

Document:-
A/CN.4/279 and Corr.1 (E. only)

Troisième 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 – Projet d’articles, accompagné de commentaires

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:-
1974, vol. II(1)

*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 ORGANISATION INTERNATIONALES OU ENTRE
DEUX OU PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

[Point 7 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/279

**Troisième 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**

Projet d'articles accompagné de commentaires

*[Original : français]
[29 mars 1974]*

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Pages</i>
<i>Liste des abréviations</i>		140
Avant-propos	1-6	140
Projet d'articles et commentaires		
Première partie. — Introduction		
Article 1 ^{er} . Portée des présents articles		141
Commentaire		141
Article 2. Expressions employées		143
Paragraphes 1, al. <i>a.</i>		143
Commentaire		143
Paragraphe 1, al. <i>d.</i>		145
Commentaire		145
Paragraphe 1, al. <i>e.</i>		145
Commentaire		145
Paragraphe 1, al. <i>f.</i>		146
Commentaire		146
Paragraphe 1, al. <i>i.</i>		146
Commentaire		146
Paragraphe 2		148
Commentaire		148
Article 3. Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles		148
Commentaire		149
Article 4. Non-rétroactivité des présents articles		149
Commentaire		149
Article 6. Capacité des organisations internationales de conclure des traités		150
Commentaire		150

LISTE DES ABRÉVIATIONS

A.E.T.R.	Accord européen sur les transports routiers
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. Recueil</i>	<i>CIJ, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances</i>
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONU	Organisation des Nations Unies

Avant-propos

1. Dans son rapport sur sa vingt-cinquième session, la Commission du droit international, tout en faisant état de son intention de concentrer les travaux de sa vingt-sixième session sur la succession d'Etats en matière de traités et sur la responsabilité des Etats, a admis que, dans la mesure du temps disponible, elle se pencherait aussi sur les autres sujets figurant à son programme, dont la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales¹.

Lors de l'examen de ce rapport par la Sixième Commission de l'Assemblée générale, de nombreux représentants ont pris la parole pour présenter leur point de vue sur ce sujet et sur la manière dont il avait été traité par la CDI. Leurs observations sont pour la Commission du droit international et pour le Rapporteur spécial un guide précieux qui permet maintenant de franchir une nouvelle étape dans le déroulement des travaux relatifs à cette question.

2. En plus des remarques portant sur des points particuliers et dont il sera fait état au fur et à mesure du développement du présent rapport, les représentants à la Sixième Commission ont d'une manière générale exprimé l'espoir de voir donner une nouvelle impulsion à l'œuvre de la CDI dans ce domaine², en présentant sans tarder un projet d'arti-

cles³, bien que la matière ne présente pas un caractère d'urgence particulier⁴ ou que son examen semble en être encore à un stade théorique⁵. L'opinion dominante semble bien se traduire par une invitation à procéder à la rédaction d'un projet d'articles. Si l'on objecte que les informations recueillies auprès des organisations internationales devraient être plus développées, il est facile de répondre que les indications réunies sont déjà substantielles et qu'il est préférable d'attirer l'attention des organisations internationales sur un projet d'articles, qui, peut-être à raison même de ses imperfections, attirera à nouveau leur attention d'une manière concrète; on provoquera ainsi des observations plus fructueuses que celles qui pourraient répondre à des questionnaires supplémentaires⁶. Dans les communications qu'elles ont adressées au Secrétaire général de l'ONU à l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de la CDI, certaines organisations internationales ont tenu à rappeler quel concours elles avaient déjà apporté à la Commission au sujet de cette question et l'intérêt qu'elles portent à l'avenir de ce projet, dans des termes qui ne peuvent qu'encourager à mener l'entreprise à son terme⁷.

3. Ce troisième rapport ainsi que ceux qui le suivront seront donc consacrés à un projet d'articles rédigé suivant les traditions de la CDI. La méthode suivie a été commandée par une donnée fondamentale: l'œuvre à accomplir a

¹Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 235 et 236, doc. A/9010/Rev.1, par. 178.

²Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Annexes*, point 89 de l'ordre du jour, doc. A/9334, par. 81 à 84, ainsi que les déclarations des représentants des pays suivants: Etats-Unis d'Amérique et RSS de Biélorussie (*ibid.*, vingt-huitième session, Sixième Commission, 1398^e séance, par. 7 et 30), République démocratique allemande et Finlande (*ibid.*, 1399^e séance, par. 31 et 38), Ghana (*ibid.*, 1404^e séance, par. 43), Autriche, Nouvelle-Zélande et France (*ibid.*, 1405^e séance, par. 6, 11, et 43), Indonésie (*ibid.*, 1406^e séance, par. 38).

³Déclarations des représentants du Kenya, de la Grèce et du Brésil (*ibid.*, 1401^e séance, par. 15, 44, et 58).

⁴Déclaration du représentant de la République fédérale d'Allemagne (*ibid.*, 1402^e séance, par. 22).

⁵Déclaration du représentant de la Pologne (*ibid.*, par. 9).

⁶C'est ce que fait remarquer d'une manière très pertinente le représentant des Etats-Unis d'Amérique à propos des Etats, mais l'observation est davantage encore valable pour les organisations internationales (*ibid.*, 1398^e séance, par. 7).

⁷Voir A/9159, p. 3 (BIRD), 10 (FAO), 13 (OMPI).

pour objet essentiel de permettre autant que possible une extension des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969)⁸ aux accords conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Cet objectif n'exclut pas, bien entendu, des adaptations qui dépassent le plan rédactionnel — ni même, en cas de besoin, des compléments importants —, mais cela veut dire que la CDI doit rester autant que possible fidèle à la Convention de 1969⁹.

4. Cependant se trouve toujours réservée la question de savoir si ce projet d'articles sera soumis à une conférence internationale afin de devenir un traité de codification ou bien s'il recevra une autre forme. Sans pour cela anticiper en aucune manière sur la décision qui devra être prise le moment venu par l'Assemblée générale, on s'en est tenu sur le plan des conséquences rédactionnelles à l'hypothèse suivant laquelle le projet d'articles serait finalement soumis à une conférence. Cette option d'attente offre en effet l'avantage d'une présentation plus efficace et plus économique¹⁰.

5. Le travail qui va suivre a donc été entrepris à partir des articles de la Convention de 1969 et en suivant leur ordre. On a gardé pour les projets d'articles la même numérotation que pour les articles correspondants de la Convention de 1969. Quand des dispositions particulières aux traités entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales seront nécessaires, on donnera aux articles ainsi proposés un numéro *bis*, *ter*, *quater*, etc., de manière à les insérer dans la suite des dispositions du projet sans modifier provisoirement la correspondance établie entre les numéros des articles du projet et ceux des articles de la Convention de 1969. Quand un article de cette convention n'appelle pas dans le projet une disposition symétrique, le numéro qu'il porte sera provisoirement sauté dans la numérotation des projets d'articles. Ainsi sera maintenue le plus longtemps possible un parallélisme entre la Convention et le projet d'articles. Parfois, il sera nécessaire de s'écarter provisoirement de l'ordre adopté dans la Convention de 1969; il en sera ainsi notamment pour certaines dispositions initiales (« Expressions employées ») dont l'examen ne peut être dissocié d'autres articles qui se trouvent plus avant dans la suite des articles de la Convention.

6. Une dernière observation relative à la méthode s'impose encore. Le Rapporteur spécial a relevé que, lors de l'examen du rapport de la CDI par la Sixième Commission de l'Assemblée générale en 1973, des voix s'étaient élevées

pour souhaiter que les documents émanant de la CDI soient moins volumineux et allégés de certaines perspectives doctrinales ou théoriques¹¹. Le présent rapport s'est efforcé de tenir compte de ces vœux en réduisant au minimum tant les discussions que les références théoriques, afin que la consultation de ce document soit autant que possible allégée.

Projet d'articles et commentaires

PREMIÈRE PARTIE. — INTRODUCTION

*Article premier. — Portée des présents articles*¹²

Les présents articles s'appliquent aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. L'article 3, al. c, de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹³, ne s'applique pas à de tels traités.

COMMENTAIRE

1) Le projet d'article 1^{er} tranche une question de terminologie et plusieurs questions de fond. En ce qui concerne le premier aspect, l'article suit une terminologie qui n'a pas été mise en cause depuis la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités et qui, pour dénommer les actes conventionnels qui sont l'objet du présent projet d'articles, se sert du terme « traité » et non du terme « accord », et décrit ces actes conventionnels par la formule « traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales ». Les deux points doivent être brièvement examinés.

2) En ce qui concerne le recours au terme « traité » plutôt qu'au terme « accord », un certain doute pourrait naître si l'on se réfère à l'article 2, par. 1, al. a, de la Convention de 1969 : en effet, ce texte réserve le terme « traité » aux actes conventionnels conclus par écrit entre Etats, et par ailleurs l'article 3 de la même convention emploie le terme « accord international » pour tous les autres actes conventionnels soit non écrits soit conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international ou entre deux ou plusieurs sujets du droit international. Si l'on restait donc fidèle au vocabulaire de la Convention, n'aurait-on pas dû employer le terme

⁸ 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 ».

⁹ Telle a toujours été la position de la CDI. Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 369, doc. A/8410/Rev.1, chap. IV, annexe, par. 10; *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 212, doc. A/CN.4/258, par. 76; *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 75, doc. A/CN.4/271, par. 9 à 12; *ibid.*, vol. I, p. 220 et 221, 1241^e séance, par. 34 et 43. A la vingt-huitième session de l'Assemblée générale, certains représentants à la Sixième Commission ont insisté sur ce point : Brésil (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Sixième Commission*, 1401^e séance, par. 58), Australie (*ibid.*, 1404^e séance, par. 29), RSS de Biélorussie (*ibid.*, 1398^e séance, par. 30).

¹⁰ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 188, 191, 200, 202, 208, doc. A/CN.4/258, par. 3, 12, 42, 48, 64.

¹¹ Déclarations des représentants du Nigéria et d'Israël (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Sixième Commission*, 1401^e séance, par. 5, et 1404^e séance, par. 15).

¹² Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article premier : Portée de la présente Convention

« La présente Convention s'applique aux traités entre Etats. »

¹³ « Le fait que la présente Convention ne s'applique ni aux accords internationaux conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international, ni aux accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte

« ...

« c) A l'application de la Convention aux relations entre Etats régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international. »

« accord international » pour désigner les actes conventionnels conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales ? Le Rapporteur spécial ne le pense pas, et voici pourquoi.

3) La rédaction du projet d'articles supposera de fréquentes références à la Convention de 1969, et il est évident que les deux textes seront employés conjointement et en théorie et en pratique. Il y a donc un intérêt essentiel à éviter toute ambiguïté de langage dans la terminologie commune aux deux conventions (dans la perspective où le projet d'articles deviendrait une convention). Un premier point est clair : le terme « traité » employé isolément doit avoir dans le projet d'articles le même sens que dans la Convention de 1969, c'est-à-dire désigner un acte conventionnel écrit entre Etats. Quant au terme « accord international », il est manifestement l'expression la plus générale employée par la Convention de 1969 et recouvre tous les actes conventionnels internationaux qui ne sont pas l'objet d'une dénomination et d'un régime particuliers. Dans le cadre de la Convention, seuls font l'objet d'une telle dénomination et d'un tel régime les actes conventionnels internationaux écrits entre Etats, qui constituent les « traités ». Mais avec le projet d'articles les actes conventionnels internationaux écrits entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales vont être soumis à un régime particulier et devraient bénéficier d'une dénomination particulière ; il n'est donc pas logique de recourir à cet effet à la dénomination « accord international ». Cette dernière expression doit garder sa signification la plus large, même si petit à petit des régimes particuliers lui retirent de nombreuses occasions d'être utilisée. La dénomination qui doit être réservée aux actes conventionnels qui sont l'objet du présent projet d'articles est donc bien « traité conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales » : son inconvénient réside dans sa longueur et l'impossibilité pratique de lui substituer une expression abrégée ; son avantage est qu'elle évite les confusions et qu'elle reste fidèle à un usage que la résolution votée par la Conférence sur le droit des traités a consacré de toute son autorité¹⁴.

4) Toutefois, cette longue dénomination qui juxtapose deux catégories différentes de traités — pour les distinguer, pourrait-on croire, autant que pour les joindre — pose immédiatement une question de fond. Ne faut-il pas, *dès le début*, séparer, d'une part, les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, et, d'autre part, les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales ? On trouve dans les débats occasionnés par les travaux de la Commission des traces d'une telle préoccupa-

tion¹⁵. Sans anticiper sur les développements futurs, on peut indiquer immédiatement que, dans les traités conclus entre Etats et organisations internationales, certaines règles qui, dans la Convention de 1969, sont relatives au consentement d'un Etat, considéré isolément, trouvent une occasion de s'appliquer ; ce n'est évidemment pas le cas dans les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales.

5) Il est donc possible et même certain que, pour certains problèmes particuliers, il faudra distinguer les deux catégories dont il vient d'être fait état. Mais, de l'avis du Rapporteur spécial, ce n'est pas une raison suffisante pour les opposer l'une à l'autre *dès le début* comme s'il s'agissait d'une distinction fondamentale que la CDI doit mettre à la base de ses travaux. Deux considérations de poids militent à l'encontre d'une telle solution.

6) En premier lieu, les fondements mêmes de la Convention de 1969 sont communs aux traités entre Etats, aux traités entre Etats et organisations internationales, et aux traités entre deux ou plusieurs organisations internationales, et ce serait prendre un départ bien inquiétant pour l'objectif essentiel (s'éloigner aussi peu que possible de la Convention de 1969) que de séparer en deux catégories fondamentalement distinctes les traités qui doivent être l'objet du projet d'articles. L'unité profonde de tous ces régimes juridiques réside dans la valeur fondamentale du consensualisme, et c'est lui qui est présent dans toutes les dispositions de la Convention.

7) En second lieu, si l'on étudie attentivement les longs travaux que la CDI a consacrés au droit des traités entre Etats, on constate qu'elle a été tentée à de nombreuses reprises d'introduire en la matière des distinctions d'ailleurs classiques : traités bilatéraux et plurilatéraux (sans parler des traités multilatéraux généraux), traités en forme solennelle et traités en forme simplifiée, etc., et que finalement elle a écarté toute référence *systematique* à des classifications, se bornant dans certains articles à opérer, en termes aussi simples et précis que possible, des distinctions dont l'objet est toujours limité à celui de l'article en question. Cette attitude de la Commission répond au double désir de maintenir pour tous les traités l'unité du régime applicable et d'éviter toute référence à des concepts d'ordre doctrinal. Il est indispensable de rester fidèle à cet esprit.

8) Reste à examiner la deuxième phrase du texte proposé, qui fait référence à l'article 3, al. c, de la Convention de 1969. Elle porte sur un point qui n'est pas essentiel, mais sur lequel l'attention de la CDI doit être attirée. On a déjà rappelé l'origine de ce texte, rajouté lors de la Conférence par une initiative du Comité de rédaction afin d'apaiser les préoccupations de certains Etats, inquiets de voir échapper à l'emprise de la future convention sur le droit des traités les traités dits « trilatéraux »¹⁶, c'est-à-dire surtout des traités où

¹⁴ On se réfère à la résolution bien connue de la Conférence par laquelle celle-ci

« Recommande à l'Assemblée générale des Nations Unies de renvoyer à la Commission du droit international pour étude, en consultation avec les principales organisations internationales, la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. » (*Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* [publication des Nations Unies, numéro de vente F.70.V.5], p. 307, Résolution relative à l'article premier de la Convention de Vienne sur le droit des traités.)

¹⁵ Ainsi la question posée par M. Ouchakov pendant la vingt-cinquième session de la CDI (*Annuaire... 1973*, vol. I, p. 206, 1238^e séance, par. 76) ou l'observation du représentant d'Israël à la Sixième Commission de l'Assemblée générale (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Sixième Commission*, 1404^e séance, par. 14).

¹⁶ Voir *Annuaire... 1973*, vol. I, p. 206, 1238^e séance, par. 75. Voir aussi *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.7), p. 159, 28^e séance de la Commission plénière, par. 7.

deux Etats décidés à établir entre eux des relations d'assistance ou de fournitures associées à leur accord comme troisième partie une organisation internationale chargée de la réalisation matérielle ou du contrôle de certaines opérations (transferts de matières fissiles, notamment). Pour éviter de soustraire complètement à l'emprise de la codification de tels traités, on a imaginé de dissocier l'ensemble des relations conventionnelles nées d'un traité trilatéral en deux groupes : les relations entre Etats — soumises, en vertu d'une stipulation expresse, à la Convention de 1969 — et les autres, c'est-à-dire les relations entre Etats et organisations, abandonnées au régime coutumier.

9) Cette solution improvisée, consacrée par l'alinéa c de l'article 3, n'est qu'un expédient habile, mais discutable. En effet, sur le plan des principes, il n'est pas démontré que l'on puisse ainsi, sans briser l'unité du traité, dissocier l'unité du régime conventionnel, surtout dans un traité où les différentes parties ne sont pas, les unes par rapport aux autres, dans une position symétrique : l'organisation ne vient-elle pas s'insérer presque constamment dans les relations entre les Etats ? Mais, quoi qu'il en soit des appréciations que l'on peut porter sur l'article 3, c, dans le système actuel de la Convention de 1969, il faut reconnaître qu'un tel article n'a plus de justification à partir du moment où l'on a étendu dans toute la mesure possible les règles de la Convention aux traités entre des Etats et des organisations internationales, comme il est envisagé de le faire par le présent projet d'articles. Il devient donc alors tout à fait normal d'écarter la disposition de l'article 3, c, de la Convention et de restituer aux relations conventionnelles leur unité de régime.

10) Peut-être la rédaction proposée alourdit-elle d'une façon regrettable un article liminaire dont on souhaiterait, à l'image de la Convention de 1969, sauvegarder la concision ; dans ce cas, il faudrait, à un stade ultérieur, trouver pour cette dernière disposition une place plus convenable.

Article 2. — Expressions employées

Paragraphe 1, alinéa a¹⁷

1. Aux fins des présents articles :

a) L'expression « traité conclu entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre des Etats et des organisations internationales et régi à titre principal par le droit international général, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière.

¹⁷Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 2 : Expressions employées »

« 1. Aux fins de la présente Convention :

« a) l'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière. »

COMMENTAIRE

1) La rédaction de la Convention de 1969 est suivie à la lettre, sous le seul bénéfice de deux précisions apportées à la formule « régi par le droit international » par l'adjonction des mots « à titre principal » et « général ». Comme on va l'exposer, ces deux légers compléments (et surtout le premier) ne sont pas indispensables absolument, mais ils sont utiles ; pour le reste, l'exclusion du champ du projet d'articles des accords non conclus par écrit ayant été décidée par la CDI dès l'origine, elle n'appelle plus de commentaires¹⁸.

2) L'expression « à titre principal » a pour objet de résoudre une difficulté qui peut se poser à propos de la distinction entre « traités » et « contrats ». Il est admis communément que la différenciation entre un traité et un contrat de l'Etat peut être opérée sur la base du droit destiné à régir ces actes : le traité est régi par le droit international, alors que le contrat l'est par un droit national quelconque choisi par les parties. Si les parties n'ont pas exprimé en termes suffisamment clairs leurs intentions à ce sujet, l'interprète doit trancher la question en prenant en considération l'*objet* de l'acte conventionnel et les *circonstances* qui ont entouré sa conclusion¹⁹. Ce problème n'a point été l'objet d'une attention spéciale dans les travaux préparatoires de la Convention de 1969. Présente-t-il des aspects particuliers en ce qui concerne les organisations internationales ?

3) A première vue, la question se pose dans les mêmes termes pour les traités entre Etats et pour les traités entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Cependant, certains membres de la CDI ont souligné que le problème présenterait plus d'importance pour les organisations internationales en raison des fonctions particulières que certaines d'entre elles exercent dans le domaine financier, commercial ou scientifique²⁰, ou du fait que dans la pratique certains accords sont régis « à certains égards par le droit international et à d'autres égards par le droit d'un Etat particulier²¹ ». Ce sont là en effet des questions très intéressantes et très pratiques qui relèvent plutôt du droit des contrats internationaux et transnationaux que de celui des traités, bien que, dans l'ensemble de la littérature juridique qui leur est consacrée, on relève les travaux de beaucoup de spécialistes du droit international public²². C'est d'ailleurs surtout le régime exact de certains contrats conclus entre des Etats et des organisations, d'une part, et des particuliers, d'autre part,

¹⁸Voir rapport de la Sous-Commission sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales : *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 369, doc. A/8410/Rev.1, chap. IV, annexe, par. 7. Voir aussi *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 213, doc. A/CN.4/258, par. 80 ; et *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 75, doc. A/CN.4/271, par. 9.

¹⁹Voir sentence arbitrale rendue le 10 juin 1955 [entre la Grèce et le Royaume-Uni] dans l'affaire des « cargaisons déroutées » (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.3], p. 65).

²⁰M. Kearney (*Annuaire... 1973*, vol. I, p. 219, 1241^e séance, par. 20).

²¹M. Ustor (*ibid.*, p. 223, 1242^e séance, par. 21).

²²Voir les références dans D. P. O'Connell, *International Law*, 2^e éd., Londres, Stevens, 1970, vol. II, p. 976 et suiv. Voir aussi, à propos d'un problème différent mais analogue, A. Broches, « The Convention on the settlement of investment disputes between States and nationals of other States », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1972-II*, Leyde, Sijthoff, 1973, t. 136, p. 330.

qui est ainsi mis en cause ; il s'agirait donc d'« accords internationaux » qui, dans cette dernière hypothèse, n'entreraient dans le champ d'application ni de la Convention de 1969 ni du présent projet d'articles. C'est peut-être pour cette raison que la CDI n'a pas examiné à fond cette question lors de la préparation du projet d'articles sur le droit des traités²³.

4) Quoi qu'il en soit, on peut parfaitement traiter du problème qui se pose lorsqu'un acte conventionnel liant une organisation internationale à un Etat ou à une autre organisation internationale est soumis pour une part au droit international et pour une autre part au droit national d'un Etat. L'hypothèse n'est peut-être pas très fréquente, mais elle n'a rien d'extraordinaire ni de troublant pour l'esprit. En effet, il arrive fréquemment qu'une situation juridique, tout en relevant dans son ensemble du droit international, soit soumise pour certains de ses aspects à des règles et notions de droit national — c'est là, au sens large du terme, un phénomène de *renvoi*²⁴ très fréquent. Un traité régi par le droit international peut parfaitement renvoyer au droit national pour les questions qui relèvent aujourd'hui normalement de ce droit, par exemple une procédure de transfert de propriété, un régime d'assurances, une définition monétaire. A l'inverse, un acte conventionnel soumis en tant que contrat à un ou plusieurs droits nationaux déterminés peut être soumis en certains de ses éléments au droit international, non seulement parce que ces règles de droit international font partie intégrante d'un système de droit national applicable (ce qui va de soi), mais parce que les parties à ce contrat ont expressément convenu qu'il en serait ainsi, ou qu'un traité applicable en l'espèce a convenu qu'il en serait ainsi²⁵.

²³ Voir *Annuaire...* 1965, vol. I, p. 7 et suiv., 776^e séance, par. 49 et suiv., et 777^e séance. Voir aussi *ibid.*, vol. II, p. 10 et 11, doc. A/CN.4/177 et Add.1 et 2, art. 1^{er}, par. 1 a, Observations et propositions du Rapporteur spécial, par. 6, et les références.

²⁴ Il faut seulement relever que ce renvoi au droit national présente dans certains domaines des inconvénients majeurs, soit parce qu'il est difficile de déterminer quel est le droit national applicable, soit parce que l'unité du régime applicable éclate. C'est pourquoi on remarque dans de nombreux cas une tendance du droit international public à se substituer aux droits nationaux. Un exemple récent en est donné par la définition du régime de la société anonyme, que la CIJ a transféré du droit national au droit international public, lorsque ce régime est mis en cause par la protection diplomatique, dans l'affaire de la *Barcelona Traction (Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, arrêt, C.I.J. Recueil 1970, p. 3)*. Voir P. Reuter, « L'extension du droit international aux dépens du droit national devant le juge international », dans *Mélanges offerts à Marcel Waline — Le juge et le droit public*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974, t. I, p. 241.

²⁵ L'article 42 de la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats donne un bon exemple de l'hypothèse envisagée dans la mesure même où il prévoit que, dans un régime conventionnel, soumis en principe à un droit national déterminé, peuvent également être pris en considération certains éléments empruntés au droit international. Voir le commentaire de A. Broches (*loc. cit.*, p. 387 à 391). Si l'on considère un acte de prêt consenti par une organisation internationale de caractère bancaire à un Etat, et si ce prêt ne précise pas avec suffisamment de clarté son rattachement à un système juridique, il faudra établir à quel système le rattachement est opéré « à titre principal ». Ni la référence à un système de droit national « gelé » à un moment déterminé, ni la référence aux principes généraux de droit, ni telle autre référence transnationale ne vaut élection « à titre principal » du droit international public pour régir un acte conventionnel et mettre l'interprète en présence d'un traité — pas plus que la clause suivant laquelle les droits et obligations des parties ne peuvent être modifiés par un acte unilatéral émanant d'une seule des parties.

5) Mais de telles hypothèses ne soulèvent pas, en principe, de difficultés. En effet, il y a toujours un régime juridique général qui s'applique « à titre principal », et c'est ce régime qui permet d'établir si l'acte conventionnel est un traité ou un contrat. C'est pourquoi, si la CDI désire lever sur ce point tout doute, on peut ajouter l'expression « à titre principal ». Il s'agirait d'apporter une plus grande précision au texte de la Convention de 1969, mais ce perfectionnement n'est pas absolument indispensable, et il n'est pas appelé d'une manière particulière par des traits propres aux traités qui font l'objet du projet d'articles. Il appartiendra donc à la Commission de balancer les avantages et les inconvénients qu'il présente.

6) La mention dans l'article proposé du « droit international général » a en revanche pour objet de préciser un point qui est propre à des accords conclus par des organisations internationales. On pourrait imaginer qu'une organisation internationale ait élaboré un système juridique très développé qui lui soit propre et qu'elle entende y soumettre entièrement un acte conventionnel. Tel serait par exemple le cas d'une institution financière qui aurait adopté des « règlements », des « codes », des « recueils de directives » régissant complètement les relations qui peuvent s'établir entre elle et un Etat à la suite d'une opération financière concrétisée par un acte conventionnel entre elle et cet Etat. On pourrait analyser cette situation comme celle d'un acte conventionnel soumis à un système de droit international particulier, entièrement défini par cette organisation. Dans une hypothèse encore plus générale, c'est les relations entre l'organisation et les Etats membres qui seraient soustraites dans leur ensemble au droit international général pour être soumises à un système à coup sûr particulier et que l'on pourrait qualifier de système international, bien que, par des traits de plus en plus nombreux, il s'éloignerait sensiblement des caractéristiques « classiques » du droit international public. C'est en fonction d'hypothèses de ce genre qu'il serait peut-être normal d'envisager que ces actes conventionnels, sans constituer pour autant des « contrats relevant d'un droit national », ne soient plus considérés comme des « traités relevant du droit international public général » — et c'est bien ce qu'assurerait l'adjonction du qualificatif « général » au terme « droit international », ainsi qu'il est proposé de le faire dans le projet d'article 2.

7) Mais on a raisonné jusqu'à présent à titre hypothétique. Est-ce que la situation que l'on vient d'imaginer correspond aujourd'hui à des problèmes réels de la société internationale ? Le Rapporteur spécial a consulté sur ce point, par l'intermédiaire du Secrétaire général de l'ONU, un certain nombre d'organisations internationales, et il semble que, d'une manière générale, l'utilité de l'hypothèse imaginée n'apparaisse pas pour le moment bien clairement²⁶. Cepen-

²⁶ Voir *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 87, doc. A/CN.4/271, par. 83. On notera toutefois que, sauf pour la BIRD, aucune information n'est parvenue de la part des institutions financières, qui auraient le plus pu être intéressées par cette question. Mais l'on pourrait imaginer déjà des hypothèses plus concrètes en relation avec les analyses que l'on vient de lire. Ainsi, l'ONU peut conclure, pour le fonctionnement pratique d'une force de maintien de la paix, des accords qui, plus qu'au droit international public général, resteront étroitement subordonnés non seulement à la Charte, mais à un système complexe de décisions et de règles administratives et financières qui constituent bien le droit particulier de l'ONU. Les Communautés européennes (qui s'apparentent plus étroitement à

dant, de l'avis du Rapporteur spécial, on ne saurait oublier que le développement des organisations internationales est toujours, en dépit de tout, en pleine expansion, et qu'une tentative de codification doit tenir compte d'un avenir inéluctable, quelles que soient les incertitudes qui pèsent sur son rythme de réalisation. Il faut donc tenir compte des conséquences susceptibles de découler du principe fondamental qui est à la base des considérations précédentes et que l'on retrouve constamment dans le présent travail, à savoir l'existence pour chaque organisation d'un ensemble de règles qui constituent le droit propre à cette organisation et établissent une limite à l'application des règles *générales* du droit international public en matière de traités. Ce principe n'est pas le fruit d'une imagination doctrinale : il est consacré solennellement par l'article 5 de la Convention de 1969 :

La présente Convention s'applique à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.

8) Cette réserve portant sur « toute règle pertinente de l'organisation » est la consécration de l'autonomie interne de l'organisation et, comme le Rapporteur spécial l'écrivait en 1973 :

[Ce principe] 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 organes²⁷.

9) C'est en raison des perspectives de l'avenir et de l'importance de ces principes que le Rapporteur spécial a proposé d'apporter une précision au texte de la Convention de 1969 pour l'adapter à la condition particulière des organisations internationales.

*Article 2, paragraphe 1, alinéa d*²⁸

d) L'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite

un système préfédéral) n'admettent que lentement la notion d'accords « internes » aux communautés ; cf. cependant l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire 2-68 (*Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1968, Luxembourg*, vol. XIV-5, p. 635) ; et P. Reuter, *Organisations européennes*, Paris, P.U.F., 1965, p. 266 et 267.

²⁷ *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 87, doc. A/CN.4/271, par. 84.

²⁸ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 2 : Expressions employées

« 1. Aux fins de la présente Convention :

« ...

« d) l'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat. »

L'exposé des dispositions qui seraient éventuellement appelées dans le projet d'article à correspondre aux définitions données aux alinéas *b, c, g, h* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de 1969 est renvoyé à l'étude des articles qui traitent de la matière visée par ces définitions.

par un Etat ou par une organisation internationale quand ils signent, ratifient, acceptent ou approuvent un traité conclu entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, par laquelle ils visent à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat ou à cette organisation internationale.

COMMENTAIRE

Il n'y a apparemment aucun motif théorique ni pratique de s'écarter de la définition des réserves donnée par la Convention de 1969. On notera cependant que l'absence de participation des organisations internationales à des traités multilatéraux pourrait à elle seule expliquer l'inexistence de la pratique des réserves du côté des organisations internationales²⁹. Les quelques modifications rédactionnelles apportées à la disposition correspondante de la Convention n'appellent pas d'observations particulières.

*Article 2, paragraphe 1, alinéa e*³⁰

e) L'expression « Etat ayant participé à la négociation » s'entend d'un Etat ayant participé à l'élaboration et à l'adoption du texte du traité ; l'expression « organisation ayant participé à la négociation » s'entend d'une organisation ayant participé, en tant que partie éventuelle à ce traité, à l'élaboration et à l'adoption du texte de ce traité.

COMMENTAIRE

1) Il est impossible d'assimiler l'organisation internationale à l'Etat en ce qui concerne la définition de la participation à la négociation. En effet, il arrive fréquemment qu'une organisation participe à l'élaboration et à l'adoption du texte d'un traité auquel elle n'est pas appelée à devenir partie. Dans la pratique moderne, elle participe selon les modes les plus variés à l'élaboration et à l'adoption de traités entre Etats : préparation d'un projet de traité par les secrétariats internationaux ou par des organes spécialisés, discussion et modification de ce projet au sein d'un organe de l'organisation, signature, par un agent supérieur de l'organisation ou par le président d'un organe, du projet arrêté par une délibération au sein d'un organe de l'organisation, etc. Tout cela n'empêche pas le traité de rester un traité entre Etats et de ne pas devenir un traité entre Etats et organisations ou entre deux ou plusieurs organisations. A ce titre, un tel traité reste soumis aux dispositions de la Convention de 1969 ; tel est en effet le sens de l'article 5 qui prévoit qu'elle s'applique entre autres

²⁹ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 191 et 210, doc. A/CN.4/258, par. 12 et 70.

³⁰ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 2 : Expressions employées

« 1. Aux fins de la présente Convention :

« ...

« e) l'expression « Etat ayant participé à la négociation » s'entend d'un Etat ayant participé à l'élaboration et à l'adoption du texte du traité. »

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

Si cela est vrai des traités adoptés « au sein d'une organisation », ce l'est davantage de ceux qui sont adoptés « sous les auspices d'une organisation », traités à l'élaboration desquels l'organisation peut avoir participé³¹.

2) Il semble que, pour éviter toute confusion, il suffise de préciser que le projet d'article ne peut régir que les hypothèses dans lesquelles l'organisation internationale a participé à l'élaboration et à l'adoption du texte dans les mêmes conditions que les Etats, c'est-à-dire dans la perspective de devenir partie au traité qui naîtra de ce texte.

*Article 2, paragraphe 1, alinéa f*³²

f) L'expression « Etat contractant » ou « organisation contractante » s'entend d'un Etat ou d'une organisation qui a consenti à être lié par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non.

COMMENTAIRE

La modification de pure forme apportée à la disposition correspondante de la Convention de 1969 n'appelle pas de commentaire.

* * *

Les deux définitions données aux alinéas *g* et *h* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de 1969 ne peuvent être utilement examinées en vue d'une transposition de leurs dispositions aux traités entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales qu'après un examen des dispositions de fond de la Convention de 1969 sur les matières qu'elles mettent

³¹ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 203, doc. A/CN.4/258, par. 51. On peut ajouter une remarque incidente destinée à montrer combien la « participation » des organisations internationales à l'histoire et à la vie des traités entre Etats peut prendre des formes organiques sans pour autant faire perdre à ceux-ci leur caractère de traités entre Etats. Il n'est pas rare, au moins en ce qui concerne certaines dispositions d'ordre secondaire, que les actes constitutifs prévoient une procédure de révision simplifiée qui permet à l'organisation elle-même, par un acte émanant exclusivement d'un ou de plusieurs de ses organes, de procéder à la révision. Dans ce cas, l'ensemble de l'acte constitutif révisé reste soumis à la Convention de 1969, même en ses dispositions révisées. Il ne saurait être envisagé que ces dernières tombent sous le coup du présent projet d'articles. Par conséquent, pour donner un exemple, la nullité qui pourrait résulter du fait que la procédure de révision n'a pas été respectée serait régie par l'article 43 de la Convention de 1969, aux termes duquel la nullité peut résulter des dispositions du traité en cause.

³² Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 2 : Expressions employées

« 1. Aux fins de la présente Convention :

« ...

« f) l'expression « Etat contractant » s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non. »

en cause, à savoir les notions de « partie » et de « tiers ». En effet, les premières approches ont révélé qu'il s'agissait d'une question particulièrement épineuse³³.

*Article 2, paragraphe 1, alinéa i*³⁴

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

COMMENTAIRE

1) Le maintien, sans changement, dans le projet de la définition donnée par la Convention de 1969 ne soulève aucune difficulté en ce qui concerne l'exclusion des organisations non gouvernementales, encore qu'il est probable que certaines institutions non gouvernementales comme le Comité international de la Croix-Rouge concluent des actes conventionnels analogues à ceux des organisations intergouvernementales. En revanche, dans son aspect positif, le maintien de cette définition emporte deux conséquences qui appellent des observations.

2) En premier lieu, cette formule s'abstient de définir l'organisation au regard d'autres institutions internationales telle que la conférence internationale ou les éléments qui constituent au sein d'une organisation internationale une entité disposant d'une certaine autonomie par rapport à l'organisation, quelle que soit leur dénomination (« organisation », « organes subsidiaires », « organes rattachés », etc.). Mais, en pratique, on remarquera qu'il n'y a guère de confusion sur la notion elle-même. De même, la Convention de 1969 a évité de définir la notion d'Etat, et à juste titre : les définitions de termes aussi généraux se placent presque toujours dans des perspectives doctrinales qui font difficilement l'objet d'un large consensus et n'ont qu'une utilité limitée à des hypothèses exceptionnelles.

3) En deuxième lieu, cette définition de l'organisation internationale a une conséquence très importante : toutes les organisations internationales, tant régionales qu'universelles, voient leurs traités régis par le projet d'articles. Sur ce point, le Rapporteur spécial avait, dès 1972³⁵, exprimé un sentiment fortifié déjà par l'opinion dominante des membres de la sous-commission qui, au sein de la CDI, avait été

³³ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 205 et suiv., doc. A/CN.4/258, par. 58 à 60; *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 77 à 79, doc. A/CN.4/271, par. 23 à 33; observations du représentant de la République fédérale d'Allemagne (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Sixième Commission*, 1402^e séance, par. 22); observations de MM. Pinto (*Annuaire... 1973*, vol. I, p. 217, 1241^e séance, par. 6), Ouchakov (*ibid.*, p. 218 et 219, par. 10, 11 et 17), Kearney (*ibid.*, p. 219, par. 26 et 27), Tammes (*ibid.*, p. 221 et 222, 1242^e séance, par. 5 et 6), Ustor (*ibid.*, p. 224, par. 25), et de sir Francis Vallat (*ibid.*, p. 226, par. 45).

³⁴ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 2 : Expressions employées

« 1. Aux fins de la présente Convention :

« ...

« i) l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale.

³⁵ *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 212, doc. A/CN.4/258, par. 77. Voir aussi *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 369, doc. A/8410/Rev.1, chap. IV, annexe, par. 8.

chargée de préparer l'étude de la matière : il est *a priori* éminemment souhaitable que le projet d'articles puisse étendre son champ d'application aux accords conclus par toutes les organisations internationales, sans aucune distinction parmi celles-ci. C'est déjà la position de la Convention de 1969, qui n'aborde pas directement la matière, mais dont de nombreuses dispositions touchent les organisations internationales, sans opérer parmi elles une distinction ; il y aurait de graves inconvénients à se désolidariser de la conception de cette convention. D'autre part, une codification, en plus de la stabilisation dans le développement des règles juridiques, recherche l'unification de celles-ci : de quelle autorité disposeraient en matière de droit des traités des instruments de codification qui ignoreraient par exemple les accords conclus par les organisations régionales³⁶ ?

4) Au sein de la Commission, ce problème a été l'objet d'une attention soutenue. Certains membres se sont placés sur le terrain très étendu du droit des organisations internationales et ont admis la possibilité de limiter le projet d'articles à certaines organisations ; certains ont même recommandé cette solution en se fondant sur le précédent que constitue le projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales³⁷, qui ne vise que les organisations à vocation universelle.

5) Aussi le Rapporteur spécial a-t-il procédé à un nouvel examen de la question. Il est bien évident que la plus large partie des règles juridiques qui concernent une organisation internationale sont en droit et en fait des règles propres à cette organisation. Il s'agit essentiellement des règles qui se trouvent dans son acte constitutif ou dans les accords qu'elle a conclus ou que les Etats qui en sont membres ont conclus au sujet de son statut — par exemple en ce qui concerne les immunités mises en jeu par son fonctionnement. Constituent également ce droit propre toutes les règles qu'elle a pu élaborer elle-même pour sa vie administrative et financière, et quelquefois même à l'intention des Etats qui en sont membres ou de particuliers sur lesquels elle a autorité, quand elle a reçu un tel pouvoir. Ces règles changent d'une organisation à une autre. Il peut apparaître souhaitable de les uniformiser, au moins sur certains points, d'une organisation à une autre. On élaborera alors un projet de convention, ainsi que l'a fait la CDI avec le projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, adopté à sa vingt-troisième session³⁸ et soumis à une conférence internationale qui doit se réunir en 1975.

6) Dans l'élaboration d'un tel projet, on suit les méthodes appliquées à la recherche d'un *droit uniforme*, ou, pour reprendre une expression saisissante, du « droit organique comparé³⁹ ». Il est donc normal que l'on limite l'œuvre d'unification à certains points particuliers pris dans l'ensemble du droit propre à chaque organisation ; il est encore plus normal que l'on limite l'entreprise à *certaines organisations*

qui présentent des traits comparables. En effet, on se vouerait certainement à l'échec en prétendant abolir par un traité des différences qui distinguent inévitablement et légitimement une organisation de n'importe quelle autre. C'est pourquoi le projet précité s'est limité à un point très délimité et à un groupe d'organisations présentant des traits communs.

7) Est-ce une hypothèse de ce genre qui est en cause lorsqu'il s'agit de traités entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales ? *Evidemment non* : en effet, le propre des traités dont il s'agit est de lier une organisation à un ou plusieurs Etats, à une autre ou à plusieurs autres organisations, et de tels traités ne peuvent tirer ni leur force obligatoire ni leur régime du droit propre à une organisation internationale, mais seulement des règles de droit international général qui s'imposent tant aux Etats qu'aux organisations internationales⁴⁰. Cette force obligatoire et ce régime sont d'ores et déjà actuellement établis : des milliers de traités de ce genre sont conclus depuis de nombreuses années ; ils vivent et ont vécu sur la base de la conviction profonde des Etats et des organisations qu'ils avaient une valeur juridique certaine, analogue à celle des traités entre Etats. Par conséquent, puisque, par exemple, un traité entre une organisation universelle et une organisation régionale a une valeur juridique et que son régime juridique ne peut dépendre ni du droit de l'organisation universelle ni du droit de l'organisation régionale, il faut bien reconnaître qu'il tire cette valeur du droit international général.

8) Le travail actuellement entrepris par la CDI a seulement pour objet d'examiner si les textes adoptés pour les traités entre Etats doivent subir certaines modifications et compléments pour s'appliquer aux traités des organisations internationales, et non pas d'unifier le droit propre de chaque organisation internationale. Il n'y a donc aucune raison d'exclure du champ d'application du projet d'articles les traités auxquels une catégorie particulière d'organisations serait partie : ce serait confondre le droit international général avec le droit propre à chaque organisation ou, au mieux, avec le droit comparé. L'erreur ne serait pas moins grave que si les auteurs de la Convention de 1969 avaient voulu limiter la convention aux traités conclus par certains Etats ayant des régimes constitutionnels ou politiques analogues.

9) On ne prétend nullement qu'il soit possible d'ignorer que, sur certains points, les rapports entre le droit international général et le droit propre à chaque organisation peuvent poser des problèmes de vocabulaire et de fond délicats. Toutefois, la Convention de 1969 a rencontré de tels problèmes et les a résolus en ce qui concerne les rapports entre le droit international général et le droit constitutionnel des Etats ; elle les a rencontrés en ce qui concerne les organisations et a posé la règle générale qui doit permettre de les résoudre : la réserve de la « règle pertinente de l'organisation » (art. 5).

10) La distinction entre le droit international général et le

³⁶ Voir *Annuaire... 1973*, vol. I, p. 205, 1238^e séance, par. 71.

³⁷ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 301 et suiv., doc. A/8410/Rev.1, chap. II, D.

³⁸ C'est le seul point du droit des organisations internationales qui ait été retenu pour faire l'objet d'un droit uniforme.

³⁹ Expression employée à la Sixième Commission par le représentant du Zaïre (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Sixième Commission*, 1399^e séance, par. 18).

⁴⁰ Pour un exposé très clair de cette distinction, voir la déclaration du représentant des Etats-Unis d'Amérique à la Conférence sur le droit des traités (*Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* [publication des Nations Unies, numéro de vente: F.68.V.7], p. 48, 8^e séance de la Commission plénière, par. 20).

droit propre à une organisation, sur laquelle on vient d'insister longuement, ne commande pas seulement la question de savoir quelles sont les organisations dont les traités seront soumis au projet d'articles, mais a une portée bien plus générale. C'est en effet cette distinction qui doit permettre, dans tous les cas douteux ou discutés, de déterminer si une question entre ou non dans le cadre du projet d'articles: celui-ci n'a pas pour objet d'élaborer un système de droit uniforme basé sur une étude de droit comparé des droits propres à chaque organisation internationale, mais de dégager et de formuler les règles nécessaires à la consolidation et au développement d'une pratique solidement assise et reconnaissant la valeur juridique des traités des organisations internationales, abstraction faite des traits particuliers qui peuvent caractériser chacune de ces dernières.

Article 2, paragraphe 2⁴¹

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

COMMENTAIRE

1) L'adaptation de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention de 1969 ne soulève qu'une question de vocabulaire, et peut-être de fond: faut-il se référer au «droit interne» d'une organisation (comme la Convention le fait pour le «droit interne» d'un Etat), ou bien est-il préférable, comme on l'a fait dans le texte proposé ci-dessus, d'user de l'expression «droit propre à une organisation internationale»? Cette option terminologique dépasse le cadre de l'article 2 de la Convention. En effet, celle-ci fait également mention du «droit interne» [d'un Etat] dans ses articles 27 et 46; on rencontrera donc la question que l'on vient de poser également à propos de ces articles.

2) La CDI a parfois, au cours de ses travaux, employé l'expression «droit interne d'une organisation internationale», sans que cette manière de s'exprimer ait choqué, ni même soulevé d'observations⁴². Cependant, il faut reconnaître qu'elle peut entraîner une double ambiguïté. Tout d'abord, le terme «interne» est souvent employé en opposition avec le terme «international»; ce ne saurait être le cas ici, puisqu'on l'applique à un ensemble de règles qui constituent un droit international particulier, propre à une organisation internationale, et non un droit «national»⁴³. D'autre

part, comme le terme «droit interne» se réfère le plus souvent à un droit étatique, il suggère, à travers ce dernier, un système juridique hiérarchisé, sans lacunes, unifié par un législateur et un appareil judiciaire centralisés — on peut soutenir qu'il convient mal à l'ensemble du système constitué par le droit propre à une organisation. En effet, dans la plupart des cas, ce dernier système garde dans ses lignes générales les caractères du droit international, défini par l'absence d'un véritable pouvoir législatif ainsi que d'un pouvoir de justice et de contrainte de l'organisation sur les Etats qui en sont membres. Méritent seulement le qualificatif d'«internes» les règles qui régissent les rapports de l'organisation et de ses agents, les règlements de procédure des organes de l'organisation et les règlements «intérieurs» d'ordre administratif et financier (on qualifie parfois d'«internes» les relations ou les décisions qui sont relatives à ces éléments, qui ne représentent pas la partie essentielle de l'activité de l'organisation). On pourrait donc prétendre que le terme «interne» est ambigu et que, trop souvent, les rapports entre l'organisation et ses Etats membres restent trop semblables à ceux qui sont régis par le droit international général pour qu'on les qualifie d'«internes».

3) Ces objections adressées à l'emploi de l'expression «droit interne d'une organisation internationale» ne sont pas absolument convaincantes sur un plan logique, mais ce terme comporte des connotations qu'il est peut-être préférable d'éviter, et c'est la raison pour laquelle on a employé l'expression «droit propre à une organisation internationale», qui est plus neutre.

Article 3. — Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles⁴⁴

Le fait que les présents articles ne s'appliquent ni aux accords internationaux conclus entre des organisations internationales et des sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales, ni aux accords entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte

a) à la valeur juridique de tels accords;

b) à l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles;

⁴⁴Disposition correspondante de la Convention de 1969:
«Article 3: Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre de la présente Convention

«Le fait que la présente Convention ne s'applique ni aux accords internationaux conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international, ni aux accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte

«a) à la valeur juridique de tels accords;

«b) à l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans la présente Convention auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de ladite convention;

«c) à l'application de la Convention aux relations entre Etats régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international.»

⁴¹Disposition correspondante de la Convention de 1969:

«Article 2: Expressions employées

«...

«2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans la présente Convention ne préjudicient pas à l'emploi de ces expressions ni au sens qui peut leur être donné dans le droit interne d'un Etat.»

⁴²Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 197, doc. A/CN.4/258, par. 33; *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 87, doc. A/CN.4/271, par. 83.

⁴³Voir interventions de MM. Tamme et Quentin-Baxter à la vingt-cinquième session de la CDI (*Annuaire... 1973*, vol. I, p. 222 et 225, 1242^e séance, par. 7 et 40).

c) à l'application desdits articles aux relations entre Etats et organisations ou entre organisations, lorsque lesdites relations sont régies par des accords internationaux auxquels sont également parties des sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales.

COMMENTAIRE

1) L'adoption d'un texte symétrique à celui de l'article 3 de la Convention de 1969 pose des problèmes plus délicats qu'il ne paraît à première vue. Il ne peut suffire de remplacer certains termes par d'autres: il faut encore se rendre compte des conséquences de la combinaison de l'article 3 de la Convention avec l'article 3 du projet. En effet, le fait qu'un projet d'articles va désormais porter sur les accords entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales oblige à décomposer la notion simple mentionnée à l'article 3 de la Convention de 1969 — «sujets du droit international autres que des Etats» — en deux éléments: «organisations internationales», et «sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales».

2) D'après cette analyse, on peut distinguer parmi les accords auxquels la Convention de 1969 ne s'applique pas les catégories suivantes⁴⁵. Pour les accords conclus par écrit: 1) accords entre Etats et organisations internationales; 2) accords entre deux ou plusieurs organisations internationales; 3) accords entre Etats et sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales; 4) accords entre organisations internationales et sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales; 5) accords entre deux ou plusieurs sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales. Pour les accords non conclus par écrit: ceux qui correspondent aux cinq catégories sus-énoncées et les accords non écrits entre Etats.

3) Le problème est de répartir entre la Convention de 1969 et le projet d'articles les accords auxquels ni cette convention ni le projet ne s'appliquent directement, mais auxquels les dispositions de l'un et de l'autre seraient éventuellement susceptibles de s'étendre selon l'article 3. Le projet d'articles s'applique par hypothèse aux groupes ci-dessus énoncés: 1 (accords écrits entre Etats et organisations internationales) 2 (accords écrits entre deux ou plusieurs organisations internationales). Il est normal de penser que les dispositions du projet d'articles ont, plus que celles de la Convention de 1969, vocation à s'appliquer le cas échéant aux accords non écrits qui correspondent à ces groupes 1 et 2, et l'on serait tenté d'en dire autant, qu'ils soient écrits ou non, des accords du groupe 4 (accords entre organisations internationales et sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales). Restent deux groupes à propos desquels on peut hésiter: le groupe 3 (accords entre Etats et sujets du droit international autres que des Etats ou

⁴⁵ Aux catégories énoncées on pourrait ajouter encore les accords internationaux auxquels sont simultanément parties des Etats, des organisations internationales et des sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales, mais l'on peut considérer qu'à des accords de ce genre s'appliquerait l'article 3, al. c, du projet d'articles.

des organisations internationales) et le groupe 5 (accords entre deux ou plusieurs sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales).

4) La réponse concernant cette question peut dépendre des entités que l'on envisage de placer dans cette catégorie résiduaire de sujets du droit international: des institutions internationales comme le Saint-Siège⁴⁶, le Comité international de la Croix-Rouge, ou la Banque des règlements internationaux? Des insurgés après leur reconnaissance? Des particuliers, même? Pour écarter la nécessité d'un examen à propos duquel il serait bien difficile de faire l'unanimité, on peut recourir à une autre considération. La Convention de 1969 entrera en vigueur à coup sûr avant le projet d'articles; de plus, cette convention est la convention qui connaîtra en fait l'application la plus étendue: il serait donc normal de lui rattacher les cas aussi incertains que ceux qui peuvent entrer dans la catégorie «sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales». Bien entendu, le problème serait grandement simplifié si l'on pouvait démontrer que cette catégorie est vide de tout contenu et que les dispositions la concernant peuvent disparaître; toutefois, l'emploi par la Convention de 1969 de cette expression rend difficile de soutenir la thèse aux termes de laquelle les Etats et les organisations internationales seraient les seuls sujets du droit international⁴⁷.

*Article 4. — Non-rétroactivité des présents articles*⁴⁸

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

COMMENTAIRE

L'adoption d'un projet d'article 4 symétrique de celui de la Convention de 1969 repose sur l'hypothèse que le projet d'articles est destiné à devenir une convention internationale à laquelle les Etats et, d'une manière à débattre, les organisations internationales pourront devenir parties, sinon l'article n'aurait pas de sens ou devrait être rédigé autrement. Depuis l'origine de ses travaux⁴⁹, le Rapporteur spé-

⁴⁶ A supposer bien entendu que l'on soutienne que la cité du Vatican n'est pas un Etat, ou qu'elle n'est pas partie au traité que l'on examine, mais que c'est le «Saint-Siège» qui possède la qualité de partie.

⁴⁷ Voir *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 41 et suiv., doc. A/CN.4/144, art. 3, par. 2 et suiv. du commentaire.

⁴⁸ Disposition correspondante de la Convention de 1969:

Article 4: Non-rétroactivité de la présente Convention

«Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans la présente Convention auxquelles les traités seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de ladite convention, celle-ci s'applique uniquement aux traités conclus par des Etats après son entrée en vigueur à l'égard de ces Etats.»

⁴⁹ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 208 et suiv., doc. A/CN.4/258, par. 64 à 67; *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 79 à 81, doc. A/CN.4/271, par. 38 à 52.

cial a indiqué le problème important qui se trouvait ainsi soulevé; il ne lui appartient pas de le résoudre, et cet article n'entend pas engager l'avenir à ce sujet.

* * *

L'article 5 de la Convention de 1969⁵⁰ ne peut, de toute évidence, inspirer un article analogue dans le projet d'articles.

Article 6. — Capacité des organisations internationales de conclure des traités⁵¹

La capacité de conclure des traités est, pour les organisations internationales, déterminée par les règles pertinentes de chaque organisation.

COMMENTAIRE

1) Le Rapporteur spécial avait déjà consacré à la question de la capacité des organisations internationales de conclure des traités de substantiels développements de ses précédents rapports⁵². Il avait, en se fondant sur des considérations tant théoriques que pratiques, présenté à la Commission ses doutes sur l'utilité et la possibilité de proposer un article sur la capacité des organisations internationales de conclure des traités. A la suite des débats qui se sont déroulés sur cette question à la CDI à sa vingt-cinquième session, devant l'importance attachée au sujet et la diversité des opinions exprimées, il put conclure le 6 juillet 1973 :

Le Rapporteur spécial tire donc du débat la conclusion qu'il doit proposer un ou plusieurs projets d'articles sur la capacité. En conséquence, il abandonnera l'opinion qu'il avait exprimée dans son deuxième rapport, proposera un choix de formules accompagnées de commentaires et s'efforcera de trouver des solutions propres à recueillir l'adhésion du plus grand nombre possible des membres de la Commission⁵³.

2) Les débats qui ont eu lieu en 1973 à la Sixième Commission de l'Assemblée générale ont confirmé ceux de la CDI. Malgré le caractère tout à fait préliminaire des interventions qui ont porté sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, huit Etats sur les onze qui ont abordé ce thème au cours de l'examen du rapport de la CDI ont présenté des observations sur la question de la capacité

des organisations internationales de conclure des traités⁵⁴. A cette occasion, on a fait remarquer avec beaucoup de raison que, quelle que soit la position finale retenue dans un projet d'articles à l'avenir, il était indispensable de provoquer sur ce point des observations des gouvernements et des organisations internationales, et qu'à cet effet il fallait soumettre un projet d'article traitant de la capacité des organisations de conclure des traités⁵⁵.

3) C'est dans ces conditions que le Rapporteur spécial propose à la Commission le projet d'article 6. Avant d'en commenter les éléments et de montrer comment il peut répondre aux diverses préoccupations, parfois opposées, qui se sont manifestées au cours des débats, il est nécessaire de résumer à grands traits la situation devant laquelle s'est trouvé le Rapporteur spécial.

4) Deux tendances se sont manifestées au cours des débats à la CDI, animées l'une et l'autre de préoccupations également respectables: l'une favorable à une extension croissante de la capacité des organisations internationales de conclure des traités⁵⁶, l'autre préoccupée par la nécessité de respecter la volonté des Etats membres d'une organisation, volonté manifestée avant tout par l'acte constitutif de l'organisation. Il est inévitable que des oppositions persistent sur ce point quand il s'agit de résoudre un problème concret relatif à une organisation déterminée. Mais le Rapporteur spécial a bon espoir que ces tendances puissent s'accorder sur les formules générales qui doivent trouver leur place dans le projet d'articles, parce que ces formules doivent précisément présenter une grande souplesse, indispensable pour s'adapter à la situation différente de chaque organisation internationale.

5) En effet, la question la plus importante est de savoir si toutes les organisations internationales (universelles et régionales, à objet général ou à objet spécifique) disposent de la même capacité pour conclure des traités. On peut y répondre immédiatement d'une manière fermement négative. En ce qui concerne son aptitude à poser des actes juridiques de quelque nature que ce soit, une organisation internationale est une entité fortement individualisée que l'on ne peut *a priori* assimiler à aucune autre. L'organisation intergouvernementale, la seule qu'il y ait lieu de considérer ici, repose en effet sur un traité entre Etats; chacune est modelée individuellement par la volonté de ses fondateurs, puis de ses membres. C'est un des points à propos desquels on peut opposer le plus clairement les Etats et les organisations internationales. Les Etats peuvent *tous*, sans aucune exception, poser les mêmes actes juridiques: entre eux règne une *égalité souveraine*. Au contraire, les organisations sont marquées entre elles d'une inégalité fondamentale: chacune est entièrement dominée, dans sa structure et ses pouvoirs, par

⁵⁰ Article 5:

« La présente Convention s'applique à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation. »

⁵¹ Disposition correspondante de la Convention de 1969:

« Article 6: Capacité des Etats de conclure des traités.
« Tout Etat a la capacité de conclure des traités. »

⁵² *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 195 et suiv., doc. A/CN.4/258, par. 25 à 36; *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 79 à 81, doc. A/CN.4/271, par. 38 à 52.

⁵³ *Annuaire... 1973*, vol. I, p. 229, 1243^e séance, par. 16.

⁵⁴ Irak (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Sixième Commission*, 1397^e séance, par. 10), Etats-Unis d'Amérique (*ibid.*, 1398^e séance, par. 7), RSS de Biélorussie (*ibid.*, par. 30), République démocratique allemande (*ibid.*, 1399^e séance, par. 31), Kenya (*ibid.*, 1401^e séance, par. 15), Grèce (*ibid.*, par. 44), Brésil (*ibid.*, par. 58), Philippines (*ibid.*, 1402^e séance, par. 42), URSS (*ibid.*, 1406^e séance, par. 20).

⁵⁵ Etats-Unis d'Amérique (*ibid.*, 1398^e séance, par. 7). La même pensée est exprimée sur un plan plus général par l'Autriche (*ibid.*, 1405^e séance, par. 7).

⁵⁶ Par exemple la position exprimée par M. Hambro à la vingt-cinquième session de la CDI (*Annuaire... 1973*, vol. I, p. 219, 1241^e séance, par. 30).

sa constitution, elle-même ordonnée essentiellement à des fonctions, variables d'une organisation à une autre.

6) Il en découle nécessairement que si l'on considère le contenu concret de la capacité d'une organisation internationale, cette capacité relève essentiellement du droit propre à chaque organisation⁵⁷. On pourrait certes, en théorie, concevoir que l'on veuille soumettre sur ce point, comme on a pu tenter de le faire pour d'autres, un nombre restreint d'organisations choisies à des règles uniformes. Il ne s'agirait plus alors d'une question pratique importante, mais bien mineure — comme celle des immunités des représentants des Etats —, et non d'une question essentielle portant sur l'être même des organisations. L'utilité de l'entreprise est *a priori* douteuse, car chaque organisation répond à des besoins et à une situation bien individualisées. Si les gouvernements modèlent cas par cas la physionomie juridique des organisations qu'ils créent, on ne voit pas pourquoi ils tenteraient, après coup, d'en refondre quelques-unes, même apparentées, dans un moule unique. Il existe des exemples saisissants qui prouvent combien les gouvernements sont peu enclins à unifier les organisations existantes, surtout en ce qui concerne leurs capacités en matière de relations internationales⁵⁸.

⁵⁷ Déclaration du représentant de l'Irak à la Sixième Commission: «[...] la capacité de l'organisation de conclure des accords dépend du droit propre de cette organisation [...]» (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Sixième Commission, 1397^e séance, par. 10.*) Il semble que la même conclusion puisse être déduite des observations présentées par M. Ouchakov à la CDI (*Annuaire... 1973*, vol. 1, p. 218, 1241^e séance, par. 10 et suiv.) et selon lesquelles la question de la capacité des organisations internationales de conclure des traités n'entraîne pas dans le cadre du projet d'articles.

⁵⁸ Il n'est pas d'exemple plus concluant que celui des Communautés européennes. La première en date, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, a une capacité largement définie par l'article 6, al. 1 et 2, de son acte constitutif^a:

«La Communauté a la personne juridique.

«Dans les relations internationales, la Communauté jouit de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.»

Cependant, le même acte lui refuse la capacité de conclure des accords commerciaux en matière de charbon et d'acier (art. 71). La Communauté économique européenne, dont la capacité en matière de traités est définie de manière plus étroite, a cependant reçu celle de conclure des accords commerciaux et tarifaires (art. 113)^b. Les Etats membres ont largement unifié les institutions des trois communautés par un nouveau traité, du 8 avril 1965^c, mais sans modifier pour autant l'aménagement du droit propre à chaque Communauté, notamment en matière de relations extérieures. Ainsi, à l'heure actuelle, les trois Communautés (qui ont les mêmes Etats membres et les mêmes organes) ont pour les relations extérieures, et notamment pour la conclusion des traités, trois régimes de capacité nettement différents, malgré un effort de la Cour de justice des Communautés européennes, sous le couvert d'une interprétation fonctionnelle du Traité de Rome, pour élargir la capacité de la Communauté économique européenne. Quand donc on entend une large négociation tarifaire comme celle qui est connue familièrement sous le nom de «Kennedy Round» (Acte final du 30 juin 1967^d), les tractations et la conclusion sont poursuivies suivant des règles de compétence différentes, pour le charbon et l'acier, de celle qui sont applicables aux autres produits.

^a Pour le texte du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier v Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 261, p. 141

^b Pour le texte du Traité instituant la Communauté économique européenne (dit «Traité de Rome»), *ibid.*, vol. 294, p. 17

^c Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes

^d Voir GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément n° 15* (numéro de vente: GATT/1968-1), p. 4

7) En tout cas, le fait même que la tâche confiée au Rapporteur spécial doit prendre comme point de départ la Convention de 1969 et a pour objet de proposer les adaptations et modifications qui permettront d'étendre les dispositions de celle-ci aux traités auxquels sont parties des organisations internationales exclut que l'objet des présents articles porte sur la recherche d'un droit uniforme relatif à la capacité des organisations internationales. Comme on l'a montré plus haut⁵⁹, cette tâche ne pourrait d'ailleurs être conçue que comme portant sur un groupe d'organisations analogues présentant de telles similitudes que l'on pourrait envisager des dispositions communes relatives à leur capacité. Si un tel groupe existe, il n'est guère facile à identifier, et il ne comprendrait probablement que des organisations mineures. En tout cas, ce groupe ne comprendrait pas les organisations de la «famille» des Nations Unies: mêmes les institutions spécialisées ainsi que l'AIEA présentent les unes par rapport aux autres des différences si importantes qu'il ne peut être question de les soumettre à un «droit uniforme» en ce qui concerne leurs relations externes. Quant au cas de l'ONU, il est évidemment hors série, et l'on n'imagine même pas que l'on puisse assimiler sa situation à celle de n'importe quelle autre organisation internationale⁶⁰.

8) Les analyses ci-dessus démontrent bien quel peut être l'objet d'un projet d'article consacré à la capacité des organisations internationales: il doit être de rappeler la règle fondamentale de l'autonomie constitutionnelle de chaque organisation — chaque organisation ayant un droit propre, sa capacité est déterminée par les règles pertinentes de l'organisation.

9) Cependant, les considérations qui précèdent n'ont pas épuisé le problème, et elles appellent deux approfondissements: tout d'abord, dans la direction des compétences fonctionnelles des organisations internationales, et ensuite, dans la recherche de ce que peut être le rôle du droit international public général dans la capacité des organisations internationales de conclure des traités.

10) En premier lieu, on peut dire qu'il ne s'agit nullement de définir à un niveau identique la capacité des organisations internationales en cherchant à établir un droit uniforme, mais d'affirmer la valeur d'un principe applicable à toutes les organisations internationales dans le respect même de leur diversité. Ce principe est celui de la compétence fonctionnelle des organisations: celles-ci auraient en matière de traités la capacité nécessaire pour conclure tous les traités indispensables à l'accomplissement de leurs «fonctions» et de leurs «missions», ou, encore plus simplement, à leurs «buts» — c'est ce que l'on appelle parfois la théorie de la compétence fonctionnelle des organisations. Une telle conception déborde d'ailleurs nécessairement le champ des relations extérieures et du droit des traités pour s'étendre à tous les pouvoirs, à toutes les «compétences», de l'organisation. Le propre de cette analyse est de servir des notions de «but», «objectif», «mission», non pas pour limiter l'usage des compétences de l'organisation, ce qui est généralement admis, mais bien pour fonder une *source* de

⁵⁹ Voir ci-dessus «Article 2, paragraphe 1, alinéa i», par. 6 du commentaire.

⁶⁰ Il faudrait tenir compte également de ce que la CDI n'est pas habilitée à discuter de situations juridiques individuelles, ni à interpréter des actes constitutifs particuliers.

compétences *nouvelles* : les organisations seraient d'office compétentes pour conclure tous les traités qui correspondent à leurs fonctions et à leur but, et il faudrait que l'acte constitutif de l'organisation établisse expressément une interdiction pour que la capacité de l'organisation soit limitée⁶¹.

11) Cette conception appelle plusieurs observations. Tant les précédents de jurisprudence qu'elle invoque (et sur lesquels on reviendra) que la doctrine dont elle se prévaut⁶² sont avant tout relatifs à la question de l'interprétation des traités. En l'espèce, il s'agit de savoir si ces traités particuliers qui constituent les chartes constitutives des organisations internationales appellent une interprétation régie par des règles spécifiques. Cette manière de poser le problème, même si elle n'en épuise pas tous les aspects, est essentielle, et s'impose avec force dans l'élaboration d'un projet d'articles qui a pour objet de prolonger le champ d'application des règles de la Convention de 1969.

12) Or, la Convention de 1969 s'applique bien, aux termes de son article 5, « à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale », et elle contient deux articles (art. 31 et 32) relatifs à l'interprétation des traités. A aucun moment, ni lors des travaux de la CDI ni lors de ceux de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, il n'a été envisagé de poser en ce qui concerne les actes constitutifs des organisations internationales des règles d'interprétation particulières. Si l'on accepte donc, conformément à la jurisprudence et à la doctrine, que la question de la capacité des organisations internationales de conclure des traités relève de l'interprétation des actes constitutifs, il faut prendre acte que la Convention de 1969 ne contient à cet égard aucune disposition propre aux problèmes d'interprétation posés par les actes constitutifs des organisations internationales. Certains esprits pourront critiquer ce silence, et même prétendre que la Convention de 1969, n'étant pas encore en vigueur, n'interdit nullement ni de prétendre qu'il existe en la matière une règle particulière, ni de souhaiter poser une telle règle. Il n'en demeure pas moins qu'en procédant ainsi on modifie la Convention. Il est difficile, dans le cadre des travaux de la CDI, de s'engager actuellement dans cette voie, en contradiction avec la directive qui a été jusqu'ici suivie.

13) Mais l'examen de la Convention de 1969 conduit à des remarques plus intéressantes encore — et surtout plus constructives. La Convention ne s'oppose nullement à ce que, par la voie de l'interprétation des actes constitutifs, on fasse apparaître pour une organisation internationale une capacité de conclure des traités, même dans une hypothèse où celle-ci n'est pas expressément spécifiée par l'acte constitutif. Mais alors cette capacité découlera, en dehors du texte et du

contexte, du fait qu'il sera tenu compte (art. 31, par. 3, al. b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité.

Si l'on se reporte au commentaire que la CDI a donné de cette disposition dans son rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies, on note que :

[...] la formule « l'accord de toutes les parties » désigne nécessairement « les parties dans leur ensemble ». Elle [la CDI] n'a omis le mot « toutes » que pour éviter une méprise possible, qui ferait croire que chaque partie doit individuellement avoir suivi cette pratique, alors qu'il suffit qu'elle l'ait acceptée⁶³.

14) Ces formules ouvrent la porte à certaines discussions⁶⁴, notamment quand on les applique aux actes constitutifs des organisations internationales⁶⁵, mais elles consacrent deux données essentielles de la question de la capacité des organisations internationales de conclure des traités : le caractère individuel, propre à chaque organisation, de la capacité de conclure des traités, et la variété des solutions possibles. Le caractère individuel de chaque organisation résulte de la nature de l'acte constitutif (propre à chaque organisation), mais aussi du caractère propre de la « pratique » relative à l'interprétation de cet acte, au sens de l'article 31 de la Convention de 1969. La diversité des solutions possibles en découle immédiatement. Pour certaines organisations, la pratique, en ce qui concerne la conclusion de traités par l'organisation, est négative : les caractères mêmes de l'organisation ou tout simplement la politique des Etats membres excluent la capacité de l'organisation en dehors des cas prévus dans l'acte constitutif. Dans d'autres hypothèses, la pratique se montre très libérale pour certains types d'accords, qui portent surtout sur les aspects administratifs de la vie de l'organisation, mais très restrictive pour tous les autres accords. Pour d'autres organisations, la pratique est libérale même pour des accords de plus grande importance. Ainsi donc, s'il y a bien un principe général commun à toutes les organisations, quelle que soit la diversité des actes constitutifs, ce principe, que l'on peut rattacher à l'interprétation des

⁶¹ *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 242, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, art. 27, par. 15 du commentaire.

⁶² La « pratique » ainsi définie ne dépasse-t-elle pas le cadre de l'interprétation pour entamer celui de la modification du traité en cause ? Se réfère-t-elle à des accords exprès ou tacites, ou aussi à la coutume ?

⁶³ A prendre à la lettre la formule de l'article 31, par. 3, b, de la Convention de 1969, il ne s'agirait jamais que d'une pratique émanant des parties, c'est-à-dire des Etats. Mais lorsqu'il s'agit de la pratique relative à l'acte constitutif d'une organisation internationale, la pratique émane aussi des actes des organes de l'organisation. Même en faisant abstraction des organes qui ne sont pas composés de représentants des Etats, il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre d'actes peuvent être posés par des délibérations majoritaires. Une série de délibérations majoritaires permet-elle d'instituer une « pratique » qui développerait sur la base fort vague d'un principe téléologique la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités ? On a discuté ce point précis à propos d'un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes rendu dans l'affaire 22-70, dite de l'A.E.T.R. : cf. R. Kovar, « L'affaire de l'A.E.T.R. devant la Cour de justice des Communautés européennes et la compétence internationale de la C.E.E. [Communauté économique européenne] », *Annuaire français de droit international*, 1971, Paris, vol. XVII, 1972, p. 386. Sur le plan général de la compétence des organisations internationales, cf. les points de vue divergents de sir Gerald Fitzmaurice et de sir Percy Spender dans *Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, *Avis consultatif du 20 juillet 1962* : C.I.J. *Recueil 1962*, p. 191 et 201.

⁶¹ Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 80, doc. A/CN.4/271, par. 39.

⁶² C'est bien sur le plan de l'interprétation des traités que la CIJ a placé l'examen de plusieurs problèmes concernant les compétences de l'ONU, notamment son avis sur « Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte) » : *Avis consultatif du 20 juillet 1962*, C.I.J. *Recueil 1962*, p. 157. C'est également sur ce plan que le problème a été examiné à plusieurs reprises par Charles de Visscher, notamment dans *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, Pédone, 1963, p. 140. Il convient de rappeler la mesure avec laquelle l'éminent auteur a traité de ces questions et les limites qu'il a assignées à l'interprétation téléologique.

traités, ne fait finalement que renforcer la diversité des organisations, car il concerne l'autonomie de la *pratique* de chacune d'entre elles.

15) Mais l'on peut refuser toutes ces conclusions en repoussant le principe qui est à leur base : si la capacité des organisations internationales de conclure des traités ne relève pas des méthodes d'interprétation des traités, mais plutôt, directement, d'un droit des organisations internationales qui aurait une base coutumière, il est permis d'aboutir à d'autres solutions. Le Rapporteur spécial, dans le cadre très particulier qui lui est assigné pour son travail, n'estime pas nécessaire d'explorer toutes les possibilités qui découleraient de cette conception, et cela pour des raisons tant de principe que d'opportunité.

16) Sur le plan des principes, il n'est guère douteux que ce sont les formules auxquelles la CIJ a eu recours dans sa jurisprudence qui ont inspiré tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, estiment que *par nature* la capacité des organisations internationales de conclure des traités s'étend nécessairement à ce qui est nécessaire pour l'accomplissement de leurs fonctions. C'est aux avis consultatifs de la CIJ sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, sur l'effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité⁶⁶ et sur certaines dépenses des Nations Unies (Art. 17, par. 2, de la Charte) que l'on se réfère le plus souvent, en citant des formules telles que :

On doit admettre que ses Membres [de l'Organisation des Nations Unies], en lui assignant certaines fonctions avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions⁶⁷.

Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci⁶⁸.

Mais, lorsque l'Organisation prend des mesures dont on peut dire à juste titre qu'elles sont appropriées à l'accomplissement des buts déclarés des Nations Unies, il est à présumer que cette action ne dépasse pas les pouvoirs de l'Organisation⁶⁹.

17) Toutefois, si on lit attentivement le texte de ces avis consultatifs, on remarque que leur portée est plus mesurée que ne le laisseraient entendre des citations isolées. Tout d'abord, on observe que la Cour n'a jamais procédé à une construction arbitraire, détachée du comportement des intéressés. Bien au contraire, elle s'est fondamentalement inspirée des données d'une situation déjà existante, en soulignant de diverses manières la *pratique*. Parmi d'autres exemples, on rappellera notamment le passage suivant :

⁶⁶ « Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité », Avis consultatif du 13 juillet 1954, *C.I.J. Recueil 1954*, p. 47.

⁶⁷ « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », Avis consultatif, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 179.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 182.

⁶⁹ « Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte) », Avis consultatif du 20 juillet 1962, *C.I.J. Recueil 1962*, p. 168.

Alors qu'un Etat possède, dans leur totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique⁷⁰.

Il semble donc que cette jurisprudence attache à la pratique une importance certaine. En réalité, elle se présente plus comme une justification d'une pratique qui se heurte à un certain moment à une contestation que comme une innovation dont une cour de justice prendrait soudainement l'initiative. Le moins que l'on puisse dire est donc qu'elle ne s'éloigne pas radicalement des analyses que l'on vient de présenter sur l'importance de la *pratique* dans l'interprétation des traités.

18) Par ailleurs, la CIJ a toujours raisonné sur le cas d'une organisation déterminée, présentant des caractères qui interdisent de l'assimiler à aucune autre organisation tant par l'universalité de sa composition que par l'importance et l'étendue du champ d'application de ses fonctions⁷¹. Dans l'avis le plus général et le plus généreusement motivé, celui qui a trait à la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, la Cour fait bien une discrète allusion à « des exemples d'action exercée sur le plan international par certaines entités qui ne sont pas des Etats » et à la multiplicité des « sujets de droit » non identiques « dans un système juridique ». La Cour n'ignore donc pas qu'il y a d'autres organisations internationales que l'ONU. Cependant, dans tout le texte de l'avis, le terme « organisation internationale » est toujours employé au singulier et pour désigner l'ONU — jamais au pluriel. Il serait certainement erroné de soutenir qu'aucun des principes dégagés par la CIJ ne s'applique à aucune autre organisation internationale que l'ONU ; mais il serait tout aussi inexact de conclure de cet avis que les principes dégagés s'appliquent à toutes les organisations internationales. Ce qui est certain, c'est que la Cour n'a pas posé dans cet avis un ensemble de règles sur la capacité de toutes les organisations internationales, notamment en ce qui

⁷⁰ Avis consultatif sur la « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies » (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 180). La « pratique » est également mentionnée dans plusieurs passages de l'avis consultatif sur « Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte) » (*C.I.J. Recueil 1962*, p. 160 et 165) et a été, comme le montrent certaines opinions individuelles, au centre des préoccupations de la Cour (cf. *supra* note 65). Si l'Avis consultatif sur l'« Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité » ne mentionne pas la pratique, on ne saurait oublier que ce qui était demandé à la Cour était de dire qu'un tribunal fonctionnant depuis plusieurs années était vraiment un tribunal. Même l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes rendu dans l'affaire dite de l'A.E.T.R. (affaire 22-70) [*Recueil de la jurisprudence de la Cour*, 1971-3, Luxembourg, vol. XVII, p. 263] a relevé (considérant 29) que la pratique au niveau de l'organe composé des représentants des Etats membres avait consacré la solution adoptée par la Cour, bien que celle-ci adopte par ailleurs sur le plan des principes une conception de la compétence de la Communauté fondée sur une analyse nette-ment téléologique.

⁷¹ Il va sans dire que la Cour de justice des Communautés européennes n'a jamais raisonné que pour les Communautés européennes, considérées comme entités originales, irréductibles à tout autre pays.

concerne la conclusion des traités⁷². Cela ne veut pas dire qu'on ne peut employer la riche substance de ces avis pour une élaboration doctrinale, mais qu'il faut garder à ce sujet la mesure dont ont fait preuve les commentateurs les plus autorisés⁷³.

19) Le Rapporteur spécial reste fermement convaincu qu'une formule générale relative à la capacité des organisations internationales de conclure des traités doit rester suffisamment souple pour couvrir toutes les solutions possibles et respecter la prodigieuse diversité d'un phénomène qui actuellement reste soumis d'une manière trop marquée à la volonté des Etats pour que l'on pose des bornes au libre choix de ces derniers. Quelle que soit la valeur des motifs sur lesquels on se fonderait pour s'écarter de cette position, on se heurterait à des oppositions qui feraient échec au travail codificateur. On a déjà mentionné les difficultés rencontrées par la CDI lorsqu'à un stade antérieur elle a abordé la question de la capacité des organisations internationales de conclure des traités⁷⁴. Il n'est pas inutile de signaler que parmi les observations présentées sur ce sujet par les représentants des gouvernements à la Sixième Commission en 1973 — observations qu'il faut considérer comme tout à fait préliminaires —, on en relève un nombre assez important qui sont plutôt favorables à des formules insistant sur le droit propre à chaque organisation, et même sur l'importance des actes constitutifs de chaque organisation⁷⁵.

⁷²Dans l'Avis sur la « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », la Cour ne passe d'ailleurs pas d'une conception générale à la capacité de conclure des traités, mais suit le chemin inverse :

« [La Charte] a défini la position des Membres par rapport à l'Organisation [...] en faisant prévision d'accords à conclure entre l'Organisation et ses Membres. La pratique, notamment par la conclusion de conventions auxquelles l'Organisation est partie, a confirmé ce caractère d'une organisation placée, à certains égards, en face de ses membres [...] » (C.I.J. Recueil 1949, p. 178 et 179).

⁷³Ch. de Visscher, *op. cit.*, p. 150 : « Dans un égal souci des buts et principes institutionnels et du respect des textes, une saine interprétation veille à l'équilibre des volontés dont les traités sont l'expression. »

⁷⁴Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 195 et suiv., doc. A/CN.4/258, par. 25 à 36.

⁷⁵« La capacité de l'organisation de conclure des accords dépend du droit propre de cette organisation » (Irak [Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Sixième Commission, 1397^e séance, par. 10]). Le représentant de la République démocratique allemande « attache une grande importance aux instruments constitutifs [...]. Dans la plupart des cas, ces instruments montrent clairement dans quelle mesure les Etats ont accordé aux organisations internationales intéressées la capacité juridique et la capacité de conclure des traités » (*ibid.*, 1399^e séance, par. 31). « Une organisation internationale n'a pas la capacité inhérente de conclure des accords internationaux et ne peut le faire que si son instrument constitutif l'y autorise » (Kenya [*ibid.*, 1401^e séance, par. 15]). « La question de l'étendue de la capacité des organisations internationales ne peut être réglée que par l'acte constitutif propre à chaque organisation internationale » (Grèce [*ibid.*, par. 44]). « La question de la capacité des organisations internationales de conclure des traités doit être réglée par l'instrument constitutif de chaque organisation » (Brésil [*ibid.*, par. 58]). « Il est souhaitable, semble-t-il, de laisser à la charte d'une organisation internationale le soin de régler la question que pose la détermination de la capacité de représentation de cette organisation » (Philippines [*ibid.*, 1402^e séance, par. 42]). « Il faut tenir compte en particulier de la capacité limitée des organisations internationales de conclure des traités internationaux » (URSS [*ibid.*, 1406^e séance, par. 20]).

20) Il n'en demeure pas moins que l'on regrettera peut-être que l'article 6 proposé, tout en posant une règle exacte, reste silencieux sur le rôle du droit international général dans la naissance même de la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Tout en reconnaissant que ce sont les règles pertinentes de chaque organisation qui déterminent si telle organisation a capacité pour conclure tel traité, on fera observer que si cet effet du droit propre à chaque organisation existe, c'est tout de même en vertu d'une règle générale du droit international qui l'autorise. Autrement dit encore, le fait même que les organisations peuvent être « sujets du droit international » suppose une transformation profonde — structurelle, en quelque sorte — de la communauté internationale; celle-ci résulterait d'une règle générale de droit international public, ayant un caractère permissif et rendant possible cet effet particulier des actes constitutifs. Si une telle analyse devait prévaloir, le projet d'article 6 pourrait recevoir la forme suivante :

La capacité des organisations internationales de conclure des traités, admise dans son principe par le droit international, est déterminée dans son étendue par les règles pertinentes de chaque organisation.

21) Un article ainsi rédigé présenterait par rapport au projet initial une différence qui se situe plutôt sur le plan doctrinal que sur celui des conséquences pratiques. En effet, il resterait bien entendu que cette deuxième rédaction n'empêcherait pas certaines organisations internationales d'avoir, selon les cas, une capacité de conclure des traités nulle, restreinte ou étendue, et la solution propre à chaque organisation resterait fortement individualisée. On reprochera donc peut-être à cette nouvelle rédaction de compliquer inutilement l'article 6. Même sa nécessité doctrinale sera contestée, car on peut soutenir que le principe général de droit international public qui autorise l'attribution d'une capacité propre aux organisations internationales est bien connu : c'est le principe *pacta sunt servanda*. La capacité des organisations internationales de conclure des traités (comme toutes leurs autres capacités) n'est que le résultat du pouvoir créateur des traités mis en œuvre dans l'acte constitutif. On risque donc de voir ressurgir ici des oppositions diverses dont il n'est pas sûr qu'elles soient aussi doctrinales qu'il paraît.

22) En effet, le Rapporteur spécial, dont la tâche consiste à explorer toutes les possibilités d'aboutir à un large consensus, doit signaler qu'à la CDI, mais surtout à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, une question analogue, voire même connexe, a soulevé beaucoup de controverses⁷⁶. La capacité de conclure des traités des membres des unions fédérales dépend-elle uniquement des constitutions fédérales ? Dépend-elle des constitutions fédérales par renvoi du droit international ? Dépend-elle du droit international ? Ces questions, qui auraient pu paraître quelque peu

⁷⁶Pour le texte original (qui traitait côte à côte de la capacité des Etats, des organisations internationales et des structures fédérales), voir *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 41 et suiv., doc. A/CN.4/144, art. 3, commentaire; et pour la discussion: *ibid.*, vol. I, p. 65 et suiv., 639^e et 640^e séances, p. 214 et suiv., 658^e séance, et p. 266 et suiv., 666^e séance. La discussion reprend en 1965 sur un texte simplifié: voir *Annuaire... 1965*, vol. I, p. 25 et suiv., 779^e et 780^e séances, p. 267 et suiv., 810^e et 811^e séances, et p. 305, 816^e séance. Voir aussi P. Reuter, « Confédération et fédération *vetera et nova* », *Mélanges offerts à Charles Rousseau — La communauté internationale*, Paris, Pédone, 1974, p. 199.

académiques, ont suscité une grande animation à la Conférence quand il est devenu clair que les formules finalement retenues par la CDI pouvaient présenter certaines conséquences au regard de problèmes politiques actuels — et c'est ainsi, après une procédure mouvementée, qu'à la deuxième session de la Conférence toute référence aux questions fédérales devait disparaître de ce qui est devenu l'article 6 de la Convention de 1969⁷⁷.

23) Il semble en tout cas au Rapporteur spécial que si l'on devait retenir un texte qui fasse référence au droit international général en ce qui concerne le *principe* de la capacité des organisations internationales de conclure des traités, il resterait entendu que cette formule ne préjugerait en rien les questions relatives à la *reconnaissance* par les autres sujets du droit international de cette capacité⁷⁸. La Convention de 1969 n'a abordé en aucun point les questions de reconnaissance en ce qui concerne les Etats, et il n'y a aucune raison pour qu'il en soit autrement dans le projet d'article en ce qui concerne les organisations internationales. Il est exact que la jurisprudence de la CIJ a, à deux reprises, considéré que la Charte des Nations Unies pouvait avoir des effets à l'égard d'Etats qui n'y étaient pas parties⁷⁹, mais c'est là une solution qui est étrangère à la question de la reconnaissance et ne peut pas être détachée des caractères tout à fait exceptionnels de l'organisation — et dont la pratique internationale actuelle n'autorise pas la généralisation.

24) La CDI aura à apprécier, à la lumière des explications qui précèdent, si elle estime préférable de s'en tenir au texte du projet d'article dans sa forme initiale ou dans sa forme complétée⁸⁰. Mais, quel que soit son choix, la disposition essentielle, à savoir la référence aux « règles pertinentes de chaque organisation », reste inchangée. C'est à cette expression qu'il faut encore consacrer quelques commentaires.

⁷⁷ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F. 68.V.7), p. 64 et suiv., 11^e et 12^e séances de la Commission plénière (notamment l'intervention de M. Jiménez de Aréchaga *ibid.*, p. 73, 12^e séance de la Commission plénière, par. 22), et *ibid.*, deuxième session (publication des Nations Unies, numéro de vente: F. 70.V.6), p. 13, 8^e séance, par. 22.

⁷⁸ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 195, doc. A/CN.4/258, par. 26, avec les références relatives aux discussions au sein de la CDI et la position prise par le Gouvernement japonais.

⁷⁹ Dans l'Avis consultatif sur la « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », la Cour a décidé à l'unanimité de ses membres que « cinquante Etats, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective — et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls » (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 185). Dans l'avis consultatif sur les « 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 » (*C.I.J. Recueil 1971*, p. 56, par. 126), par 11 voix contre 4, la Cour a décidé que « la cessation du mandat et la déclaration de l'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie sont opposables à tous les Etats, en ce sens qu'elles rendent illégale *erga omnes* une situation qui se prolonge en violation du droit international ». On observera toutefois que dans les deux cas la Cour n'a guère motivé explicitement ses opinions, et qu'elles peuvent relever de justifications différentes.

⁸⁰ Voir ci-dessus par. 20, *in fine*.

25) En 1972, le Rapporteur spécial avait présenté un tableau de l'évolution du vocabulaire dont la CDI a usé au cours de ses travaux pour désigner ce que l'on a appelé aussi « le droit propre de chaque organisation »⁸¹. Partie du terme « acte constitutif », voire même « instrument constitutif », la Commission a envisagé l'expression « statut » dans le sens de « statut dans son ensemble — c'est-à-dire l'acte constitutif et les règles en vigueur dans l'organisation » —, pour retenir finalement, dans ce qui devait devenir l'article 5 de la Convention de 1969: « toute règle pertinente de l'organisation », expression dont la portée très large n'a jamais été mise en doute et qui se retrouve à l'article 3 du Projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales⁸². Pour toutes ces raisons, trop évidentes pour qu'il soit nécessaire d'insister sur elles, le Rapporteur spécial pense qu'il est bon de s'en tenir à la formule proposée.

26) Cependant, il estime nécessaire de revenir, une fois de plus, sur sa portée exacte, en précisant ce qu'il faut entendre par « règles pertinentes de chaque organisation »⁸³. Le point le plus important est de garder constamment présent à l'esprit que ces termes ne recouvrent pas nécessairement les mêmes sources pour chaque organisation; il s'agit là, en effet, d'une donnée constitutionnelle fondamentale qui relève elle-même du droit propre de chaque organisation. Il se peut que, pour une organisation déterminée, cette expression ne recouvre que l'acte constitutif, interprété comme un traité ordinaire — il en sera ainsi quand les Etats membres auront choisi pour elle ce que l'on pourrait appeler une « constitution rigide ». On a parfois suggéré qu'il devait en être ainsi quand les mécanismes de révision de l'acte constitutif instituent des procédures suffisamment maniables pour que l'on puisse en conclure qu'ils ont exclu des interprétations extensives ou des « pratiques » constructives équivalant à des révisions de fait⁸⁴. Mais cette formule n'exclut pas non plus le cas d'une organisation dont on pourrait dire que la constitution est semi-coutumière, soit que la charte constitutive soit rédigée de telle manière

⁸¹ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 195 et suiv., doc. A/CN.4/258, par. 25 et suiv.

⁸² Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 304 et 305, doc. A/8410/Rev.1, chap. II, D, art. 3 et commentaire.

⁸³ Bien entendu, les deux expressions « toute règle pertinente de l'organisation » (Convention de 1969, art. 5) et « les règles pertinentes de chaque organisation » recouvrent une notion identique, les différences de rédaction n'ayant aucune conséquence de fond.

⁸⁴ Cette analyse a été présentée plusieurs fois à propos de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, notamment pour exclure au bénéfice de cette dernière la théorie des « pouvoirs implicites » (M. Lagrange, « Les pouvoirs de la Haute Autorité et l'application du Traité de Paris », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, janvier-février 1961, n° 1, p. 40). Elle aurait pu être également soutenue, et avec plus de raisons encore à propos de la Communauté économique européenne, pour laquelle l'acte constitutif, dans son article 235, ouvre une procédure particulièrement souple destinée à compléter les « lacunes » du traité. Mais si les Etats membres de cette dernière communauté ont mis en œuvre depuis quelque temps le recours à l'article 235 d'une manière très large, la Cour de justice des Communautés européennes, de son côté, a développé une jurisprudence particulièrement « constructive » qui évoque la dynamique fédérale des pouvoirs implicites.

qu'elle ouvre la porte à de larges développements⁸⁵, soit que l'existence d'un organe judiciaire au sein de l'organisation ait conduit en fait à une jurisprudence particulièrement constructive. Il doit être entendu que la formule « les règles pertinentes de chaque organisation » est aussi neutre que possible : elle n'impose rien, mais elle n'exclut rien, et elle laisse la question de la détermination de la solution choisie pour une organisation déterminée aux principes et aux procédures propres à chaque organisation.

27) Parmi les sources de la capacité des organisations internationales qui ne sont pas exclues par la formule « les règles pertinentes de chaque organisation » se trouve également la *pratique* des organisations internationales. C'est là une idée sur laquelle il est nécessaire de revenir, au moins sommairement. On avait déjà signalé⁸⁶ les préoccupations des organisations internationales relatives à la portée de leur *pratique*. Il ressort très clairement des déclarations faites à la Conférence sur le droit des traités que les « règles pertinentes » des organisations internationales comprennent les « pratiques établies », c'est-à-dire les pratiques qui doivent être considérées comme équivalant à des règles juridiques⁸⁷. Toutefois, dans le cadre de la Convention de 1969, bien que

⁸⁵ Le seul exemple connu du Rapporteur spécial d'une organisation internationale ayant une capacité de conclure des accords internationaux statutairement définies d'une manière purement fonctionnelle est la Communauté européenne du charbon et de l'acier, selon l'article 6 du Traité de Paris (cité *supra* note 58), mais la pratique qui s'est développée depuis 1954 a stérilisé les possibilités latentes dans cet article, démontrant l'importance d'une *pratique* qui joue généralement dans le sens d'une extension de la capacité des organisations internationales, mais peut éventuellement jouer dans un sens contraire.

⁸⁶ Voir *Annuaire...* 1972, vol. II, p. 203, doc. A/CN.4/258, par. 51.

⁸⁷ Cf. la déclaration de l'Expert consultant de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, sir Humphrey Waldock : « Quant à la pratique établie des organisations internationales, la Commission du droit international a jugé que l'expression « toute règle pertinente » visait également cet aspect de la question. Cette expression est destinée à englober à la fois les règles définies dans l'acte constitutif et celles qui s'établissent dans la pratique de l'organisation avec un caractère obligatoire. » (*Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.7], p. 62, 10^e séance de la Commission plénière, par. 40.)

et la déclaration du Président du Comité de rédaction : « l'article 4 ne s'applique pas aux simples pratiques qui n'ont pas atteint le stade de règles juridiques obligatoires » (*ibid.*, p. 160, 28^e séance de la Commission plénière, par. 15).

la question n'ait pas été formellement tranchée, on peut se poser la question de savoir si une pratique en voie d'établissement (c'est-à-dire une pratique non encore établie) est ou non couverte par l'article 5 de la Convention. La question est très grave. En effet, si l'on suppose, d'une part, que cette convention est obligatoire pour les organisations internationales, et, d'autre part, que seules les pratiques « établies » peuvent déroger aux règles de cette convention en ce qui concerne les actes constitutifs des organisations internationales et les traités adoptés au sein d'une organisation internationale (article 5 de la Convention de 1969), il en résulte que la mise en vigueur de la Convention interdirait tout développement *nouveau*, par la voie coutumière, du droit propre des organisations internationales qui serait contraire à la Convention de 1969⁸⁸.

28) De l'avis du Rapporteur spécial — et sans entreprendre en quoi que ce soit sur l'interprétation d'autres conventions, comme la Convention de 1969 —, il doit être admis sans aucune hésitation que la formule « les règles pertinentes de chaque organisation » couvre également les pratiques non établies, mais susceptibles de s'établir. En effet, cette formule réserve fondamentalement le régime constitutionnel de chaque organisation ; c'est ce régime qui doit décider quelle peut être la portée de la « pratique », et non le projet d'articles. Si donc ce régime admet que la constitution de l'organisation est en partie d'origine coutumière et que la pratique peut même y jouer un rôle qui dépasserait celui qui est prévu à l'article 31, par. 3, al. *b*, de la Convention de 1969, c'est ce régime qui s'applique. Adopter toute autre solution serait privilégier le droit conventionnel écrit par rapport au droit non écrit comme source du droit propre à chaque organisation, interdire l'évolution progressive du droit de chaque organisation, et porter une atteinte inacceptable à l'autonomie constitutionnelle de chaque organisation, en quoi se résume finalement la portée de l'article 6 du projet⁸⁹.

⁸⁸ De là les réactions assez vives des organisations internationales à propos du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales (v. *Annuaire...* 1972, vol. II, p. 203, doc. A/CN.4/258, par. 51, note 131).

⁸⁹ Si en théorie on peut parfaitement admettre que les Etats membres d'une organisation internationale confèrent à celle-ci une constitution très rigide, il faut bien reconnaître que cette hypothèse est relativement rare : dans les faits, le droit propre à chaque organisation est presque toujours plastique et évolue par des processus dont on peut discuter l'analyse et la qualification (coutume, consensus, accords non écrits), mais se situe souvent en dehors de la forme conventionnelle écrite.