

Document:-
A/CN.4/285 and Corr.1 (Spanish only)

Quatrième 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 (articles 7 à 33), accompagné de commentaires (suite)

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:-
1975, vol. II

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

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

[Point 4 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/285

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

*Projet d'articles, accompagné de commentaires (suite)**

[Original : français]
[21 mars 1975]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
<i>Liste des abréviations</i>	29
	<i>Paragraphes</i>
Avant-propos	29
	1-10
Projet d'articles et commentaires	30
<i>Deuxième partie. — Conclusion et entrée en vigueur des traités</i>	30
<i>Section 1 — Conclusion des traités</i>	30
Article 7. — Pleins pouvoirs	30
Commentaire	30
Article 2. — Expressions employées : par. 1, al. c	32
Commentaire	32
Article 8. — Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation	32
Commentaire	32
Article 9. — Adoption du texte	32
Commentaire	33
Article 2. — Expressions employées : par. 1, al. g	33
Commentaire	33
Article 10. — Authentification du texte	34
Commentaire	34
Article 11. — Modes d'expression du consentement à être lié par un traité	34
Commentaire	34
Article 2. — Expressions employées, par. 1, al. b	35
Commentaire	35
Article 12. — Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité	36
Commentaire	36

* Pour les projets d'articles 1 à 4 et 6, voir le troisième rapport (*Annuaire... 1974*, vol. II [1^{re} partie], p. 139, doc. A/CN.4/279).

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Pages</i>
Article 13. — Expression, par l'échange d'instruments constituant un traité, du consentement à être lié par un traité	36
Commentaire	36
Article 14. — Expression, par l'acceptation, l'approbation ou la ratification, du consentement à être lié par un traité	36
Commentaire	37
Article 15. — Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité	37
Commentaire	37
Article 16. — Echange, dépôt ou notification des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion	37
Commentaire	37
Article 17. — Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes	38
Commentaire	38
Article 18. — Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur	38
Commentaire	38
<i>Section 2 — Réserves</i>	<i>38</i>
Commentaire général de la section 2	38
Article 19. — Formulation des réserves	39
Article 20. — Acceptation des réserves et objections aux réserves	40
Article 21. — Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves	40
Article 22. — Retrait des réserves et des objections aux réserves	41
Article 23. — Procédure relative aux réserves	41
<i>Section 3 — Entrée en vigueur des traités et application à titre provisoire</i>	<i>41</i>
Article 24. — Entrée en vigueur	41
Commentaire	41
Article 25. — Application à titre provisoire	42
Commentaire	42
<i>Troisième partie. — Respect, application et interprétation des traités</i>	<i>42</i>
<i>Section 1 — Respect des traités</i>	<i>42</i>
Article 26. — <i>Pacta sunt servanda</i>	42
Article 27. — Droit interne d'un Etat, règles d'une organisation internationale et respect des traités	42
Commentaire	42
<i>Section 2 — Application des traités</i>	<i>43</i>
Article 28. — Non-rétroactivité des traités	43
Commentaire	43
Article 29. — Application territoriale des traités	43
Commentaire	43
Article 30. — Application de traités successifs portant sur la même matière	44
Commentaire	44
<i>Section 3 — Interprétation des traités</i>	<i>46</i>
Commentaire général de la section 3	46
Article 31. — Règle générale d'interprétation	46
Article 32. — Moyens complémentaires d'interprétation	47
Article 33. — Interprétation de traités authentifiés en deux ou plusieurs langues	47

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CDI	Commission du droit international
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ONU	Organisation des Nations Unies
UPU	Union postale universelle

Avant-propos

1. A la vingt-neuvième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission a consacré 14 séances à l'examen du rapport de la CDI sur les travaux de sa vingt-sixième session¹. Environ 20 délégations, c'est-à-dire la plupart de celles qui sont intervenues dans la discussion de ce rapport, ont fait mention, en des termes qui constituaient un encouragement pour le Rapporteur spécial, des travaux de la Commission sur les articles consacrés à la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales². Ces interventions ont apporté des suggestions et des recommandations qui ne manqueront pas d'éclairer la suite des travaux de la CDI sur ce sujet. A la suite de ces débats, la Sixième Commission a recommandé à la CDI, notamment,

d) De poursuivre la préparation de projets d'articles sur les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre des organisations internationales.

2. A son tour, l'Assemblée générale a adopté la même recommandation par sa résolution 3315 (XXIX), du 14 décembre 1974. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial a estimé qu'il était de son devoir de présenter dans ce quatrième rapport la suite du projet d'articles dont les cinq premiers articles ont été adoptés par la Commission en 1974³. Les projets présentés dans le présent rapport couvrent les questions traitées aux articles 7 à 33 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969)⁴, ainsi que trois définitions correspondant à des alinéas du paragraphe 1 de l'article 2 de cette convention dont l'étude avait été reportée jusqu'à ce que soient examinés les articles qui traitent de la matière visée par ces définitions.

3. Cinq articles n'appellent aucune modification par rapport aux dispositions de la Convention de 1969, à savoir : l'article 26 (*Pacta sunt servanda*), l'article 28 (Non-rétroactivité des traités) et toute la section 3 de la

partie III de la convention (art. 31, 32 et 33), relative à l'interprétation des traités. Il s'agit là en effet de règles très générales, attachées à l'essence même du mécanisme conventionnel. La plupart des autres articles de la Convention de 1969, et notamment les articles 8, 10, 12, 13, 15, 17, 18, 19 à 23, 24 et 25, n'ont appelé que des modifications de pure rédaction, dont la plus importante a été parfois de distinguer pour la clarté de l'énoncé, et comme il avait déjà été fait précédemment, les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et les traités entre deux ou plusieurs organisations internationales. Dans certains cas cependant (par exemple les articles 16, 27 ou 29), les modifications rédactionnelles — ou même l'absence de modifications rédactionnelles — posent des problèmes plus difficiles.

4. Finalement, un nombre limité de problèmes de fond ont été soulevés par les articles soumis à la Commission.

5. En premier lieu, il faut mentionner la question des pleins pouvoirs (art. 7). En fait, il règne dans la pratique une grande liberté en matière de pleins pouvoirs des organisations internationales, et l'on peut se demander comment il faut respecter cette pratique tout en posant un principe général.

6. En second lieu, les articles 9 et 10, relatifs à l'adoption et à l'authentification, obligent à préciser le rôle des organisations internationales. Quand celles-ci interviennent en tant que parties éventuelles à un traité, avec une position entièrement assimilée à celle d'un Etat, les règles de la Convention de 1969 peuvent jouer. Mais il arrive que des organisations internationales jouent à l'égard d'un traité un rôle qui n'est pas celui d'une partie éventuelle, ou bien qu'il ne soit pas envisagé de leur donner tous les droits d'une partie à un traité : dans ce cas, les règles de la Convention ne doivent pas s'appliquer.

7. En troisième lieu, l'article 11 de la Convention de 1969 met en cause, dans la forme qu'il a reçue au cours des débats de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, tout le système de la Convention en ce qui concerne les différentes formes de conclusion des traités. Il faut s'interroger sur la signification de ce système avant d'en opérer la transposition aux accords conclus par les organisations internationales. Si en fait, en ce qui concerne la substance des procédures et leur dénomination, la Convention de 1969 est d'une extrême souplesse, la question de la « ratification », quand il s'agit des organisations internationales, doit être réservée.

¹ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 161, doc. A/9610/Rev.1.

² Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Annexes*, point 87 de l'ordre du jour, doc. A/9897, par. 136 à 157.

³ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 143 et suiv., doc. A/CN.4/279, et p. 303, doc. A/9610/Rev.1, par. 134.

⁴ Pour le texte de la convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309. La convention est ci-après dénommée « Convention de 1969 ».

8. En quatrième lieu, si les articles 19 et suivants, relatifs aux réserves, peuvent être étendus sans difficultés aux accords des organisations internationales, il faut attirer l'attention sur deux observations importantes. Premièrement, cette extension est pour l'instant à peu près dénuée de tout effet pratique parce que les organisations ne participent pas en fait aux conventions multilatérales ouvertes, pour lesquelles la question des réserves présente un grand intérêt. En second lieu, si dans l'avenir les conventions multilatérales devaient être ouvertes en fait aux organisations internationales, il faudrait, d'une manière générale, que les organisations voient leurs compétences clairement distinguées de celles des Etats membres, sous peine de faire naître en matière de réserves des difficultés inextricables.

9. Enfin, tant l'application territoriale (art. 29) que l'application de traités successifs portant sur la même matière (art. 30) doivent être entièrement reconsidérées en fonction de données spécifiques, dont la plus importante est constituée par les rapports de l'organisation et de ses Etats membres.

10. Tels sont les caractères généraux des projets d'articles soumis dans le présent rapport à l'examen de la Commission.

Projet d'articles et commentaires

DEUXIÈME PARTIE. — CONCLUSION ET ENTRÉE EN VIGUEUR DES TRAITÉS

SECTION 1. — CONCLUSION DES TRAITÉS

*Article 7. — Pleins pouvoirs*⁵

1. Une personne est considérée comme représentant un Etat pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité ou pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité

⁵ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 7 : Pleins pouvoirs

« 1. Une personne est considérée comme représentant un Etat pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité ou pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité

« a) si elle produit des pleins pouvoirs appropriés ; ou

« b) s'il ressort de la pratique des Etats intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient l'intention de considérer cette personne comme représentant l'Etat à ces fins et de ne pas requérir la présentation de pleins pouvoirs.

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

« a) les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité ;

« b) les chefs de mission diplomatique, pour l'adoption du texte d'un traité entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire ;

« c) les représentants accrédités des Etats à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale ou d'un de ces organes, pour l'adoption du texte d'un traité dans cette conférence, cette organisation ou cet organe. »

a) si elle produit des pleins pouvoirs appropriés ; ou

b) s'il ressort de la pratique des Etats et organisations internationales intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient l'intention de considérer cette personne comme représentant l'Etat à ces fins et de ne pas requérir la présentation de pleins pouvoirs.

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

a) les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité ;

b) les représentants accrédités des Etats à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale ou d'un de ses organes, pour l'adoption du texte d'un traité dans cette conférence, cette organisation ou cet organe ou d'un traité avec cette organisation.

3. Une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité ou pour exprimer le consentement de cette organisation à être liée par un traité

a) si elle produit des pleins pouvoirs appropriés ; ou

b) s'il ressort de la pratique des Etats et organisations internationales intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient l'intention de considérer cette personne comme représentant l'organisation à ces fins et de ne pas requérir la présentation de pleins pouvoirs.

COMMENTAIRE

1) Ce projet d'article traite en ses deux premiers paragraphes des pouvoirs des représentants des Etats et dans le troisième des pouvoirs des représentants des organisations internationales.

2) Il a été nécessaire de reproduire pour l'essentiel les dispositions de la Convention de 1969 relatives aux représentants des Etats. En effet, ceux-ci sont appelés à prendre part à tous les traités, soumis au présent projet d'articles, conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et il n'aurait pas suffi d'un simple renvoi à l'article 7 de la Convention de 1969, puisque le présent projet doit comporter un texte autonome dont toutes les dispositions se suffisent à elles-mêmes. Les paragraphes 1 et 2 du projet ne comportent par rapport au texte de la Convention de 1969 que des modifications mineures, qui ne semblent pas soulever de difficultés.

3) En premier lieu, référence est faite au paragraphe 1, al. b, à la pratique non seulement des Etats, mais également des organisations intéressées. En second lieu, le cas visé au paragraphe 2, al. b, de l'article 7 de la Convention de 1969 n'a pas été reproduit puisqu'il vise uniquement le cas d'un traité bilatéral entre Etats, qui échappe par définition à l'objet du présent projet d'article. En troisième lieu, on a ajouté à l'énumération du paragraphe 2, al. c, de l'article 7 de la Convention de 1969, devenu le paragraphe 2, al. b, du présent projet d'article, le cas particulier du traité conclu entre le

représentant permanent d'un Etat auprès d'une organisation et cette organisation elle-même⁶.

4) En ce qui concerne les représentants des organisations internationales, auxquels est consacré le paragraphe 3 du projet, la pratique peut être résumée dans les traits suivants⁷ :

a) En général, les organisations internationales ne délivrent pas à leurs représentants de pleins pouvoirs;

b) La preuve qu'une personne est habilitée à poser certains actes relatifs à la conclusion d'un traité découle parfois de ses seules fonctions, ou bien d'une délibération d'un organe relative à la conclusion d'un traité, ou bien d'un acte spécifique; dans ce cas, il s'agit plutôt d'un acte sans solennité, comme une lettre courante, que d'un instrument solennel proprement dit;

c) Les raisons pour lesquelles la pratique recourt peu fréquemment à des pouvoirs exprès semblent essentiellement être les suivantes. Les traités conclus par les organisations sont, à de rarissimes exceptions près, des traités bilatéraux⁸ qui ne constituent que la phase ultime de contacts prolongés et de consultations au cours desquels il a été clairement établi, et notamment par écrit, quelle

serait la personne qui représenterait l'organisation. Au surplus, ce sont les chefs des secrétariats internationaux ou leurs collaborateurs immédiats qui jouent en fait le plus souvent le rôle essentiel, et les chefs des secrétariats répugnent à recourir à des pouvoirs dont on ne peut imaginer ni qu'ils se les délivrent à eux-mêmes, ni qu'ils trouvent une personne mieux placée qu'eux pour les délivrer⁹.

5) De l'avis du Rapporteur spécial, il faut évidemment éviter toute proposition qui pourrait imposer à la pratique des servitudes dont celle-ci n'a pas jusqu'à présent reconnu la nécessité. Mais il ne faudrait pas, à l'autre extrême, écarter la solution de principe qui permet à une organisation de délivrer des pleins pouvoirs, car le développement des organisations, soit par l'accès à des conventions multilatérales ouvertes, soit par la conclusion de traités qui engagent des structures administratives plus compliquées¹⁰, rendra le recours à des pouvoirs utile. Le Rapporteur spécial est donc d'avis de maintenir une disposition sur les pleins pouvoirs des représentants des organisations internationales, et il estime inopportun de tenter d'adoucir le poids du terme « pleins pouvoirs » par toute autre expression qui indiquerait que ces pouvoirs ne reçoivent pas nécessairement une forme très solennelle; en effet, il en est de même pour les pouvoirs des représentants des Etats, et c'est à partir d'observations des gouvernements que la CDI a unifié la terminologie des textes qui devaient devenir la Convention de 1969 au profit du terme « pleins pouvoirs »¹¹.

6) On peut finalement hésiter entre deux solutions. Dans une résolution adoptée au cours de sa session de Rome (5-15 septembre 1973), l'Institut de droit international a donné son approbation à la formule suivante :

Sauf si sa fonction ou la pratique l'en dispense, une personne représentant une organisation pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un accord ou pour exprimer le consentement de l'organisation à être liée par l'accord doit fournir à l'autre partie la preuve de sa qualité si celle-ci la demande¹².

⁶ L'expression « représentant accrédité », empruntée à la Convention de 1969, semble équivalente à celle de « chef de mission », employée par la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel (14 mars 1975) a, dont l'article 12 consacre la même solution que celle qui est proposée ci-dessus. Cet article 12 se lit comme suit :

« 1. Le chef de mission, en vertu de ses fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, est considéré comme représentant son Etat pour l'adoption du texte d'un traité entre cet Etat et l'Organisation.

« 2. Le chef de mission n'est pas considéré en vertu de ses fonctions comme représentant son Etat pour la signature d'un traité, ou pour la signature d'un traité *ad referendum*, entre cet Etat et l'Organisation, à moins qu'il ne ressorte de la pratique de l'Organisation ou d'autres circonstances que les parties avaient l'intention de ne pas requérir la présentation de pleins pouvoirs. »

(Voir le commentaire de la CDI relatif à l'article 12 de son projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales [*Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 312, doc. A/8410/Rev.1, chap. II, sect. D].)

^a Pour le texte de la convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales*, vol. II, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.V.12), page 201. La Convention est ci-après dénommée « Convention sur la représentation des Etats ».

⁷ Voir « Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités : étude préparée par le Secrétariat » (*Annuaire... 1967*, vol. II, p. 168, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2); H. Chiu, *The Capacity of International Organizations to conclude Treaties and the Special Legal Aspects of the Treaties so Concluded*, La Haye, Nijhoff, 1966, p. 100; J. W. Schneider, *Treaty-Making Power of International Organizations*, Genève, Droz, 1959, p. 32 et 63; R.-J. Dupuy, « L'application des règles du droit international général des traités aux accords conclus par les organisations internationales », *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1973, Bâle, vol. 55, p. 287, 366 et 718.

⁸ On a précédemment insisté à plusieurs reprises sur les obstacles réels et politiques qui s'opposaient encore à la participation des organisations internationales à des traités multilatéraux ouverts : voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 188, 191, 200, 202, et 208 et suiv., doc. A/CN.4/258, par. 3, 12, 42, 48 et 64 à 75; et *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 77 à 79 et 84 à 86, doc. A/CN.4/271, par. 23 à 33 et 69 à 77.

⁹ A l'étude du Secrétariat indiquée à la note 7 ci-dessus, on pourra ajouter les tableaux résumés des réponses données par les organisations internationales au questionnaire du Rapporteur spécial. Voir aussi *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 82 et 83, doc. A/CN.4/271, par. 56 à 64, ainsi que les indications rapportées par Paul C. Szasz dans AIEA, *The Law and Practices of the International Atomic Energy Agency*, Vienne, 1970, Collection juridique, n° 7 (STI/PUB/250), p. 910 et suiv. [texte anglais].

¹⁰ Dans les Communautés européennes, on a notamment recours à des pouvoirs lorsque, après une décision de conclure prise par le Conseil des ministres de la Communauté économique européenne, le Président du Conseil « est autorisé à désigner les personnes habilitées à signer l'accord et à leur conférer les pouvoirs nécessaires à l'effet d'engager la Communauté » (pour un exemple, voir décision du Conseil du 9 août 1974 relative à un accord entre la Communauté économique européenne et le Programme alimentaire mondial, dans *Journal officiel des Communautés européennes — Législation*, Luxembourg, 18 novembre 1974, 17^e année, n° L 307, p. 10).

¹¹ Comparer le premier rapport de sir Humphrey Waldock, art. 4 et commentaire (*Annuaire... 1962*, vol. II, p. 43 et suiv., doc. A/CN.4/144) et le quatrième rapport du même auteur, art. 1^{er}, par. 1, al. e, et art. 4 (*Annuaire... 1965*, vol. II, p. 14 et 18 et suiv., doc. A/CN.4/177 et Add.1 et 2).

¹² *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1973, Bâle, vol. 55, p. 792.

7) Cette formule pose le principe que la solution générale est la non-production de pouvoirs, puis elle pose le droit pour « l'autre partie » de les exiger, sauf les exceptions qui tiendraient à la pratique ou aux fonctions du représentant requis. Sans avoir d'objection de principe contre une solution de ce genre, on peut estimer cependant que l'on n'a pas à prendre parti sur la liberté, propre uniquement aux accords bilatéraux, de demander ou de ne pas demander la production des pouvoirs, mais seulement sur la question de savoir si un représentant doit être muni ou non de pouvoirs. On ne peut, semble-t-il, que poser la règle que tout représentant doit être muni de pouvoirs, quitte à ouvrir la voie des exceptions aussi large que l'on voudra. On peut se demander si parmi les exceptions on doit faire un sort particulier aux « fonctions » du représentant. C'est la méthode suivie par la Convention de 1969 en ce qui concerne les représentants des Etats; mais elle se réfère — fort exactement — à des fonctions très précises. Si l'on ne peut définir ces fonctions, et tel est bien le cas pour les représentants des organisations internationales, on n'ajoute en réalité aucune précision à la seule mention de la « pratique ». Or, il n'a pas été établi jusqu'à présent que l'on puisse définir ni des fonctions par leur objet ni des fonctions par le rang de leur titulaire de manière à donner une formule qui serait valable pour toutes les organisations quelles qu'elles soient¹³.

8) Aussi peut-on se contenter d'une deuxième solution (qui, de l'avis du Rapporteur spécial, a l'avantage de s'écarter moins de la formule posée par l'article 7 de la Convention de 1969 pour les représentants des Etats) : on renonce à toute référence aux fonctions du représentant, et l'on apporte au paragraphe 1 de l'article la modification de rédaction nécessaire pour qu'il s'applique aux représentants des organisations. Si l'on maintient ainsi le principe des pleins pouvoirs, on ouvre en contrepartie, d'une manière très générale et très souple, la porte à toutes les dérogations — qui, en fait, représentent actuellement la part la plus large de la pratique.

Article 2. — Expressions employées

*Paragraphe 1, alinéa e*¹⁴

c) L'expression « pleins pouvoirs » s'entend d'un document émanant de l'autorité compétente d'un Etat ou d'une

¹³ Une référence au « plus haut fonctionnaire de l'organisation », suivant la formule employée dans l'article 85 de la Convention sur la représentation des Etats, non seulement serait difficile à appliquer à toutes les organisations, mais elle ne répondrait pas à la pratique en matière de pleins pouvoirs, puisque les collaborateurs immédiats des secrétaires généraux sont également dispensés de pleins pouvoirs.

¹⁴ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 2 : Expressions employées

« 1. Aux fins de la présente Convention :

« ...

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

organisation internationale et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'Etat ou l'organisation pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, pour exprimer le consentement de l'Etat ou de l'organisation à être lié par un traité, ou pour accomplir tout autre acte à l'égard du traité.

COMMENTAIRE

L'adoption, avec quelques modifications de pure rédaction, de la définition adoptée par la Convention de 1969 découle nécessairement de l'adoption du projet d'article 7.

*Article 8. — Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation*¹⁵

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

COMMENTAIRE

Cet article ne comporte que des modifications de rédaction par rapport au texte correspondant de la Convention de 1969.

*Article 9. — Adoption du texte*¹⁶

1. L'adoption du texte d'un traité conclu entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales s'effectue par le consentement de l'Etat ou des Etats et de l'organisation ou des organisations participant en tant que parties éventuelles à son élaboration.

2. L'adoption du texte d'un traité entre plusieurs organisations internationales s'effectue par le consentement des organisations participant en tant que parties éventuelles à son élaboration.

3. L'adoption du texte d'un traité à une conférence internationale admettant en son sein, outre des Etats, une

¹⁵ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 8 : Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation

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

¹⁶ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 9 : Adoption du texte

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

« 2. L'adoption du texte d'un traité à une conférence internationale s'effectue à la majorité des deux tiers des Etats présents et votants, à moins que ces Etats ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente. »

ou plusieurs organisations internationales y disposant des mêmes droits que des Etats s'effectue à la majorité des deux tiers des Etats et de ces organisations présents et votants, à moins que ces Etats et ces organisations ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente.

COMMENTAIRE

1) L'élaboration d'un projet d'article symétrique à l'article 9 de la Convention de 1969 a dû résoudre une difficulté de rédaction et un problème de fond.

2) Au point de vue rédactionnel, il a semblé plus clair, comme dans certains autres articles, de consacrer un paragraphe distinct à chacune des deux grandes catégories de traités visées à l'article 1^{er} du projet d'articles¹⁷, à savoir les traités conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales et les traités conclus entre des organisations internationales, bien que la règle énoncée dans les deux paragraphes soit la même.

3) Sur le fond, s'il n'y a pas de problème à se référer aux Etats participant à l'élaboration du texte d'un traité, il n'en est pas de même en ce qui concerne les organisations internationales. En effet, comme on le sait, il est parfaitement possible qu'une organisation internationale participe à l'élaboration du texte d'un traité sans qu'il soit envisagé qu'elle devienne partie à ce traité; il en est ainsi de beaucoup de traités entre Etats conclus sous les auspices d'une organisation internationale, et notamment des projets de traités préparés par la CDI. Peut-on imaginer qu'une organisation participe ainsi à l'élaboration du texte d'un traité sans qu'il soit envisagé qu'elle devienne partie à ce traité, mais que d'autres organisations soient appelées à devenir parties et participent à ce titre à la négociation comme les Etats? Le Rapporteur spécial n'a pas cru devoir écarter cette éventualité¹⁸, dont on peut imaginer l'exemple suivant: l'ONU participerait à l'élaboration du texte d'un accord économique sur un produit déterminé, et ce texte servirait de point de départ à un accord conclu entre deux Etats et une organisation régionale gérant une union douanière. Si l'on veut éviter toute ambiguïté, il faut introduire — ce que l'on a fait aux paragraphes 1 et 2 — l'idée que l'exigence du consentement des organisations qui ont participé à l'élaboration du texte ne s'entend que des organisations qui ont participé à cette élaboration *en tant que parties éventuelles*. Si l'on voulait éviter cette formule, on pourrait dire aussi « qui ont participé à cette élaboration *au cours de la négociation* », mais cette formule est moins précise.

4) Quand il s'agit d'une négociation dans le cadre d'une conférence, la difficulté semble disparaître, mais une autre surgit aussitôt, mettant en cause la notion de « partie » à un traité. C'est un point sur lequel on a déjà

longuement insisté¹⁹. Jamais, dans la préparation de son projet d'articles sur le droit des traités, la CDI n'a examiné si l'ensemble des droits et obligations qui pouvaient appartenir à un Etat en tant que « partie » à un traité pouvait, mis à part le cas des réserves, être atténué. Cependant, à partir du moment où l'on introduit dans le mécanisme des traités d'autres sujets de droit, et notamment les organisations internationales, le problème ne peut plus être éludé. En effet, les raisons qui justifient les réticences des Etats à admettre, surtout pour les traités multilatéraux, les organisations internationales comme « parties » pleines et entières peuvent conduire à prévoir pour les organisations une situation particulière, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux de participer à l'élaboration, à l'adoption, à la mise en vigueur, à la modification et à la révision du traité. Sans doute, il appartient, à propos de chaque traité, aux Etats intéressés de définir, s'ils le désirent, les conditions particulières faites aux organisations qui deviendraient « parties » au traité suivant un régime spécial, et le Rapporteur ne pense pas que le moment soit venu de proposer à ce sujet un cadre général. Mais quand il s'agit d'une règle aussi importante que celle de la majorité des deux tiers dans les conférences internationales, il ne faut admettre l'assimilation du vote des organisations internationales au vote des Etats que pour les organisations y disposant de droits identiques à ceux des Etats: les organisations qui ne seraient admises que partiellement aux droits des parties à un traité ne sauraient être décomptées pour le calcul de la majorité des deux tiers.

Article 2. — Expressions employées

Paragraphe 1, alinéa g²⁰

g) l'expression « partie » s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur; elle s'entend aux mêmes conditions d'une organisation internationale lorsque sa position à l'égard du traité est identique à celle d'un Etat partie.

COMMENTAIRE

Les considérations qui viennent d'être exposées à propos du projet d'article 9 conduisent à n'admettre au bénéfice de la qualité de « partie » à un traité que les organisations internationales qui sont en tous points assimilées dans leurs rapports avec ce traité aux Etats parties. Celles qui ne se trouvent pas dans cette situation ne peuvent se voir appliquer de plein droit tout le statut de « partie à un traité »; leurs droits et obligations devront être établis cas

¹⁹ Notamment dans le deuxième rapport (*Annuaire... 1973*, vol. II, p. 78, doc. A/CN.4/271, par. 29 et suiv.); et déjà dans le premier (*Annuaire... 1972*, vol. II, p. 211, doc. A/CN.4/258, par. 73).

²⁰ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 2 : Expressions employées

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

« 1. Aux fins de la présente Convention :

« ...

¹⁷ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 305, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B.

¹⁸ Un problème analogue avait été précédemment écarté à propos de l'article 2, par. 1, al. e (voir *Annuaire... 1974*, vol. II [1^{re} partie], p. 306, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B) : il ne s'agissait pas de la participation à l'élaboration, mais de la participation à la négociation, ce qui est beaucoup plus précis.

par cas en fonction du régime particulier auquel elles sont soumises.

Article 10. — Authentification du texte ²¹

Le texte d'un traité est arrêté comme authentique et définitif

a) suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les Etats et les organisations internationales participant en tant que parties éventuelles à l'élaboration du traité ; ou,

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

COMMENTAIRE

Les modifications sont inspirées par la même considération que celle qui a été exposée au paragraphe 3 du commentaire du projet d'article 9.

Article 11. — Modes d'expression du consentement à être lié par un traité ²²

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

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

COMMENTAIRE

1) L'article 11 de la Convention de 1969 doit-il inspirer un article symétrique du présent projet d'articles ? Poser cette question, c'est s'interroger d'abord sur la portée de cet article dans le cadre de cette convention. Il sert en fait d'introduction aux articles 12, 13, 14 et 15, et présente surtout une valeur descriptive. Toutefois, ce caractè-

²¹ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 10 : Authentification du texte

« Le texte d'un traité est arrêté comme authentique et définitif
« a) suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les Etats participant à l'élaboration du traité ; ou,

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

²² Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 11 : Modes d'expression du consentement à être lié par un traité

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

rière apparaît beaucoup plus marqué si l'on considère l'évolution qu'a subie l'article 11. Tout d'abord, dans les propositions originaires de sir Humphrey Waldock ²³, tous les termes employés étaient l'objet d'une définition (art. 1, al. g, i, j, k), et d'une manière générale les articles touchant chacune des procédures énumérées étaient très étendus. Mais à la suite des débats à la Commission les définitions avaient pratiquement disparu de l'article 1^{er}, et ne résultaient plus que des commentaires ²⁴. En 1965, les observations de plusieurs gouvernements faisaient ressortir qu'une certaine obscurité résultait de l'absence de définitions ; le Rapporteur spécial en prenait acte, mais sans proposer d'autre remède que de souligner fortement que les termes étaient employés dans le sens que leur confère le droit international, abstraction faite du sens qui peut leur être donné dans un droit national particulier ²⁵. Dans le rapport sur sa dix-huitième session, la CDI maintenait sa position générale, notamment dans les définitions de l'article 2 ²⁶. La position de la Commission revenait à dire : il y a des actes internationaux destinés à établir sur un plan international le consentement d'un Etat à être lié par un traité, et ces actes sont l'objet d'une terminologie diverse, et pour partie incertaine. La présentation de la matière fut profondément modifiée en la forme par la proposition faite lors de la Conférence sur le droit des traités par la Pologne et les Etats-Unis d'Amérique et qui est à l'origine de l'actuel article 11²⁷. Ce nouvel article, d'une part introduisait les articles qui allaient suivre — complétés en ce qui concerne l'échange d'instruments constituant un traité par un nouvel article 13 —, mais d'autre part soulignait fortement le caractère purement descriptif de toutes ces dispositions. En effet, à l'énumération des procédés (toujours non définis) par lesquels un Etat exprime son consentement à être lié par un traité, il ajoutait « tout autre moyen convenu ». Dès lors, l'ensemble des articles 11 à 15 revenait à dire : l'expression du consentement s'opère par un moyen quelconque, dénommé d'une manière quelconque, pourvu que ce procédé ait d'une manière ou d'une autre été prévu ou accepté par les Etats intéressés. L'intérêt de cet ensemble d'articles est devenu pour une large part descriptif ; si la nature de la signature (art. 12), de l'échange d'instruments constituant un traité (art. 13) et de l'adhésion (art. 15) ne soulève guère de difficultés, on ne peut en dire autant de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation (art. 14) ; les nuances introduites dans la manière dont les Etats peuvent tomber d'accord sur le recours à l'un ou à l'autre des procédés d'expression du consentement à être liés ne font qu'illustrer la liberté souveraine dont disposent les Etats.

2) On retire donc l'impression que la présence de l'ensemble de ces articles dans la Convention de 1969 a surtout pour objet de rassurer les gouvernements par

²³ *Annuaire...* 1962, vol. II, p. 36, doc. A/CN.4/144.

²⁴ *Ibid.*, p. 176, doc. A/5209, chap. II, sect. II, art. 1^{er}.

²⁵ *Annuaire...* 1965, vol. II, p. 13 et 14, doc. A/CN.4/177 et Add.1 et 2, art. 1^{er}, par. 1, d. Voir aussi *ibid.*, p. 171, doc. A/6009, par. 22.

²⁶ *Annuaire...* 1966, vol. II, p. 206, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, sect. C, art. 2, par. 9 du commentaire.

²⁷ Voir *Annuaire...* 1972, vol. II, p. 204 et 205, doc. A/CN.4/258, par. 55 et note 141.

la mention d'une terminologie qui leur est familière et la démonstration par de nombreux exemples de la grande liberté dont ils disposent. Une autre solution qui aurait consisté à énoncer en termes abstraits un principe général plus simple n'aurait sans doute pas présenté les mêmes avantages, alors que d'un point de vue théorique elle aurait été plus satisfaisante pour l'esprit.

3) Ces considérations, qui tendent à prendre la juste mesure de la portée des articles 11 et suivants de la Convention de 1969, invitent à rester fidèle, pour les traités auxquels des organisations internationales sont parties, à la méthode consacrée par la Conférence sur le droit des traités et par la convention qu'elle a élaborée. En procédant ainsi, on transporte dans le projet d'articles certaines indéterminations de la Convention de 1969, sans cependant les accroître. Ainsi en est-il de « l'approbation ». On a fait remarquer²⁸, il est vrai, que dans la pratique de certaines organisations le terme « approbation » avait un sens tout différent de celui qui semble résulter des articles 2, par. 1, al. b, et 11 de la Convention, mais il ne faut pas oublier que la Commission a adopté dans l'article 2, par. 2, du projet d'articles un principe général qui dissipe toute possibilité de confusion²⁹.

4) On pourrait donc proposer un projet d'article 11 qui ne comporterait par rapport à la disposition correspondante de la Convention de 1969 qu'une simple modification de rédaction et serait ainsi rédigé :

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

Cependant le Rapporteur spécial a été arrêté par un scrupule concernant la *ratification*. En effet, quelles que soient les incertitudes qui peuvent peser sur ce terme — que la CDI a renoncé à définir dans la Convention de 1969 —, il reste fortement attaché aux lointaines traditions qui font du chef d'Etat le représentant le plus élevé de l'Etat sur le plan international, appelé, pour les traités en forme solennelle, à exprimer sa volonté à deux reprises : une première fois par des négociateurs ou des diplomates munis de pleins pouvoirs délivrés en son nom ; une deuxième fois par la ratification de ce qui a été conclu par ces représentants. De telles conceptions, dont les origines monarchiques sont évidentes, sont étrangères aux

organisations internationales, qui n'ont pas, en vertu d'une règle générale, de représentant attribué dans les relations internationales. On a relevé depuis longtemps déjà que le terme « ratification » n'était pas employé dans la pratique des organisations³⁰. Même si l'on cite partout, sans donner toujours les références, un exemple (d'ailleurs sujet à interprétation)³¹, il semble que la pratique est nettement en sens contraire, et qu'il est préférable, quand il s'agit d'organisations internationales, de ne pas employer le terme « ratification », mais plutôt celui d'« approbation », ou tel autre « dont il serait convenu ».

5) C'est pourquoi l'on a divisé le projet d'article 11 en deux paragraphes, le premier relatif aux Etats et reproduisant le texte de l'article 11 de la Convention de 1969, le second propre aux organisations internationales et comportant par rapport au précédent l'omission du terme « ratification ».

Article 2. — Expressions employées

Paragraphe 1, alinéa b³²

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

COMMENTAIRE

La modification introduite par rapport à la disposition correspondante de la Convention de 1969 se justifie par les observations présentées sur la ratification dans le commentaire de l'article 11.

³⁰ H. Blix, « The requirement of ratification », *The British Year Book of International Law*, 1953, Londres, vol. 30, 1954, p. 352.

³¹ J. W. Schneider, *op. cit.*, p. 54; H. Chiu, *op. cit.*, p. 105. L'exemple cité (suivant Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. II [publication des Nations Unies, numéro de vente : 61.V.3], p. 187) est l'accord du 31 octobre 1950 entre l'Italie et la FAO (doc. FAO CL 10/7), qui mentionne une résolution de la Conférence autorisant le Directeur général à négocier un accord à charge d'en référer au Conseil « pour ratification »; mais « ratification » veut dire ici simplement « adoption », puisque la mise en vigueur de l'accord (art. XVIII) s'opère par échange de notes entre le Directeur général, dûment autorisé par une résolution du Conseil, et le représentant autorisé du Gouvernement italien.

³² Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 2 : Expressions employées

« 1. Aux fins de la présente Convention :

« ...

« b) les expressions « ratification », « acceptation », « approbation » et « adhésion » s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité. »

²⁸ K. Zemanek, « Agreements of International organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties », *University of Toledo Law Review*, Toledo (Oh.), 1971, n^{os} 1 et 2, p. 176. C'est — semble-t-il — à la fois en fonction de l'incertitude de la terminologie et des doutes que peut soulever le terme « ratification » que le représentant de la Thaïlande a fait justement remarquer à la Sixième Commission de l'Assemblée générale que le terme « acceptation » pourrait englober la ratification et l'adhésion, et que la terminologie devait être souple (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Sixième Commission*, 1496^e séance, par. 5).

²⁹ « Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjudicient pas à l'emploi de ces expressions ni au sens qui peut leur être donné dans le droit interne d'un Etat ou dans les règles d'une organisation internationale. » (*Annuaire... 1974*, vol. II [1^{re} partie], p. 306, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B.)

Article 12. — Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité³³

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

- a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet ;
- b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet ; ou
- c) lorsque l'intention de l'Etat ou de l'organisation de donner cet effet à la signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

2. Aux fins du paragraphe 1,

- a) le paragraphe d'un texte vaut signature du traité lorsqu'il est établi que les Etats et organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus ;
- b) la signature *ad referendum* par le représentant d'un Etat ou d'une organisation, si elle est confirmée par cet Etat ou cette organisation, vaut signature définitive du traité.

COMMENTAIRE

Seules des modifications de rédaction destinées à étendre l'article correspondant de la Convention de 1969 au cas des organisations internationales ont été introduites.

Article 13. — Expression, par l'échange d'instruments constituant un traité, du consentement à être lié par un traité³⁴

1. Le consentement d'un Etat et d'une organisation internationale à être liés par un traité constitué par les instruments échangés entre eux s'exprime par cet échange

³³ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 12 : Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité »

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

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

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

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

« 2. Aux fins du paragraphe 1,

« a) le paragraphe d'un texte vaut signature du traité lorsqu'il est établi que les Etats ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus ;

« b) la signature *ad referendum* d'un traité par le représentant d'un Etat, si elle est confirmée par ce dernier, vaut signature définitive du traité. »

³⁴ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 13 : Expression, par l'échange d'instruments constituant un traité, du consentement à être lié à être lié par un traité »

« Le consentement des Etats à être lié par un traité constitué par les instruments échangés entre eux s'exprime par cet échange »

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

« b) lorsqu'il est par ailleurs établi que ces Etats étaient convenus que l'échange des instruments aurait cet effet. »

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

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que cet Etat et cette organisation étaient convenus que l'échange des instruments aurait cet effet.

2. Le consentement de deux organisations internationales à être liées par un traité constitué par les instruments échangés entre elles s'exprime par cet échange

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

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que ces organisations étaient convenues que l'échange des instruments aurait cet effet.

COMMENTAIRE

Par rapport à l'article correspondant de la Convention de 1969, ce projet d'article présente, pour des questions purement rédactionnelles, deux différences. Tout d'abord, pour plus de clarté, les deux cas fondamentaux — traités entre Etats et organisations et traités entre organisations — ont fait chacun l'objet d'un paragraphe distinct. Ensuite, comme en pratique les traités conclus par échange des instruments constituant le traité ne jouent que pour les conventions bilatérales, la rédaction proposée est déterminée en fonction de ce seul cas. Cette simplification ne présente pas d'inconvénients, car si par extraordinaire un accord à trois devait être conclu par échange de lettres, il faudrait établir par cet échange trois jeux de relations bilatérales.

Article 14. — Expression, par l'acceptation, l'approbation ou la ratification, du consentement à être lié par un traité³⁵

1. Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité s'exprime par l'acceptation ou par l'approbation

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement s'exprime par l'acceptation ou par l'approbation ;

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

³⁵ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 14 : Expression, par la ratification, l'acceptation ou l'approbation, du consentement à être lié par un traité »

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

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

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

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

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

« 2. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par l'acceptation ou l'approbation dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à la ratification.

c) lorsque le représentant de cet Etat ou de cette organisation a signé le traité sous réserve d'acceptation ou sous réserve d'approbation ; ou

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

2. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par la ratification dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à l'acceptation ou à l'approbation.

COMMENTAIRE

Pour l'acceptation et l'approbation, on a pu traiter simultanément du cas de l'Etat et du cas de l'organisation internationale; en revanche, pour la ratification, on s'est borné à traiter du cas de l'Etat, pour tenir compte des considérations qui ont déjà inspiré le projet d'article 11³⁶. Par voie de conséquence, on a renversé l'ordre suivi dans l'article 14 de la Convention de 1969, et traité d'abord de l'acceptation et de l'approbation et ensuite de la ratification.

*Article 15. — Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité*³⁷

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

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

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

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

COMMENTAIRE

Par rapport au texte correspondant de la Convention de 1969, ce projet d'article ne comporte que des modifi-

³⁶ Voir ci-dessus art. 11, par. 4 du commentaire.

³⁷ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 15 : Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité »

« Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par l'adhésion »

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

« b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les Etats ayant participé à la négociation étaient convenus que ce consentement pourrait être exprimé par cet Etat par voie d'adhésion ; ou »

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

cations rédactionnelles nécessitées par la prise en considération des organisations internationales.

*Article 16. — Echange, dépôt ou notification des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion*³⁸

A moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'un Etat ou, selon le cas, d'une organisation internationale à être lié par un traité au moment

a) de leur échange entre un Etat contractant et une organisation internationale contractante, ou entre deux organisations internationales contractantes ;

b) de leur dépôt auprès du dépositaire ; ou

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

COMMENTAIRE

L'article 16 de la Convention de 1969 est fondamentalement destiné à établir à quel moment le consentement à être lié par le traité est établi et prend effet à l'égard des autres contractants³⁹. Il n'y a pas de raison d'écarter les règles qu'il établit dans le cas des organisations internationales. Quelques modifications rédactionnelles ont été introduites dans le projet d'article correspondant :

a) Le titre de l'article a été complété par la mention de la notification, omise dans la Convention de 1969 pour des raisons qui restent inexpliquées.

b) La réserve des stipulations conventionnelles contraires du début de l'article 16 de la Convention de 1969 a été complétée par la mention « [à moins] qu'il n'en soit autrement convenu », qui figure dans tant d'articles de la Convention. Il faut en effet réserver sur ce point la plus grande liberté possible aux organisations internationales. On a déjà fait remarquer l'existence de pratiques qui s'écartent notablement de celles qui prévalent pour les traités entre Etats⁴⁰. On voit de plus en plus

³⁸ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 16 : Echange ou dépôt des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion »

« A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'un Etat à être lié par un traité au moment »

« a) de leur échange entre les Etats contractants ; »

« b) de leur dépôt auprès du dépositaire ; ou »

« c) de leur notification aux Etats contractants ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu. »

³⁹ Voir *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 219, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, commentaire de l'article 13.

⁴⁰ Ainsi Chiu (*op. cit.*, p. 104) faisait-il observer que parfois, pour un accord bilatéral entre deux organisations internationales, la date de l'entrée en vigueur est déterminée par la dernière en date des « approbations » données par les organes collectifs com-

(Suite de la note 40 page suivante.)

apparaître une procédure aux termes de laquelle chacun des partenaires notifie à l'autre l'accomplissement de toutes les procédures permettant, sur le plan des règles juridiques propres à chaque partenaire, l'établissement du consentement définitif à être lié.

c) En insérant les mots « selon le cas » on permet de tenir compte de ce qui a été dit précédemment en ce qui concerne le non-recours des organisations internationales à la procédure de ratification⁴¹.

d) On a tenu compte, pour la rédaction du point a, de la forme donnée au projet d'article 13.

Article 17. — Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes⁴²

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

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

COMMENTAIRE

Ce projet d'article ne comporte, par rapport au texte correspondant de la Convention de 1969, que les modifications rédactionnelles nécessitées par la prise en considération des organisations internationales.

(Suite de la note 40.)

pétents sans qu'il apparaisse toujours clairement comment l'autre organisation est informée de cette date; parfois même, on a vu des protocoles relatifs à cette entrée en vigueur signés postérieurement à la mise en vigueur. Dans le même sens, voir R.-J. Dupuy, *op. cit.*, p. 300. Quand il s'agit d'un accord bilatéral entre un Etat et une organisation internationale et qu'il y a lieu à ratification de la part de l'Etat, l'organisation procède à une formalité correspondante sous le nom d'« adoption », d'« approbation », ou autrement. C'est ainsi que les parties se trouvent amenées à la formule suivant laquelle le traité est conclu à la date où elles se sont notifiées l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet. Cf., avec une variante et à titre d'exemple, les procédures suivies pour l'accord entre la Communauté économique européenne et la République populaire du Bangladesh (*Journal officiel des Communautés européennes — Législation*, Luxembourg, 3 décembre 1974, 17^e année, n° L 323, p. 18 et suiv.).

⁴¹ Voir ci-dessus art. 11, par. 4 du commentaire.

⁴² Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

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

« 1. Sans préjudice des articles 19 à 23, le consentement d'un Etat à être lié par une partie d'un traité ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres Etats contractants y consentent.

« 2. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité qui permet de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées. »

Article 18. — Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur⁴³

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

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

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

COMMENTAIRE

Ce projet d'article ne comporte par rapport au texte correspondant de la Convention de 1969 que les modifications rédactionnelles nécessitées par la prise en considération des organisations internationales.

SECTION 2. — RÉSERVES

Commentaire général de la section 2

1) Les articles 19 à 23 de la Convention de 1969, consacrés aux réserves, constituent manifestement une des pièces maîtresses de cette convention, tant pour leur précision technique que par la grande souplesse qu'ils ont introduite dans le régime des conventions multilatérales. Cette constatation oblige à reconnaître immédiatement que des dispositions analogues élaborées en fonction de l'objet propre du présent projet d'articles ne présentent dans l'immédiat qu'un intérêt *pratique* restreint. En effet, les traités conclus par des organisations internationales, on l'a dit et il faut le répéter sans cesse, sont presque toujours des traités bilatéraux, pour lesquels les réserves peuvent jouer en théorie, mais n'ont pas d'intérêt en pratique. Les quelques traités plurilatéraux auxquels sont parties des organisations internationales sont tous des traités qui tombent sous les dispositions du paragraphe 2 de l'article 20, c'est-à-dire n'admettent qu'un jeu très restreint du mécanisme des réserves. Le vrai domaine pratique des réserves est constitué par les traités multi-

⁴³ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 18 : Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur

« Un Etat doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but

« a) lorsqu'il a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité ; ou

« b) lorsqu'il a exprimé son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée. »

latéraux largement ouverts, et l'on sait qu'à l'heure actuelle de très sérieux obstacles existent toujours à l'accès des organisations internationales à de tels traités. Par conséquent, en consacrant des projets d'articles aux réserves, on satisfait à un besoin logique qui commence seulement à se traduire sur le plan des réalités concrètes.

2) Cette restriction étant faite, il n'y a aucune raison de donner aux organisations internationales une situation différente de celle des Etats en matière de réserves. C'est en effet la qualité de « partie » à un traité qui commande tout le système de réserves. Or, il résulte de la définition qui a été retenue⁴⁴ que l'on ne qualifie de « partie » à un traité qu'une organisation admise au bénéfice du régime d'un traité dans des conditions identiques à celles d'un Etat. Cela revient à dire que le régime des réserves fixé pour les Etats n'est extensible aux organisations internationales que si, par définition, on assimile complètement l'organisation à l'Etat. Il s'agit donc bien d'un choix, de nature politique et pour le moment entièrement dans les mains des Etats : ceux-ci peuvent refuser à une organisation ou à toute organisation l'accès du traité; ils peuvent aussi admettre une organisation au bénéfice partiel du régime du traité; ce n'est que dans un troisième cas, quand l'organisation est admise pleinement au régime du traité comme « partie », que le régime général des réserves s'appliquera.

3) Il se peut que certains esprits restent sensibles à l'idée que les réserves à un traité soient un mal — mal que l'on ne peut complètement proscrire, que l'on est obligé d'admettre comme une concession à la souveraineté des Etats, mais qu'il faut limiter le plus possible. Dans cette perspective, on est peut-être porté à penser que les organisations qui ne peuvent revendiquer la même souveraineté (et auxquelles on attribue parfois une sorte de désintéressement naturel) ne devraient pas bénéficier de la même liberté que les Etats. Mais de telles analyses sont, en tous leurs éléments, très discutables. Les réserves ne peuvent être qualifiées sur le plan moral; elles sont la traduction d'un fait: l'existence de minorités dont les intérêts sont aussi respectables que ceux des majorités. Les organisations, dont l'action traduit aussi souvent celle d'une majorité de leurs membres, peuvent se trouver, sur un plan plus étendu, dans une situation minoritaire : il n'y a donc aucune raison d'être plus sévère à leur égard qu'à l'égard des Etats.

4) D'un autre côté, on pourra craindre que, si une organisation se trouve admise comme partie à un traité en même temps que les Etats qui en sont membres, il puisse naître toutes sortes de complications du fait du jeu des réserves et des objections qui pourraient diviser et opposer une organisation à ses propres membres. Cette objection n'est pas chimérique, mais elle va beaucoup plus loin que le problème des réserves : elle met seulement en lumière le fait que si une organisation et ses membres peuvent être admis comme parties distinctes à un traité c'est à la condition que les compétences respectives de l'organisation et de ses membres soient nettement séparées. S'il n'en était pas ainsi, la majorité des Etats membres d'une organisation disposerait d'une double

participation au traité — comme Etats et comme organisation —, et l'on pourrait faire naître une contradiction entre les engagements de l'organisation et ceux de ses membres qui ne sont pas parties au traité ou qui, parties au traité, ont par des réserves propres défini leurs obligations d'une autre manière que l'organisation. C'est pourquoi on ne peut pas admettre sans précautions qu'une organisation soit partie à un traité en même temps que ses propres membres; ou bien il faut ajuster une telle situation par des règles particulières, ou bien il faut être assuré que les compétences de l'organisation et de ses Etats membres sont nettement distinctes et que les règles du traité joueront pour des situations différentes quand il s'agit de l'organisation et quand il s'agit de ses Etats membres. Ainsi en serait-il, par exemple, si à une convention relative au droit d'auteur une organisation adhérerait pour la seule protection de ses propres publications, alors que ses Etats membres adhèreraient pour les publications opérées sur leurs territoires respectifs (à l'exception des publications de cette organisation). Ces considérations permettent, une fois de plus, de comprendre que les traités multilatéraux n'aient pas été ouverts jusqu'ici aux organisations internationales, et qu'ils ne le seront probablement que dans des cas bien précis. Mais si, par hypothèse, on considère que l'organisation est devenue, pour la défense et la promotion de ses intérêts spécifiques, partie à une telle convention, il n'y a aucune raison de la traiter différemment d'un Etat.

5) C'est dans cet esprit et sous le bénéfice de ces précisions que l'on présentera des projets d'articles qui étendent aux accords auxquels des organisations internationales sont parties les règles prévues aux articles 19 à 23 de la Convention de 1969. Ces projets d'articles ne comporteront, par rapport aux textes correspondants de cette convention, que des modifications rédactionnelles mineures; ils ne seront l'objet d'aucun commentaire particulier.

*Article 19. — Formulation des réserves*⁴⁵

Un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, et une organisation internationale, au moment de signer, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peuvent formuler une réserve, à moins

a) que la réserve ne soit interdite par le traité ;

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

⁴⁵ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 19 : Formulation des réserves »

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

« a) que la réserve ne soit interdite par le traité ;

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

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

⁴⁴ Voir ci-dessus art. 2, par. 1, al. g.

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

*Article 20. — Acceptation des réserves et objections aux réserves*⁴⁶

1. Une réserve expressément autorisée par un traité n'a pas à être ultérieurement acceptée par les autres contractants, Etats ou organisations internationales, à moins que le traité ne le prévoie.

2. Lorsqu'il ressort du nombre restreint des Etats ou organisations internationales ayant participé à la négociation, ainsi que de l'objet et du but du traité, que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve doit être acceptée par toutes les parties.

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

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

a) l'acceptation d'une réserve par un autre contractant, Etat ou organisation internationale, fait de l'auteur de la réserve une partie au traité par rapport à cet autre con-

tractant, si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur pour ces contractants ;

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

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

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

*Article 21. — Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves*⁴⁷

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

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

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

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

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

⁴⁶ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 20 : Acceptation des réserves et objections aux réserves »

« 1. Une réserve expressément autorisée par un traité n'a pas à être ultérieurement acceptée par les autres Etats contractants, à moins que le traité ne le prévoie.

« 2. Lorsqu'il ressort du nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation, ainsi que de l'objet et du but du traité, que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve doit être acceptée par toutes les parties.

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

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

« a) l'acceptation d'une réserve par un autre Etat contractant fait de l'Etat auteur de la réserve une partie au traité par rapport à cet autre Etat si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur pour ces Etats ;

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

« c) un acte exprimant le consentement d'un Etat à être lié par le traité et contenant une réserve prend effet dès qu'au moins un autre Etat contractant a accepté la réserve.

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

⁴⁷ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 21 : Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves »

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

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

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

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

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

*Article 22. — Retrait des réserves et des objections aux réserves*⁴⁸

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

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

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

a) le retrait d'une réserve ne prend effet à l'égard d'un autre contractant, Etat ou organisation internationale, que lorsque ce dernier en a reçu notification ;

b) le retrait d'une objection à une réserve ne prend effet que lorsque l'auteur de la réserve a reçu notification de ce retrait.

*Article 23. — Procédure relative aux réserves*⁴⁹

1. La réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être formulées par écrit et communiquées aux Etats et organisations internationales contractantes et aux autres Etats et organisations internationales ayant qualité pour devenir parties au traité.

2. Lorsqu'elle est formulée lors de la signature du traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, une réserve doit être confirmée formellement par l'Etat ou, selon le cas, l'organisation internationale qui en est l'auteur au moment où celui-ci ou celle-ci exprime son

consentement à être lié par le traité. En pareil cas, la réserve sera réputée avoir été faite à la date à laquelle elle a été confirmée.

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

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

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

*Article 24. — Entrée en vigueur*⁵⁰

1. Un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord des Etats et organisations internationales ayant participé à la négociation.

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

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

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

COMMENTAIRE

On a signalé précédemment⁵¹ que, notamment pour les traités bilatéraux entre organisations internationales, on

⁴⁸ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 22 : Retrait des réserves et des objections aux réserves »

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

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

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

« a) le retrait d'une réserve ne prend effet à l'égard d'un autre Etat contractant que lorsque cet Etat en a reçu notification ;

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

⁴⁹ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 23 : Procédure relative aux réserves »

« 1. La réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être formulées par écrit et communiquées aux Etats contractants et aux autres Etats ayant qualité pour devenir parties au traité.

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

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

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

⁵⁰ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 24 : Entrée en vigueur »

« 1. Un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord entre les Etats ayant participé à la négociation.

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

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

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

⁵¹ Voir ci-dessus note 40.

rencontrait dans la pratique des formules variées et souvent originales; mais le texte de l'article 24 de la Convention de 1969 est extrêmement souple et convient parfaitement, moyennant quelques modifications de pure rédaction, aux traités auxquels sont parties des organisations internationales.

*Article 25. — Application à titre provisoire*⁵²

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

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

b) si les États ou organisations internationales ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

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

COMMENTAIRE

Ce texte ne présente par rapport à l'article 25 de la Convention de 1969 que les modifications rédactionnelles nécessaires pour tenir compte des organisations internationales.

TROISIÈME PARTIE. — RESPECT, APPLICATION ET INTERPRÉTATION DES TRAITÉS

SECTION 1. — RESPECT DES TRAITÉS

Article 26. — Pacta sunt servanda

Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi⁵³.

⁵² Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 25 : Application à titre provisoire »

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

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

« b) si les États ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

« 2. A moins que le traité n'en dispose autrement ou que les États ayant participé à la négociation n'en soient convenus autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un État prend fin si cet État notifie aux autres États entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité. »

⁵³ Les titres de la troisième partie, de la section 1 de cette partie, et de l'article 26 ainsi que le texte de l'article 26 sont sans changement par rapport à la Convention de 1969.

*Article 27. — Droit interne d'un État, règles d'une organisation internationale et respect des traités*⁵⁴

Sans préjudice de l'article 46, la non-exécution d'un traité ne peut être justifiée

a) pour un État par les dispositions de son droit interne ;

b) pour une organisation internationale par les règles de l'organisation.

COMMENTAIRE

1) Le principe général qui est à la base de l'article 27 de la Convention de 1969 est certainement valable aussi pour le cas des organisations internationales. Cependant, il appelle dans cette dernière hypothèse quelques précisions de fond et un choix terminologique.

2) La question a déjà été abordée à propos du projet d'article 2, par. 2, par la CDI au cours de sa vingt-sixième session⁵⁵. La Commission a finalement rédigé ce projet de la manière suivante :

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 État ou dans les règles d'une organisation internationale.

C'est pour rester fidèle au langage employé dans cet article 2 que le projet d'article 27 emploie la même expression.

3) Il est sans doute inutile de revenir sur une question qui, comme le Rapporteur spécial le relevait dès son premier rapport⁵⁶, a déjà dans le passé retenu longuement l'attention de la Commission. En adoptant l'expression « les règles de l'organisation », la CDI reste fidèle au langage des textes qui ont jusqu'à présent reçu la sanction d'une conférence internationale, à savoir l'article 5 de la Convention de 1969, qui dispose :

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.

et l'article 3 de la Convention sur la représentation des États, qui se lit comme suit :

Les dispositions de la présente Convention ne portent pas préjudice aux règles pertinentes de l'Organisation ou aux dispositions pertinentes du règlement intérieur de la conférence.

Comme la Commission l'a dit dans son rapport sur sa vingt-sixième session :

⁵⁴ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 27 : Droit interne et respect des traités »

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

⁵⁵ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 308, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B, art. 2, par. 14 à 16 du commentaire.

⁵⁶ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 195 et suiv., doc. A/CN.4/258, par. 25 à 36.

D'autres formules (« droit interne d'une organisation », « droit propre à une organisation », etc.) ont été écartées pour des raisons de fond ou par désir de simplicité⁵⁷.

4) L'expression « les règles de l'organisation » doit être entendue dans un sens large et comprend l'acte constitutif de l'organisation, les règles écrites qu'elle a pu élaborer dans l'exercice de ses pouvoirs ainsi que les règles non écrites qui résultent des pratiques établies par l'organisation⁵⁸. On doit aussi, semble-t-il, inclure parmi ces règles celles qui découlent des autres traités conclus par l'organisation. On ne voit pas pourquoi une organisation pourrait, par exemple, invoquer les dispositions d'un accord de siège pour prétendre ne pas exécuter un traité de coopération qu'elle a conclu avec une autre organisation internationale⁵⁹. Cette dernière extension de la notion de « règles de l'organisation » doit s'entendre cependant sous la réserve des dispositions spéciales prévues au titre du projet d'article 30, qui seront examinées plus loin.

SECTION 2. — APPLICATION DES TRAITÉS

Article 28. — Non-rétroactivité des traités⁶⁰

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, les dispositions d'un traité ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date.

COMMENTAIRE

On pourra toujours adresser des critiques à toute rédaction qui prétend réduire une règle en la matière à quelques formules simples. Aussi il a semblé au Rapporteur spécial, conformément à une ligne générale de conduite acceptée précédemment, qu'il devait s'abstenir de toute tentative cherchant à perfectionner la Convention de 1969, indépendamment des problèmes particuliers relatifs aux organisations internationales.

⁵⁷ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 308, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B, art. 2, par. 16 du commentaire.

⁵⁸ La Convention sur la représentation des États définit, dans son article 1^{er}, par. 1, al. 34, l'expression « règles de l'organisation » comme suit :

« 1. Aux fins de la présente Convention :

« ...

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

⁵⁹ Quand on a affaire à une organisation qui possède des institutions centralisées, et notamment une cour de justice, les règles de l'organisation tendent à s'organiser en un système qui comprend nécessairement les règles qui découlent des traités qu'elle a conclus. Voir en ce sens l'arrêt de la Cour des Communautés européennes du 30 avril 1974, R. et V. Haegeman c. Etat belge, affaire 181-73 (Cour de Justice des Communautés européennes, *Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1974-4*, Luxembourg, vol. XX, p. 449).

⁶⁰ Le texte de l'article 28 de la Convention de 1969 est identique au projet d'article 28.

Article 29. — Application territoriale des traités⁶¹

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

COMMENTAIRE

1) L'article 29 est l'un de ceux qui, si l'on se reporte aux travaux de la Commission et de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, risquent de provoquer des malentendus. Pour éviter ces derniers et montrer quels sont les problèmes particuliers qui se posent en ce qui concerne les traités conclus par les organisations internationales, il est peut-être utile de rappeler les origines de l'article 29 de la Convention de 1969.

2) Dans sa proposition originaire, la CDI a voulu régler essentiellement, en cas d'absence d'indication résultant du traité ou d'une autre circonstance, le *champ d'application* territoriale des règles posées par un traité. Elle n'entendait nullement exclure ni résoudre des hypothèses d'application extra-territoriale, ni prendre parti sur des questions de structure constitutionnelle, comme celles qui existent surtout (mais pas exclusivement) dans les fédérations, et encore moins évoquer, même par son seul nom, ce que l'on a appelé à un certain moment dans les traités la « clause coloniale »⁶².

3) Avant la Conférence et au cours de celle-ci, les objections reprirent et se traduisirent entre autres par un amendement de la RSS d'Ukraine; mais le Comité de rédaction, en acceptant cet amendement, ne lui attribua qu'un caractère rédactionnel, et le texte ainsi modifié devint sans opposition, tant en Commission plénière qu'en séance plénière, l'actuel article 29 de la Convention de 1969⁶³. Il semble donc que l'idée qui inspire l'article est bien qu'il faut distinguer le traité et l'application de certaines règles que le traité institue. Le traité lie l'Etat et tout l'Etat — car au point de vue du droit international l'Etat est indivisible —, mais l'application des règles qu'il institue, tout en s'étendant sauf indication contraire à l'ensemble de son territoire, peut être limitée à certaines parties de celui-ci. Sans vouloir examiner ici si l'idée est aussi certaine qu'il paraît à première vue, on doit reconnaître que son expression est difficile et ne peut peut-être pas être traduite d'une manière parfaitement satisfaisante.

4) Quoi qu'il en soit, il est certain que si l'on veut maintenir la formule de l'article en ce qui concerne les

⁶¹ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 29 : Application territoriale des traités

« A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire. »

⁶² Le rapport final de la CDI donne un résumé des difficultés qu'avait rencontrées la Commission et que certains gouvernements avaient soulignées (*Annuaire... 1966*, vol. II, p. 232 et 233, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, commentaire de l'article 25).

⁶³ Pour les références complètes à tous les travaux préparatoires, voir S. Rosenne, *The Law of Treaties, A Guide to the Legislative History of the Vienna Convention*, Leyde, Sijthoff, 1970, p. 206 et suiv.

Etats parties à des traités auxquels s'applique le présent projet, il faut modifier l'article 29 de la Convention de 1969 dans le sens qui est indiqué par le projet d'article 29 que propose le Rapporteur spécial.

5) Il s'en faut toutefois que cette solution (qui ne résout qu'un problème de rédaction) épuise la matière. En effet, on pourrait se demander s'il ne serait pas permis d'admettre le concept de « territoire d'une organisation ». Il ne serait pas difficile de donner des exemples d'organisations internationales dans l'activité desquelles on recourt à des formules qui se réfèrent, à propos de l'organisation, à la notion de territoire : « un seul territoire postal » (UPU)⁶⁴, « territoire unique », « territoire de la Communauté »⁶⁵. Toutefois, il faut bien reconnaître que dans la plupart des cas le recours à cette terminologie ne vise pas à prétendre que l'organisation internationale en cause s'est vu assigner un territoire analogue au territoire étatique. Quand on définit par exemple le régime d'une union douanière X, et que l'on parle du « territoire douanier de X », on entend seulement définir l'étendue spatiale du régime d'union douanière. D'une manière plus générale, le terme « territoire » ne fait que se référer au champ d'application spatial de règles déterminées, et pris en ce sens étroit il ne soulève pas d'objection sur le plan juridique. Toutefois, dans l'état actuel d'évolution du droit international, il est probable que beaucoup de gouvernements feraient des objections à toute référence à la notion de territoire à propos d'une organisation internationale.

6) Il est vrai que l'on pourrait éviter une référence à un territoire de l'organisation en visant simplement le territoire de ses Etats membres. Si l'on se ralliait à une solution de ce genre, le projet d'article 29 devrait comporter un deuxième alinéa ainsi rédigé :

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, le champ d'application d'un traité s'étend, pour une organisation internationale partie à ce traité, à l'ensemble des territoires des Etats membres de cette organisation.

Cependant, une formule de ce genre s'écarte de l'article 29 de la Convention de 1969 d'une manière sensible par l'utilisation qu'elle fait du terme « champ d'application », qui soulève des difficultés de traduction en d'autres langues — et en tout cas il faudrait remodeler le texte du premier alinéa pour le rendre symétrique de celui-ci. Par ailleurs, on ne peut éviter qu'une telle rédaction ne pose, au moins en apparence, la question des effets des traités conclus par les organisations internationales à l'égard des Etats qui en sont membres, question fort difficile que le Rapporteur spécial devra

⁶⁴ Constitution de l'UPU, art. 1^{er} (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 611, p. 14).

⁶⁵ On peut citer l'extrait suivant de l'arrêt rendu le 12 décembre 1974 dans l'affaire 36-74 par la Cour de justice des Communautés européennes :

« [...] la règle de non-discrimination [...] s'impose pour l'appréciation de tous rapports juridiques, dans toute la mesure où ces rapports, en raison soit du lieu où ils sont établis, soit du lieu où ils produisent leurs effets, peuvent être localisés sur le territoire de la Communauté. »

(Cour de justice des Communautés européennes, *Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1974-8*, Luxembourg, vol. XX, p. 1421.)

étudier dans son prochain rapport avec un projet d'articles 34 et suivants. Pour l'ensemble de ces raisons, il s'en remet sur ce point à l'appréciation de la Commission.

7) En réalité, l'application de l'article 29 de la Convention de 1969 au cas des traités auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties pourrait évoquer un problème tout différent, mais qui ne se pose pas pour l'Etat. Alors que la structure unitaire de l'Etat moderne est fortement marquée sur le plan international, il n'en est pas de même nécessairement de toutes les organisations internationales. Comme on l'a fait observer déjà à plusieurs reprises⁶⁶, à côté de leurs organes statutaires les organisations comprennent souvent des organes subsidiaires, fondés sur une décision de l'organisation, et des « organes rattachés » dont l'existence repose sur une convention interétatique, mais qui se trouvent, avec le consentement de l'organisation, rattachés à cette dernière. On peut se demander jusqu'à quel point, sur le plan des relations externes, les organes subsidiaires ou rattachés disposent d'une véritable autonomie. Dans quelle mesure les accords conclus par de tels organes et en leur nom engagent-ils l'organisation tout entière ? Dans quelle mesure les accords conclus par l'organisation lient-ils les « organes subsidiaires » et les « organes rattachés » ? Les deux questions sont complémentaires, et la seconde présente probablement pour les organisations plus d'intérêt que celle de la détermination du champ d'application *spatial* des traités de l'organisation.

8) Cette mention n'est faite toutefois que pour montrer que la question du champ d'application spatial des règles instituées par un traité auquel une organisation est partie n'est pas pour elle la plus importante. Mais le Rapporteur spécial ne proposera aucun article sur l'extension aux organes subsidiaires et aux organes rattachés des organisations internationales des règles des traités conclus par celles-ci, parce que cette matière n'a pas semblé à la CDI suffisamment mûre pour être l'objet d'une codification⁶⁷.

*Article 30. — Application de traités successifs portant sur la même matière*⁶⁸

1. Sous réserve des dispositions de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, les droits et obligations des

⁶⁶ Notamment dans le deuxième rapport (*Annuaire... 1973*, vol. II, p. 83 et 84, doc. A/CN.4/271, par. 65 à 68).

⁶⁷ Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 228, doc. A/9010/Rev.1, par. 131.

⁶⁸ Disposition correspondante de la Convention de 1969 :

« Article 30 : Application de traités successifs portant sur la même matière »

« 1. Sous réserve des dispositions de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, les droits et obligations des Etats parties à des traités successifs portant sur la même matière sont déterminés conformément aux paragraphes suivants.

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

« 3. Lorsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur, sans que le traité antérieur ait

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

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

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

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

a) dans les relations entre les Etats ou organisations internationales parties aux deux traités, la règle applicable est celle qui est énoncée au paragraphe 3 ;

b) dans les relations entre un Etat ou une organisation internationale partie aux deux traités et un Etat ou une organisation internationale partie à l'un de ces traités seulement, le traité qui lie les deux parties en cause régit leurs droits et obligations réciproques.

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

COMMENTAIRE

1) Sauf quelques modifications rédactionnelles indispensables aux paragraphes 1, 4 et 5, il n'est proposé aucun changement par rapport aux dispositions correspondantes de la Convention de 1969. Cela ne veut pas dire que ce projet d'article ne soulève pas de difficultés et n'appelle pas certains commentaires.

2) Il faut d'abord rappeler quelques traits relatifs à l'article 30 de la Convention de 1969. La Convention institue pour les rapports entre traités successifs portant

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

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

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

« b) dans les relations entre un Etat partie aux deux traités et un Etat partie à l'un de ces traités seulement, le traité auquel les deux Etats sont parties régit leurs droits et obligations réciproques.

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

sur la même matière un système nuancé qui comprend un régime général, représenté par l'article 30, et des hypothèses particulières, celles de l'amendement et de la modification (art. 39, 40, 41) et celles de l'extinction et de la suspension (art. 54, 57, 58, 59). Par ailleurs, et ceci se traduit par les réserves finales du paragraphe 5 de l'article 30, cette disposition n'a pas entendu reconnaître ni traiter des questions de licéité et de responsabilité pouvant surgir à propos de traités successifs portant sur la même matière : elle a pour seul objet de régler une question de priorité dans l'application⁶⁹. Mais il était peut-être difficile de préciser davantage cette hypothèse ; en se référant notamment à ce qu'était « la même matière », on pouvait se poser de multiples questions : pour que la condition de porter sur la même matière soit réalisée, suffit-il que deux traités successifs, bien qu'ayant un objet général différent, abordent dans une disposition particulière le même point ? Ou bien faut-il que leur objet général soit identique ? Sur cette dernière question, l'Expert consultant fit, à la demande d'une délégation, la réponse suivante lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités :

[Les mots « portant sur la même matière »] ne doivent pas être interprétés comme s'appliquant aux cas où un traité de portée générale recouvre indirectement la teneur d'une disposition particulière d'un traité antérieur ; en pareil cas, la question met en jeu des principes tels que *generalia specialibus non derogant*⁷⁰.

Comme la Convention de 1969 ne traite nulle part ailleurs des problèmes de conflit entre des traités successifs qui comportent des dispositions incompatibles et qui appelleraient une analyse mettant en jeu leurs caractères de généralité ou de spécialité, on doit en conclure que la Convention, malgré son apparente complexité, est loin d'avoir examiné tous les aspects du problème.

3) Il est possible d'en donner un autre exemple, qui se rapproche du précédent. En faisant référence à l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, la Commission montrait non seulement qu'elle interprétait occasionnellement la notion de « traités portant sur la même matière » de manière assez large (quel traité peut porter sur la même matière que la Charte ?), mais qu'elle négligeait de généraliser l'hypothèse ainsi prévue. En effet, la Convention de 1969 s'étend aux chartes constitutives des organisations internationales, et ne faudrait-il pas, au moins pour les traités conclus entre les Etats membres de chaque organisation internationale, poser le principe d'une priorité des chartes constitutives à l'égard des traités conclus entre les Etats membres desdites organisations ? Mais du moment que ni la CDI ni la Conférence des Nations Unies n'ont voulu examiner la matière d'une manière extensive, le Rapporteur spécial ne tentera pas non plus d'examiner à propos du présent projet d'articles toutes les hypothèses particulières qui peuvent se présenter à l'esprit, notamment du fait qu'il faudrait peut-

⁶⁹ Voir *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 233 à 237, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, commentaire de l'article 26.

⁷⁰ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, deuxième session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.6), p. 270, 91^e séance de la Commission plénière, par. 41.

être distinguer les cas dans lesquels les traités successifs mis en cause comportent ou non des Etats qui sont des Etats membres des organisations internationales et qui y sont parties.

4) Dès son premier paragraphe, l'article 30 pose une question de principe. Sans discuter ici de l'interprétation de l'Article 103 de la Charte, on a mis en cause les effets possibles de l'Article 103 à l'égard des Etats non membres de l'ONU⁷¹. Mais l'effet de l'article 103 à l'égard des *organisations internationales* présente des aspects particuliers. Si l'on considère d'abord le cas de l'ONU elle-même, sans être partie à la Charte, elle n'est pas un tiers à l'égard de sa charte constitutive⁷², et il est bien clair que si l'Organisation venait à conclure un traité international contraire aux termes de la Charte, ce n'est pas d'une question de priorité qu'il s'agirait seulement, mais bien d'une question de nullité, car il semble bien — question que l'on discutera plus tard à propos d'un projet d'article symétrique à l'article 46 de la Convention de 1969 — qu'un tel traité pourrait être nul.

5) Si l'on considère le problème d'une manière plus générale, peut-on dire que les organisations internationales sont des tiers par rapport à la Charte des Nations Unies non seulement parce qu'elles ne peuvent pas être membres de l'ONU, mais parce qu'il en est ainsi en vertu des règles de la Convention de 1969 elle-même (art. 34 et suiv.) ? Le Rapporteur spécial n'a pas reçu mandat pour discuter une telle question, qui relève des matières réglées par la Convention, puisque celle-ci porte aussi sur les chartes constitutives des organisations internationales. Cependant, il a pensé qu'il serait assez difficile d'admettre que des organisations internationales constituées en immense majorité par des Etats membres de l'ONU puissent méconnaître les règles de la Charte.

6) Cependant, si l'on préfère s'en tenir rigoureusement au texte de l'Article 103 (qui traite des « obligations des Membres des Nations Unies » et de rien d'autre) et distinguer entre les principes généraux de la Charte qui ont acquis aujourd'hui une valeur coutumière pour tous les membres de la communauté internationale et les prescriptions précises qui ne lieraient que les Etats Membres, il faudrait donner au premier paragraphe de l'article la rédaction suivante :

1. Les droits et obligations des Etats et organisations internationales parties à des traités successifs portant sur la même matière sont, sous réserve pour les Etats des dispositions de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, déterminés conformément aux paragraphes suivants.

⁷¹ L. M. Goodrich, E. Hambro, A. P. Simons, *Charter of the United Nations*, 3^e éd., New York, Columbia University Press, 1969, p. 614. A la Conférence sur le droit des traités, le délégué de la Suisse a indiqué que son pays serait obligé de faire une réserve à la future convention au sujet de l'article projeté (v. *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. 178, 31^e séance de la Commission plénière, par. 9).

⁷² Voir *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 88, doc. A/CN.4/271, par. 92.

SECTION 3. — INTERPRÉTATION DES TRAITÉS

Commentaire général de la section 3

1) La section 3 de la partie III de la Convention de 1969 comprend trois articles qui sont sur le plan conventionnel l'exacte traduction, aux fins de l'interprétation, des caractères attachés au mécanisme d'un accord de volonté quelles que soient les parties à cet accord; par ailleurs, ces trois articles ont été rédigés sans recourir au mot « Etat ». Ils peuvent donc être transférés tels quels, sans aucune modification de fond ni de rédaction, dans le présent projet d'articles.

2) Il existe de cette conclusion une vérification indirecte. Jamais, à la connaissance du Rapporteur spécial, il n'a été suggéré que l'interprétation des traités auxquels une ou plusieurs organisations internationales seraient parties présenterait un aspect particulier. Il n'en est pas de même pour les traités qui sont l'acte constitutif d'une organisation internationale. En effet, on a pu, en se référant à la jurisprudence internationale, soutenir que l'interprétation des chartes constitutives des organisations internationales présentaient des caractères particuliers, notamment par l'importance que l'on devrait attacher aux éléments téléologiques⁷³. Néanmoins, la question n'a jamais été soulevée ni à la CDI ni à la Conférence sur le droit des traités : on a sans doute estimé que les dispositions qui font l'objet de la section 3 de la partie III de la Convention permettraient, dans la mesure où cela est nécessaire, de faire à ces éléments la place qui leur revient. Or, en tout état de cause, les chartes constitutives présentent par rapport aux traités entre Etats plus d'originalité que les traités auxquels des organisations internationales sont parties.

*Article 31. — Règle générale d'interprétation*⁷⁴

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

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

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

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

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

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

⁷³ Notamment Ch. de Visscher, *Problèmes d'interprétation judiciaire en droit international public*, Paris, Pédone, 1963, p. 140.

⁷⁴ Texte identique à la disposition correspondante de la Convention de 1969.

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

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

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

Article 32. — Moyens complémentaires d'interprétation ⁷⁵

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

a) laisse le sens ambigu ou obscur ; ou

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

⁷⁵ *Idem.*

Article 33. — Interprétation de traités authentifiés en deux ou plusieurs langues ⁷⁶

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

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

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

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

⁷⁶ *Idem.*