nations Unies. Mais les applications concrètes ne sont pas très nombreuses et la pratique est peu élaborée. Il ne semble donc pas qu'il soit possible, pour le moment, de consacrer à cette hypothèse des dispositions spécifiques. Toutefois, l'examen de la matière a été loin d'être inutile. Il fait apparaître, comme pour les organes subsidiaires en général, quelque incertitude. Quand une organisation assume des responsabilités internationales au regard d'un territoire, il est presque inévitable qu'elle ait des organismes spécialisés et même une certaine administration locale. Il est important de mettre au clair, en présence d'un accord, la position respective de l'organisation et du territoire, et de préciser si la qualité de « partie » à l'accord appartient à l'organisation ou non, pour son propre compte ou pour le compte du territoire. Le vrai problème étant celui de l'identification des parties à un accord, on pourrait imaginer que l'on cherche à établir sur ce point une règle supplétive, aux termes de laquelle, faute de dispositions spécifiques, une organisation est présumée être partie à un accord pour le compte du territoire. Cependant, l'opportunité de proposer des dispositions de ce genre ne semble pas pour le moment établie⁶¹.

C. — PARTIE III

(RESPECT, APPLICATION ET INTERPRÉTATION DES TRAITÉS) DE LA CONVENTION DE 1969

78. Deux questions posées aux organisations dans le cadre du questionnaire ont déjà été évoquées à propos de la conclusion des traités⁶²; elles entraînent également certaines conséquences en ce qui concerne les règles qui font l'objet de la troisième partie de la Convention de 1969. On les examinera à nouveau rapidement, il s'agit des accords conclus en vue de l'exécution d'un autre accord (A.5) et de la qualification d'« internes » appliquée à certaines règles liant les organisations (A.3). On abordera ensuite les principes fondamentaux touchant

⁶¹ Si l'on pouvait raisonner par analogie avec ce qui s'est passé sous le régime des mandats internationaux de la SDN, on serait amené à considérer qu'il est aisé pour une organisation internationale de mettre sur pied des systèmes flexibles et évolutifs. En effet, si, pour les mandats B et C, le mandataire s'est borné, soit à étendre les effets des traités conclus par lui aux territoires sous mandat, soit à conclure, mais en son propre nom, des traités relatifs à ces territoires, il en va tout autrement pour les mandats A. Pour ceux-ci, certains traités désignent directement le territoire sous mandat comme « partie », et celui-ci dispose ainsi d'une certaine personnalité internationale, bien que, comme le remarque Lissitzyn, « la responsabilité finale pour leurs relations extérieures reste aux mandataires » (O. J. Lissitzyn, « Territorial entities other than independent States in the law of treaties », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1968-III*, Leyde, Sijthoff, 1970, t. 125, p. 54 et suiv.). Ce même auteur admet que de tels « territoires » assument le cas échéant une responsabilité propre, qui n'exclut pas celle du mandataire. De telles solutions pourraient être transposées au cas des accords conclus par un territoire ou pour le compte d'un territoire placé sous l'administration de l'ONU, ou même, plus généralement, au problème des organes subsidiaires. Ce que l'on peut souhaiter, c'est que, pour chaque accord, la solution adoptée soit aussi claire que possible.

⁶² Voir ci-dessus note 13.

la situation des tiers en matière d'accords intéressant les organisations internationales — cette difficile question devra retenir l'attention plus longuement.

1. Accords conclus en vue de l'exécution d'un autre accord

79. Bien souvent, un traité international se présente comme une mesure d'exécution d'un autre traité, soit ce traité de base soit conclu entre les mêmes parties, soit qu'il soit conclu entre des parties différentes. La conséquence majeure d'une telle situation est celle qui a été clairement énoncée par le paragraphe 2 de l'article 30 de la Convention de 1969, qui dispose :

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

80. Les réponses reçues à ce sujet montrent que cette question présente une importance inégale d'une organisation à une autre; certaines semblent l'ignorer, d'autres en reconnaissent la fréquence. Ces dernières citent notamment comme exemples des accords conclus pour l'exécution d'un accord de siège et des accords conclus en application d'un accord de base en matière d'assistance. Toutes ces organisations ont déduit des conséquences juridiques du caractère « dérivé » d'un accord: en général, l'accord « dérivé » peut être conclu par des agents d'un rang hiérarchique inférieur par rapport à ceux qui ont conclu l'accord de base, et par principe l'accord dérivé est subordonné à l'accord principal en ce qui concerne son interprétation et son régime juridique. Si la première conséquence relève du droit constitutionnel propre à l'organisation, il n'en va pas de même de la seconde, qui constitue une application intéressante du paragraphe 2 de l'article 30 de la Convention de 1969⁶³.

81. On ajoutera une dernière considération, qui met en cause l'enregistrement des accords (ou leur classification et inscription). Il avait été demandé selon quels critères il était procédé à l'enregistrement des accords conclus par l'organisation (question A.8). Bien que l'enregistrement ne touche qu'une formalité accessoire de la conclusion des traités, il est bien connu que c'est cette formalité qui conduit parfois à mettre en lumière certains des traits les plus caractéristiques des traités⁶⁴. Les réponses des organisations attestent une fois de plus ce qui était bien connu de la pratique⁶⁵, à savoir que les accords de

⁶³ Une organisation a montré à juste titre l'intérêt particulier de l'hypothèse suivante. L'Etat A met à la disposition de l'organisation des fonds pour que celle-ci en dispose en faveur d'Etats tiers B, C, D, etc., tout en se réservant certains droits sur la conclusion et l'exécution des accords que l'organisation va conclure avec lesdits Etats B, C, D. On peut dire que les accords entre l'organisation et les bénéficiaires B, C, D sont des accords d'exécution de l'accord entre A et l'organisation. Il s'agit ici d'une situation juridique complexe où deux accords séparés dans le temps peuvent jouer le même rôle qu'un accord trilatéral (v. *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 207 et 208, doc. A/CN.4/258, par. 61 à 63), mais présenter une figure juridique originale.

⁶⁴ Voir ci-dessus par. 66 à propos de la conclusion d'accords par les organes subsidiaires.

⁶⁵ Nations Unies, *Répertoire de la pratique des Nations Unies*, vol. V, *Articles 92 à 111 de la Charte* [publication des Nations Unies, numéro de vente: 1955.V.2 (Vol. V)], p. 307 à 309, Art. 102, par. 29 à 31.

moindre importance, de courte durée ou sujets à de fréquents changements ne sont pas enregistrés. Les accords ayant pour but d'exécuter un autre accord sont fréquemment dans ce cas.

82. Malgré certains aspects pleins d'intérêt, les accords qui se présentent comme une mesure d'exécution d'un autre accord n'appellent pas pour le moment, de l'avis du Rapporteur spécial, des dispositions générales particulières.

2. « Accords internes » par rapport à une organisation internationale

83. On pourrait concevoir que certains accords internationaux, au lieu d'être régis uniquement par le droit international général, soient soumis au droit propre particulier à une organisation. Il s'agirait notamment, mais non exclusivement, des accords conclus entre les différents organes d'une organisation, ainsi que des accords conclus entre l'organisation et des Etats membres. Les effets de cette soumission au droit propre de l'organisation pourraient être plus ou moins étendus selon la consistance et le développement de ce droit propre à chaque organisation. Dans les cas les plus simples, il s'agirait d'une subordination au traité constitutif de l'organisation. Dans les cas les plus complexes, la subordination pourrait être étendue à l'égard d'autres actes que les traités constitutifs, et les accords pourraient être soumis (en ce qui concerne leurs conditions d'application ou leur rang hiérarchique dans le système juridique de l'organisation) à des règles précises.

84. Poser ce problème n'a rien de révolutionnaire. Quand la Convention de 1969, dans son article 5, a précisé qu'elle s'appliquait à l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale « sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation », elle a reconnu le principe fondamental qui, tout à la fois, affirme l'existence d'un droit propre à chaque organisation et reconnaît en matière de traité sa supériorité par rapport aux règles générales du droit des traités. Comme on l'a dit — mais il faut le répéter —, ce qui est vrai des traités entre Etats « adoptés au sein d'une organisation internationale » devrait l'être encore bien davantage pour ces accords conclus « au sein » d'une organisation internationale et auxquels seraient parties soit l'organisation internationale elle-même soit certains de ses organes.

85. Comme on l'a déjà indiqué, la question posée à ce sujet n'a pas suscité auprès des organisations consultées un vif intérêt. Cela tient à plusieurs raisons. Tout d'abord, les organisations ne connaissent guère d'accords conclus entre leurs organes — il existe cependant des accords entre organes subsidiaires d'une même organisation, mais cette situation ne semble pas avoir soulevé de problèmes. Par ailleurs, les règles pertinentes de chaque organisation ne sont peut-être pas si riches de substance qu'elles impliquent un régime particulier pour des accords internationaux qui, par hypothèse, seraient soumis à ces règles.

86. Cela ne veut pas cependant dire que la transposition des règles de la Convention de 1969 ne mette pas en cause le problème que l'on vient de signaler. On n'en donnera

ici qu'un exemple, relatif à ses articles 27 et 46⁶⁶. Il n'y a évidemment aucune raison *a priori* qui conduise à écarter les règles énoncées dans ces articles lorsqu'il s'agit d'organisations internationales. Cependant, la transposition soulève quelques difficultés.

87. Tout d'abord, une question de terminologie se pose. Peut-on parler du « droit interne » d'une organisation internationale? Non seulement le terme correspondant de la langue anglaise — « municipal law » — doit être modifié, mais on peut se demander si les esprits sont prêts à accepter que les « règles pertinentes » d'une organisation puissent être qualifiées de « droit interne »⁶⁷. On pourrait en effet soutenir qu'il s'agit plutôt d'un droit international particulier que d'un droit interne.

88. On peut se demander ensuite si la règle patiemment élaborée et consacrée par l'article 46 est valable dans tous les cas pour les organisations internationales. Elle réalise finalement un délicat équilibre entre les droits et intérêts des tiers de bonne foi et ceux de la partie qui peut exiger jusqu'à un certain point que soit respecté le statut qui détermine comment sa volonté de s'engager doit être légalement formée. Mais si cette règle peut être transposée telle quelle pour un accord entre deux organisations internationales, ou un accord entre une organisation et un Etat tiers, en est-il de même quand il s'agit d'un accord entre l'organisation et *un de ses membres*⁶⁸? C'est qu'en effet, comme on aura l'occasion de le dire plus loin, l'Etat membre n'est pas un tiers par rapport à l'organisation. Non seulement il doit être censé connaître tout le statut de l'organisation, mais il a le devoir de le connaître. Il faut aller plus loin: il contribue, par ses représentants au sein de l'organisation, à la formation de la volonté de l'organisation. Maintenir à son profit un accord irrégulièrement conclu par l'organisation ne se justifierait pas pour une raison de sécurité; un tel accord devrait donc être nul, à moins que les autres membres de l'organisation ne soient responsables, tout autant que l'Etat partie à l'accord, de la violation du droit propre à l'organisation. Peut-on raisonner en ces termes? Il y a quelque chose de juste dans l'analyse précédente, mais elle n'est finalement pas tout à fait convaincante, car elle fait abstraction de l'existence propre de l'organisation et ramène le problème à la situation des membres de l'organisation les uns à l'égard

⁶⁶ Ces dispositions ont la teneur suivante:

« Article 27. — Droit interne et respect des traités

« Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. Cette règle est sans préjudice de l'article 46. »

« Article 46. — Dispositions du droit interne concernant la compétence pour conclure des traités

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

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

⁶⁷ Dans ses travaux, la Commission a employé parfois ce terme, mais sans en souligner la portée (v. *Annuaire...* 1972, vol. II, p. 197, doc. A/CN.4/258, par. 33, note 85).

⁶⁸ Voir ci-dessus par. 64, note 39.

des autres. Il semble donc qu'il ne faudrait (en admettant qu'il faille le faire) que toucher d'une main assez légère à l'article 46 de la Convention de 1969.

3. Effets des accords à l'égard des tiers

89. La Convention de 1969 a résolu les problèmes relatifs à la position des Etats tiers à l'égard des traités d'une manière rigoureuse, mais en s'efforçant d'éviter toute position dogmatique. Les règles qu'elle pose à ce sujet n'ont pas pris en considération les accords des organisations internationales; mais on peut aller plus loin et dire que, même pour les *traités* entre Etats, elles n'ont pas envisagé la situation particulière qui pourrait être celle d'une organisation internationale non partie à ces traités, mais directement intéressée par eux. Aussi faut-il examiner ici, non seulement les problèmes propres aux accords des organisations internationales, mais encore ceux qui touchent certains traités entre Etats intéressant étroitement la position d'une organisation internationale.

90. On a en effet déjà indiqué le lien qui existe entre ces deux catégories d'accords. En apparence, ils se distinguent nettement: d'un côté, les accords auxquels seuls des Etats sont parties et auxquels s'applique la Convention de 1969; d'un autre côté, les accords auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties et qui sont l'objet du présent rapport. La distinction est solide tant que l'on ne met pas en question un postulat très simple aux termes duquel un Etat ou une organisation est partie ou bien n'est pas partie à un traité, sans autre alternative. A partir du moment où, au contraire, on met le postulat en question, la distinction entre les traités qui ne comportent comme parties que des Etats et ceux qui ont pour parties une ou plusieurs organisations internationales ne suffit peut-être plus à rendre compte de toute la réalité.

91. On a déjà indiqué plus haut⁶⁹ que le problème de la détermination exacte de la position d'une organisation internationale par rapport à un traité entre Etats se posait dans de nombreux cas. Il convient de reprendre cette question à la lumière des dispositions précises de la Convention de 1969; il faut établir notamment si celles-ci n'appellent pas d'objections au regard de la pratique internationale, lorsque l'on veut en étendre les dispositions au cas des organisations internationales. Ce sera l'objet d'un premier développement. On examinera ensuite le problème par rapport à des accords auxquels des organisations internationales sont incontestablement parties. La question est alors de savoir si les dispositions de la Convention de 1969, tout en restant valables d'une manière générale, n'appellent pas cependant un complément en ce qui concerne les effets de tels accords sur les Etats membres des organisations. Ce sera l'objet d'un deuxième développement.

a) L'organisation internationale est-elle un tiers par rapport à certains traités entre Etats?

92. Il faut commencer par poser le problème par rapport à un traité spécial, en principe unique pour

chaque organisation. L'organisation est-elle un tiers par rapport à sa charte constitutive? Elle n'apparaît pas comme partie à celle-ci — d'ailleurs, en principe, l'organisation ne voit le jour qu'après que sa charte est entrée en vigueur. Dire qu'elle est un tiers ne semble pas non plus facile à admettre: l'organisation tire de sa charte constitutive des droits et des obligations, mais dire que ces droits et obligations lui sont attribués parce qu'elle les a acceptés ne semble guère satisfaisant, car en réalité c'est de la charte constitutive que l'organisation tire son existence — pour pouvoir se poser une question quelconque, l'organisation doit d'abord exister, c'est-à-dire se référer à sa charte constitutive. De l'avis du Rapporteur spécial, aucune organisation ne peut donc être dite dans la position d'un tiers par rapport à sa charte constitutive.

93. Il en va de même à l'égard d'un traité qui amende la charte constitutive. On fera même observer que, très fréquemment, l'organisation participe par ses organes à la révision de sa charte constitutive. Elle exerce donc, au moins partiellement, une des prérogatives les plus spécifiques des « parties » à un traité: le droit d'administrer le traité et de participer à la détermination de sa substance future⁷⁰. Mais l'on dira peut-être que ce sont là des remarques un peu trop évidentes, allant de soi, et qui n'ont jamais fait l'objet de contestations ou de difficultés. La Convention de 1969, qui s'est attachée aux principes généraux et ne pouvait traiter de cas particuliers, n'appellerait donc sur ce point aucune disposition complémentaire.

94. La question devient plus délicate lorsqu'il s'agit de traités auxquels sont parties un certain nombre d'Etats membres de l'organisation (mais non point tous) ainsi que, le plus souvent, quelques Etats non membres de l'organisation, et que, par ailleurs, ces traités confèrent à l'organisation ou à l'un de ses organes de nouvelles fonctions, et par conséquent des droits et des obligations. C'est là une hypothèse très fréquente: elle permet d'une manière rationnelle le développement de l'organisation en évitant la solution onéreuse qui consisterait à créer pour chaque traité une organisation distincte⁷¹. Mais ici on doit admettre qu'au départ l'organisation est manifestement un tiers par rapport au traité; les relations de l'organisation avec le traité pourraient donc tomber normalement sous le coup de règles inspirées des articles 34 à 38 de la Convention de 1969. Pour examiner les mérites d'une telle solution, il faut rappeler l'essence même du régime institué par la Convention, décrire rapidement la pratique des organisations, et finalement tirer les conclusions qui s'en dégagent.

95. S'agissant de traités dont l'objet est de conférer à un tiers (en l'espèce à l'organisation ou à l'un de ses organes) des droits et des obligations, c'est le régime le plus strict qui s'applique et, en principe (art. 35), l'organisation devrait procéder à une *acceptation expresse et par écrit de ses obligations*. On peut discuter de l'interprétation exacte

⁷⁰ Aussi les organisations qui ne sont pas dépositaires des chartes constitutives originaires réclament-elles, et obtiennent-elles généralement, le dépôt des actes de révision desdites chartes.

⁷¹ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 205 à 207, doc. A/CN.4/258, par. 58 à 60.

⁶⁹ Par. 23 et suiv.

d'une telle règle dans le cas d'une organisation, mais elle exclut toute acceptation tacite ou implicite. Une fois la situation de l'organisation ainsi établie au regard du traité, la question se poserait de savoir si elle peut être modifiée unilatéralement par les parties au traité originaire. La Convention de 1969 traite cette question dans son article 37: elle admet évidemment que les parties au traité originaire et l'Etat tiers (ici l'organisation) peuvent régler cette question comme ils l'entendent, mais, de plus, l'article établit des présomptions pour le cas où la volonté des intéressés n'est pas établie. S'il s'agit du tiers d'obligations à sa charge, il est présumé que son consentement est nécessaire si cette obligation est révoquée ou modifiée; au contraire, s'il s'agit de droits, on présume que le consentement du tiers n'est pas requis.

96. Dans leurs réponses au questionnaire, les organisations consultées ont fait état d'une pratique abondante qui suffit à établir que l'on touche ici un point important. Parmi les réponses, certaines se bornent à constater que l'organisation est obligée de respecter de tels traités pour autant qu'ils ne contredisent pas sa charte constitutive; d'autres font remarquer que certaines conventions ont créé des droits pour certaines organisations sans que ces organisations y aient expressément consenti (ainsi l'article 6 *ter* de la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, révisée à Lisbonne en 1958⁷²), ce qui est d'ailleurs conforme à l'article 36 de la Convention de 1969. Cependant, le sentiment dominant, sans prendre la forme d'aucune élaboration doctrinale, est bien qu'un consentement de l'organisation est nécessaire, mais que ce consentement peut être donné sous les formes les plus diverses. Comme le fait remarquer une organisation, il n'y a pas lieu de mettre en cause le *principe* même de la nécessité d'un consentement: cette solution a été consacrée par la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, qui a la valeur d'un précédent important. De nombreux autres exemples sont indiqués dans les réponses; ils établissent le caractère formel de l'acceptation par l'organisation de certaines fonctions prévues par des traités multilatéraux ou bilatéraux entre Etats⁷³. Toutefois, il est également

possible de donner de nombreux exemples d'acceptation implicite; celle-ci est acquise, par exemple, pour les traités dont le texte est adopté au sein même d'un des organes principaux de l'organisation⁷⁴. On peut considérer de même que, lorsqu'une organisation demande instamment aux Etats de devenir parties à une convention, cela implique que l'organisation, pour ce qui la concerne, accepte les fonctions et obligations qui lui sont dévolues par cette convention⁷⁵. Enfin, il y a d'innombrables exemples dans lesquels l'acceptation d'une fonction telle que celle de dépositaire est opérée tout simplement par la mise en œuvre, le moment venu, de ladite fonction.

97. On pourrait donc dire que dans toutes ces hypothèses le consentement de l'organisation est toujours requis, mais qu'il n'est assujéti à aucune condition de forme. En revanche, rien n'indique dans la pratique qu'une organisation puisse s'opposer à la disparition des fonctions qui lui sont confiées; s'il s'agit d'une modification de ces fonctions, il est normal qu'elle soit consultée et son consentement requis. Ces solutions s'écartent donc notablement des dispositions de la Convention de 1969, et cela se conçoit facilement. Un Etat dispose d'un pouvoir souverain dont le droit des traités doit tenir compte; une organisation est, au contraire, orientée entièrement vers le service à rendre aux collectivités humaines qui peuvent s'adresser à elle. Il est donc normal qu'aucune condition de forme ne soit mise à son consentement et qu'elle ne puisse opposer aucun « droit subjectif » au maintien d'une fonction que tous les Etats qui ont institué cette fonction ont décidé d'abolir. Mais, d'un autre côté, ce consentement à l'acceptation de fonctions nouvelles est toujours nécessaire, et cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'organisation doit pouvoir vérifier qu'elle est compétente juridiquement, d'après sa charte constitutive, pour les fonctions qu'on envisage de lui confier et qu'elle dispose des moyens matériels pour les exercer. Ensuite, il n'y a pratiquement jamais coïncidence entre le cercle d'Etats liés par la charte constitutive et le cercle d'Etats parties à une convention élargissant les pouvoirs de l'organisation⁷⁶. Il est nécessaire, pour que cette différence ne conduise pas à des distorsions, que certaines précautions soient prises, notamment sur le plan financier. Dans la pratique, on répartit les charges d'exécution de la convention de manière que les Etats non membres de l'organisation mais parties à la convention en assument

⁷² OMPI, *Manuel des conventions concernant la propriété industrielle*, premier volume, Genève [s.d.], sect. F 1.

⁷³ Ainsi la résolution du 30 septembre 1968 de la Conférence générale de l'AIEA (AIEA, *Conférence générale, douzième session ordinaire, 24-30 septembre 1968, Résolutions et autres décisions* [GC(XII)/RÉSOLUTIONS (1968)], Vienne, 1969, p. 8), qui autorise celle-ci à assumer le rôle envisagé par le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (résolution 2373 [XXII] de l'Assemblée générale); la signature apposée par la BIRD à certains accords (statuts de la SFI [Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 264, p. 117] et de l'IDA [*ibid.*, vol. 439, p. 249]; Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus [*ibid.*, vol. 419, p. 125]; Convention de 1965 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats [*ibid.*, vol. 575, p. 159]). Pour la Convention de 1969, l'Assemblée générale a expressément approuvé (résolution 2534 [XXIV], du 8 décembre 1969) le paragraphe 7 de l'annexe à la Convention, après que le représentant du Secrétaire général eut exposé à la Conférence qu'une telle approbation était nécessaire (v. *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. 159 et 160, 26^e séance, par. 71 et 72). Pour la Convention du 21 février 1971 sur les substances psychotropes (publication des Nations Unies, numéro de

vente: F.73.XI.3), le Conseil économique et social, par sa résolution 1576 (L), du 20 mai 1971, a formellement accepté les fonctions qui lui sont assignées par cette convention.

⁷⁴ Par exemple, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée par la résolution 2106 A (XX) [21 décembre 1965] de l'Assemblée générale; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adoptés par la résolution 2200 A (XXI) [16 décembre 1966] de l'Assemblée générale.

⁷⁵ Résolution 833 B (XXXII) [3 août 1961] du Conseil économique et social et résolution 1774 (XVII) [7 décembre 1962] de l'Assemblée générale, relatives à la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 520, p. 205).

⁷⁶ Si le cercle était identique, pourrait-on considérer, au moins dans certains cas, que le problème est simplifié et le consentement de l'organisation rendu inutile, au moins formellement? La réponse peut être discutée.

une part; cette individualisation des charges financières de la convention permet également, bien que la pratique ne soit pas uniforme, d'exonérer du fardeau du financement les Etats membres de l'organisation, mais non parties à la convention.

98. Sous bénéfice d'un approfondissement ultérieur du problème, le Rapporteur spécial est donc amené à considérer que l'on se trouve en présence d'une hypothèse fréquente et importante pour laquelle des solutions identiques à celles de la Convention de 1969 ne constitueraient pas une formule adéquate. Le texte de cette convention devrait en conséquence être l'objet d'une adaptation assez substantielle.

b) *Les Etats membres d'une organisation internationale sont-ils des tiers par rapport aux accords conclus par cette organisation?*

99. Avant de répondre à cette question, dont la formule est volontairement un peu provocante, il convient de voir quelle est sa portée pratique. Si l'on considère un traité conclu par une organisation internationale et prévoyant uniquement des droits pour ses Etats membres, par exemple un accord de siège, le principe posé par la Convention de 1969 dans son article 36 pourrait s'appliquer sans grand inconvénient: les Etats membres pourraient normalement invoquer de tels droits puisque leur consentement serait présumé. L'organisation, avec l'accord de l'Etat avec qui elle a contracté, pourrait modifier ou abroger l'accord sans un consentement spécifique des Etats membres (art. 37, par. 2, de la Convention de 1969), mais cette solution ne présenterait pas de grands inconvénients, car il est bien évident que les Etats membres sont représentés au sein de l'organisation et déterminent collectivement la volonté de celle-ci — autrement dit, les Etats membres n'auraient pas à consentir individuellement, et d'une manière que l'on pourrait qualifier d'externe, à la modification des droits dérivés pour eux de la convention, mais ils y consentiraient en fait collectivement et à travers l'organisation elle-même par ses procédures internes. Le cas de l'accord de siège semble donc, comme l'ont fait remarquer certaines organisations, relativement simple.

100. Les difficultés commencent lorsqu'il s'agit de créer à la charge des Etats membres d'une organisation des obligations du fait d'un accord conclu par cette organisation. Le problème est d'autant plus sérieux que bien rares sont les accords qui ne créeraient pour les Etats membres d'une organisation que des droits sans prévoir d'une manière ou d'une autre quelque obligation, et que, comme on l'a déjà dit, en présence d'un mélange de droits et d'obligations, ce serait en principe les règles les plus strictes qui devraient l'emporter⁷⁷.

101. Si l'on raisonne d'une manière purement formelle, ne va-t-il pas résulter d'une règle analogue à celle de la Convention de 1969 que, faute d'un consentement exprès, les accords des organisations internationales n'auront

⁷⁷ Il en est ainsi au moins en ce qui concerne les formes du consentement requis. Le Rapporteur spécial reconnaît que pour ce qui est des règles concernant la révocation ou la modification le problème est moins simple, mais ce n'est pas le lieu de le discuter.

aucun effet juridique sur les Etats membres sans leur consentement explicite? Une telle solution n'est-elle pas en contradiction avec les besoins de la pratique et avec les nécessités mêmes du fonctionnement correct des organisations internationales? Si l'on répond affirmativement à ces deux questions, on sera tenté de proposer une autre règle que celle qui découle de la Convention de 1969⁷⁸.

102. Il est difficile de tirer de la pratique une conclusion incontestable. A tout le moins faut-il, avant d'en rappeler quelques données, présenter une distinction qui semble découler des principes généraux du droit des traités. En effet, avant de déterminer quel serait éventuellement le contenu de l'obligation d'un Etat membre, il faut déterminer à l'égard de qui l'obligation de l'Etat membre existerait. On peut en effet imaginer que les obligations assumées par l'organisation dans un accord avec un Etat A lient directement les Etats membres à l'égard de cet Etat A; dans ce cas, l'accord aurait un effet direct sur les membres de l'organisation. On peut imaginer aussi que, selon les règles les plus classiques, l'accord entre l'organisation et l'Etat A, *en tant que tel*, n'ait aucun effet sur les Etats membres, mais que ceux-ci aient l'obligation de respecter, voire même d'exécuter, un tel accord en vertu des règles de la charte constitutive de l'organisation — toutefois, cette obligation n'existe qu'à l'égard de l'organisation elle-même, non à l'égard de l'Etat A.

103. Ces deux situations sont juridiquement très différentes. Dans la première, l'organisation traite tant en son nom qu'en celui des Etats membres; juridiquement, elle représente dans tous ses accords les Etats membres. Dans la seconde, l'organisation n'engage qu'elle-même, mais dans ses rapports avec ses propres membres elle dispose *statutairement* d'une position forte qui lui permet d'assurer dans les meilleures conditions l'exécution de ses engagements. On remarquera également que la personnalité juridique de l'organisation est posée d'une manière plus forte, plus autonome, dans cette dernière hypothèse: en effet, l'Etat A ne connaît que l'organisation, et celle-ci répond seule de l'exécution du traité. La distinction que l'on vient de poser contribuera peut-être à éclairer la pratique.

104. Celle-ci contient quelques indications qui semblent à première vue favorables à une analyse classique et au respect du principe de la relativité des traités, même lorsqu'il s'agit des membres d'une organisation internationale à l'égard d'un accord de cette dernière. En principe, ce n'est pas la même chose de traiter avec une organisation internationale ou de traiter également avec ses membres — que l'on songe à tous les accords conclus par les organisations internationales en matière financière et en matière de développement: il est clair que seule l'organisation, et non ses Etats membres en tant que tels, a la qualité de « partie » à ces accords⁷⁹. Ce qui prouve

⁷⁸ C'est bien ce qui semble résulter du rapport de M. Dupuy, qui propose la formule suivante: « Un accord conclu légalement par une organisation internationale engage juridiquement tous ses membres. » (*Op. cit.*, p. 103.)

⁷⁹ On réserve bien entendu le cas où certains Etats membres interviennent expressément comme parties et celui où une organisation venant à disparaître se poserait le problème de la succession à ses obligations, cas qui n'a pas à être envisagé ici.

bien la réalité de cette situation est que l'Etat A, qui conclut un accord avec une organisation, peut demander (et demande en fait parfois) que les Etats membres de l'organisation ou certains d'entre eux interviennent comme « parties » à l'accord, soit qu'ils s'engagent en cautionnant les obligations de l'organisation, soit qu'ils s'engagent « pour ce qui relève de leur compétence »⁸⁰.

105. La pratique montre également qu'au sein de chaque organisation prévaut un principe général suivant lequel les Etats membres apportent leur concours à toutes les mesures décidées par l'organisation, l'aident dans l'accomplissement de sa mission et la réalisation de ses fins. Pour établir le contenu général d'une telle obligation, il faut se référer à toute règle pertinente de l'organisation, c'est-à-dire en premier lieu à la charte constitutive, mais également aux pratiques dûment établies. Parfois ces obligations sont exprimées en formules très générales⁸¹, parfois elles sont plus précises; rarement prennent-elles en considération particulière les accords conclus par l'organisation⁸². Mais il est clair que dans toute organisation internationale les Etats membres s'engagent à l'égard de l'organisation par des obligations générales de coopération et que, même en l'absence de toute référence expresse, cette obligation leur donne des devoirs à l'égard des accords de l'organisation: obligation passive de les respecter et de n'en pas gêner l'exécution; obligation active d'en faciliter, dans la limite de leurs engagements généraux, l'exécution. En aucun cas, il ne semble possible à un Etat membre d'ignorer les accords régulièrement conclus par une organisation.

106. De ce qui précède, il semble possible de tirer quelques conclusions.

a) Rien n'interdit d'imaginer dans la pratique qu'une organisation concluant un accord avec un Etat tiers (ou une autre organisation) veuille faire naître une obligation directe à l'égard de son cocontractant à la charge d'un, de plusieurs ou de tous ses Etats membres. Dans ce cas, un mécanisme analogue à celui des articles 35 et 37 de la Convention de 1969 peut se concevoir. Il apparaîtrait alors normal, non seulement que le consentement des Etats membres soit requis, mais qu'il soit exprès et écrit, et que ces relations directes avec un partenaire de l'organisation ne puissent être modifiées ni abrogées sans

⁸⁰ La Communauté économique européenne a fait un large recours aux accords mixtes dans lesquels figurent comme « parties » du côté communautaire la Communauté en tant que telle et chacun de ses Etats membres.

⁸¹ Voir, pour l'ONU, le paragraphe 4 de l'Article 1^{er}, l'Article 36 et le paragraphe d de l'Article 73 de la Charte des Nations Unies.

⁸² Le traité instituant la Communauté économique européenne (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 294, p. 17) contient des formules souvent commentées par la doctrine et reprises par la jurisprudence, notamment l'article 228, par. 2, qui prévoit que les accords de la Communauté « lient les institutions de la Communauté et les Etats membres » (P. Pescatore, « Les relations extérieures des communautés européennes », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1961-II, Leyde, Sijthoff, 1962, t. 103, p. 133 et suiv.), et l'article 5:

« Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril les buts du présent Traité. »

leur consentement, car il s'agit d'engagements d'Etats membres⁸³. Mais il semble que cette possibilité soit restée jusqu'à présent théorique; les partenaires de l'organisation, s'ils désirent d'autres engagements, ont intérêt à ce que les Etats membres deviennent « parties », aux côtés de l'organisation.

b) Les accords conclus par l'organisation ne peuvent être ignorés par les Etats membres dans leurs relations avec l'organisation. Ils engendrent des obligations plus ou moins étroites selon l'organisation, selon l'objet des accords, selon la manière dont ils touchent les compétences des Etats membres. Ils engendrent *au minimum* une obligation générale de comportement mettant en œuvre le devoir qu'a tout Etat membre de respecter les engagements de l'organisation et de coopérer avec elle. En ce sens, on pourrait dire, quoique d'une manière en partie impropre, que les Etats membres, sans être « parties » aux accords de l'organisation, ne sont pas à leur égard des tiers.

107. Telles sont les observations que le Rapporteur spécial soumet, à titre tout à fait provisoire, à la CDI en ce qui concerne, dans le cas des organisations internationales, le problème de l'effet des traités à l'égard des tiers.

⁸³ On pourrait également imaginer que ce consentement exprès et écrit soit donné, non pas à propos d'un accord en particulier, mais en bloc, pour une variété plus ou moins étendue d'accords, dans la charte constitutive de l'organisation. Dans ce cas, la position exacte des membres à l'égard des accords de ce genre conclus par l'organisation devrait être définie d'après les dispositions précises de la charte constitutive.

Annexe

Questionnaire établi par le Rapporteur spécial

A. — QUESTIONS DESTINÉES À TOUTES LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES AUXQUELLES LE QUESTIONNAIRE A ÉTÉ ADRESSÉ

1. *Possibilités ouvertes à une organisation internationale, dans des traités conclus sous les auspices de votre organisation, de participer à une convention pour le compte d'un territoire qu'elle représente*

La question a été soulevée par les Etats-Unis d'Amérique dans leur exposé écrit soumis à la CIJ à l'occasion de l'avis consultatif sur la Namibie rendu en 1971^a. En outre, deux conventions patronnées par l'OMCI: la Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures (art. XIII) et la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (art. XVII) — l'une et l'autre publiées dans l'*Annuaire juridique*^b — contiennent également des clauses intéressantes sur ce point.

2. *Recours dans la conclusion des accords à des « pouvoirs », à d'autres documents justificatifs de la qualité représentative pour conclure un accord, ou à des documents établissant une délégation*

Importante question pratique. Il faudrait l'élargir pour y inclure le problème des « délégations » d'un organe à un autre, de même qu'à un organe subsidiaire.

^a C.I.J. *Mémoires, Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, vol. I, p. 884 à 887.

^b Nations Unies, *Annuaire juridique*, 1969 (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.71.V.4), p. 173 et 181, respectivement.

3. *Distinction entre des accords qui présenteraient par rapport à l'organisation un caractère interne et ceux qui présenteraient un caractère externe. Une telle distinction est-elle connue? Connaît-on les problèmes qu'elle recouvre?*

Parmi les accords internes figureraient tous les accords entre organes principaux ou entre organes subsidiaires. Il est beaucoup moins certain que présenteraient un caractère interne les accords conclus entre l'organisation et un Etat membre, même si celui-ci le conclut en sa qualité de membre.

4. *Pratique de l'organisation en ce qui concerne les accords conclus par ses organes subsidiaires. Sont-ils des accords de l'organisation ou non?*
5. *L'organisation connaît-elle des accords conclus par elle en vue d'exécuter d'autres accords internationaux ou traités? La subordination de ces accords aux instruments qu'ils ont pour objet d'exécuter se traduit-elle par des conséquences juridiques (aptitude à les conclure, régime juridique)?*
6. *L'organisation est-elle, par rapport à des traités multilatéraux entre Etats, dans la position de « partie » à ces traités, d'« associée », ou de « personne obligée à respecter ces traités »?*
7. *Existe-t-il des cas pratiques dans lesquels la position des Etats membres d'une organisation a été mise en cause par rapport à un accord conclu par une organisation, accord auquel ces Etats n'apparaissent pas formellement comme parties? Autrement dit,*

connaissez-vous des cas dans lesquels un accord conclu par une organisation a eu certains effets à l'égard des Etats membres de l'organisation non parties à cet accord d'un point de vue formel?

8. *Quels sont en gros les critères suivis par l'organisation pour l'enregistrement des accords auxquels elle est partie?*

B. — QUESTION DESTINÉE UNIQUEMENT À L'ONU

Position exacte de l'ONU à l'égard de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies

J'ai plusieurs références sur des déclarations de représentants du Secrétaire général sur ce point: je ne souhaite pas une mise au point officielle à ce sujet, mais les références les plus actuelles sur les positions déjà prises.

C. — QUESTION DESTINÉE UNIQUEMENT AUX INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET À L'AIEA

Positions prises en ce qui concerne: 1) la situation des institutions spécialisées au regard de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées; 2) la situation de l'AIEA au regard de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA

Il s'agit de savoir si les institutions en cause se considèrent comme parties aux accords en question et si des problèmes juridiques concrets ont été discutés à ce sujet.