

Document:-
A/CN.4/312 and Corr.1 (French only)

Septième rapport sur la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, par M. Paul Reuter, Rapporteur spécial - Projet d'articles, accompagné de commentaires (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:-
1978, vol. II(1)

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

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

[Point 4 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/312 *

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

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

[Original: français]
[1^{er} juin 1978]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
<i>Liste des abréviations</i>	243
PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRES (<i>suite</i>)	244
QUATRIÈME PARTIE. — AMENDEMENT ET MODIFICATION DES TRAITÉS	244
	<i>Paragraphes</i>
Considérations générales.	1-4 244
Article 39. — Règle générale relative à l'amendement des traités.	244
<i>Commentaire</i>	244
Article 40. — Amendement des traités multilatéraux	245
<i>Commentaire</i>	245
Article 41. — Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement	
Variante I	245
Variante II	246
<i>Commentaire</i>	246

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CDI Commission du droit international

* Incorporant le document A/CN.4/312/Corr.1.

** Pour les précédents projets d'articles présentés par le Rapporteur spécial, voir les troisième, quatrième, cinquième et sixième rapports (*Annuaire... 1974*, vol. II [1^{re} partie], p. 139, doc. A/CN.4/279; *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27, doc. A/CN.4/285; *Annuaire... 1976*, vol. II [1^{re} partie], p. 145, doc. A/CN.4/290 et Add.1; *Annuaire... 1977*, vol. II [1^{re} partie], p. 127, doc. A/CN.4/298, respectivement).

Projet d'articles et commentaires (suite)

QUATRIÈME PARTIE. — AMENDEMENT ET MODIFICATION DES TRAITÉS

Considérations générales

1. La partie IV de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹ ne comporte que trois articles: l'article 39, fort bref, qui pose le principe de l'amendement des traités par accord des parties, l'article 40, qui est relatif à l'amendement des traités multilatéraux, et l'article 41, relatif aux accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement; ces deux derniers articles sont relativement complexes.

2. Les articles 40 et 41 ne sont pas sans relations avec d'autres dispositions de la convention, notamment avec l'article 30 et les articles relatifs à la suspension ou à la violation des traités. Si les analyses parfois subtiles sur lesquelles ils sont fondés ont exercé la sagacité de la CDI, la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a accepté à la quasi-unanimité les textes préparés par la Commission, en n'y apportant que des retouches rédactionnelles mineures.

3. C'est le fait que ces deux articles ne s'appliquent qu'aux traités multilatéraux qui conduit à s'interroger sur leur extension aux traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales ou entre des Etats et des organisations internationales. En effet, bien que l'on ait déjà, notamment à propos des réserves, envisagé le cas des traités multilatéraux conclus entre des organisations internationales, il s'agit d'une hypothèse assez peu fréquente, surtout sous la forme de traités multilatéraux ouverts². En revanche, le cas des traités entre Etats et organisations internationales suggère un autre doute. On peut imaginer qu'un traité multilatéral comprenant comme parties essentiellement des Etats admette également quelques organisations internationales à devenir parties à un tel traité sur le même pied que les Etats: c'est l'hypothèse qui a conduit la Commission à adopter le projet d'article 9, par. 2³:

2. L'adoption du texte d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales à une conférence internationale à laquelle participent une ou plusieurs organisations internationales s'effectue à la majorité des deux tiers des participants présents et votants, à moins que ceux-ci ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente.

Cependant, la pratique a révélé des exemples très différents de traités multilatéraux entre Etats et organisations

internationales, qui sont des *traités multilatéraux fermés dans lesquels les parties, étant théoriquement égales, ne sont pas cependant dans une situation symétrique les uns par rapport aux autres*⁴. On pourrait donc légitimement se demander, lorsque sont en présence des Etats et des organisations internationales, s'il ne faut pas tenir compte de cette hypothèse pour introduire des nouvelles distinctions qui conduisent à s'écarter de la simplicité des dispositions de la Convention de Vienne.

4. Toutefois, on doit relever que la Convention de Vienne, qui n'a pas donné du traité multilatéral une définition, a soumis aux mêmes règles tous les traités multilatéraux entre Etats, quelles que soient les différences profondes qui les marquent du fait de leur caractère ouvert ou fermé, de la symétrie ou de la dissymétrie des positions des parties les unes par rapport aux autres. Aussi bien, si l'on tend à s'écarter en ce qui concerne les organisations internationales des règles posées pour les engagements des Etats par la Convention de Vienne, est-ce en fonction d'un sentiment un peu différent, basé sur le caractère toujours limité des capacités des organisations internationales. On a fait place à cette tendance dans les projets d'articles relatifs aux réserves⁵, mais elle doit cependant être équilibrée avec l'idée que dans un système fondé sur le consensualisme, comme l'est le droit des traités, et notamment la Convention de Vienne, l'égalité des parties dans les règles qui déterminent le mécanisme et le jeu des consentements est fondamentale. C'est pourquoi, comme on va le montrer, il a semblé possible de suivre de très près la Convention de Vienne pour les articles 39 et 40, alors que l'article 41 présente peut-être quelques difficultés.

*Article 39. — Règle générale relative à l'amendement des traités*⁶

Un traité peut être amendé par accord entre les parties. Sauf dans la mesure où le traité en dispose autrement, les règles énoncées dans la deuxième partie s'appliquent à un tel accord.

Commentaire

1) Le texte de la Convention de Vienne n'appelle aucune modification, même rédactionnelle. En effet, la règle ici énoncée n'est rien d'autre, sous une autre forme, que la règle *pacta sunt servanda* elle-même.

2) Le commentaire que la CDI a donné de l'article 35 de son projet de 1966 (devenu l'article 39 de la Convention de Vienne)⁷ attire l'attention sur la portée de l'emploi du terme « accord ». Ce terme très général exclut l'application aux amendements du principe de

⁴ Cf. les exemples donnés dans *ibid.*, p. 108, note 454.

⁵ *Ibid.*, p. 106 à 116, doc. A/32/10, chap. IV, sect. B, sous-sect. 2, art. 19 à 23 bis.

⁶ Disposition correspondante de la Convention de Vienne:

« Article 39 : Règle générale relative à l'amendement des traités

« Un traité peut être amendé par accord entre les parties. Sauf dans la mesure où le traité en dispose autrement, les règles énoncées dans la partie II s'appliquent à un tel accord. »

⁷ *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 253, doc. A/6309/Rev.1 (deuxième partie), chap. II, projet d'articles sur le droit des traités et commentaires, art. 35 et 36, par. 4 du commentaire.

¹ 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 Vienne ».

² Voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 106 et 107, doc. A/32/10, chap. IV, sect. B, sous-sect. 2, art. 19, par. 4 du commentaire.

³ Pour le texte de tous les articles adoptés jusqu'ici par la Commission, voir *ibid.*, p. 99 et suiv., doc. A/32/10, chap. IV, sect. B, sous-sect. 1.

l'« acte contraire » : quelle que soit la forme choisie pour le traité, celui-ci pourra être amendé par un accord d'une autre forme que le traité originaire; le renvoi à la partie II de la Convention de Vienne ne fait que souligner que cette convention a donné la plus grande souplesse aux différents modes de conclusion des traités.

3) Si l'on se réfère pour le présent projet aux projets d'articles qui ont adapté la partie II de la Convention de Vienne aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, on constate que la souplesse des dispositions de la Convention de Vienne n'a jamais été mise en cause, et a été pleinement sauvegardée dans le présent projet d'articles. Il est donc parfaitement justifié de proposer le projet d'article 39 dans l'expression qu'en a donnée la Convention de Vienne.

*Article 40. — Amendement des traités multilatéraux*⁸

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, l'amendement des traités multilatéraux est régi par les paragraphes suivants.

2. Toute proposition tendant à amender un traité multilatéral dans les relations entre toutes les parties doit être notifiée à tous les Etats et à toutes les organisations internationales contractants, et chacun d'eux est en droit de prendre part

a) à la décision sur la suite à donner à cette proposition;
b) à la négociation et à la conclusion de tout accord ayant pour objet d'amender le traité.

3. Tout Etat et toute organisation ayant qualité pour devenir partie au traité a également qualité pour devenir partie au traité tel qu'il est amendé.

4. L'accord portant amendement ne lie pas les Etats ni les organisations internationales qui sont déjà parties au traité et qui ne deviennent pas parties à cet accord; l'alinéa b du paragraphe 4 de l'article 30 s'applique à l'égard de ces Etats et de ces organisations.

5. Tout Etat ou toute organisation qui devient partie au traité après l'entrée en vigueur de l'accord portant amen-

⁸ Disposition correspondante de la Convention de Vienne:

« Article 40 : Amendement des traités multilatéraux

« 1. A moins que le traité n'en dispose autrement, l'amendement des traités multilatéraux est régi par les paragraphes suivants.

« 2. Toute proposition tendant à amender un traité multilatéral dans les relations entre toutes les parties doit être notifiée à tous les Etats contractants, et chacun d'eux est en droit de prendre part

« a) à la décision sur la suite à donner à cette proposition;
« b) à la négociation et à la conclusion de tout accord ayant pour objet d'amender le traité.

« 3. Tout Etat ayant qualité pour devenir partie au traité a également qualité pour devenir partie au traité tel qu'il est amendé.

« 4. L'accord portant amendement ne lie pas les Etats qui sont déjà parties au traité et qui ne deviennent pas parties à cet accord; l'alinéa b du paragraphe 4 de l'article 30 s'applique à l'égard de ces Etats.

« 5. Tout Etat qui devient partie au traité après l'entrée en vigueur de l'accord portant amendement est, faute d'avoir exprimé une intention différente, considéré comme étant

« a) partie au traité tel qu'il est amendé; et
« b) partie au traité non amendé au regard de toute partie au traité qui n'est pas liée par l'accord portant amendement. »

dement est, faute d'avoir exprimé une intention différente, considéré comme étant

a) partie au traité tel qu'il est amendé; et
b) partie au traité non amendé au regard de toute partie au traité qui n'est pas liée par l'accord portant amendement.

Commentaire

Le projet d'article 40 ne comporte, par rapport à l'article 40 de la Convention de Vienne, que les modifications rédactionnelles rendues nécessaires par son objet.

*Article 41. — Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement*⁹

Variante I

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral entre des organisations internationales peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement

a) si la possibilité d'une telle modification est prévue par le traité; ou

b) si la modification en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle

i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations; et

ii) ne porte pas sur une disposition à laquelle il ne peut être dérogé sans qu'il y ait incompatibilité avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble.

2. Deux ou plusieurs Etats parties à un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement

a) si la possibilité d'une telle modification est prévue par le traité; ou

b) si la modification en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle

i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations; et

ii) ne porte pas sur une disposition à laquelle il ne peut être dérogé sans qu'il y ait incompatibilité avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble.

3. Un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales parties à un traité entre des Etats et des organisations internationales peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement

a) si la possibilité d'une telle modification est prévue par le traité; ou

b) s'il en est ainsi convenu entre toutes les parties au traité.

⁹ La disposition correspondante de la Convention de Vienne est l'objet de la variante II.

4. A moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a) des paragraphes 1, 2 et 3, le traité n'en dispose autrement, les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les modifications que ce dernier apporte au traité.

Variante II

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement

a) si la possibilité d'une telle modification est prévue par le traité; ou

b) si la modification en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle

i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations; et

ii) ne porte pas sur une disposition à laquelle il ne peut être dérogé sans qu'il y ait incompatibilité avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble.

2. A moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a) du paragraphe 1, le traité n'en dispose autrement, les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les modifications que ce dernier apporte au traité.

Commentaire

1) Deux variantes d'un projet d'article 41 sont présentées à la Commission.

2) Dans la première, on prend en considération l'idée que les organisations, étant d'une nature différente de celle des Etats, doivent, dans leurs rapports avec les Etats, être l'objet de dispositions particulières tenant compte de leur nature. Dans cette ligne de raisonnement, on accepte de soumettre les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales aux mêmes règles que les traités entre Etats; tel est l'objet du paragraphe 1 de la variante I. On n'apporte donc au texte du paragraphe 1 de l'article 41 de la Convention de Vienne qu'une légère correction rédactionnelle.

3) Toutefois, si l'on considère ensuite le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, deux situations doivent être distinguées, qui sont respectivement l'objet des paragraphes 2 et 3. Si l'accord *inter se* ne concerne que des Etats (par. 2), on lui applique une règle qui est, comme pour le paragraphe 1, rédigée dans les mêmes termes que la disposition correspondante de la Convention de Vienne; une seule modification a été apportée: le paragraphe s'applique à des traités conclus entre « des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ». En revanche, si l'accord *inter se* doit comporter comme partie au moins une organisation internationale (par. 3) — accord *inter se* entre plusieurs organisations internationales, accord *inter se* entre un Etat et une ou plusieurs organisations internationales, accord *inter se* entre plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales —, une règle plus sévère que dans les cas précédents s'applique: pour être licite, un tel accord doit être autorisé par le traité ou être l'objet d'un consentement de toutes les parties au traité. Ce régime plus sévère s'explique par l'idée que la participa-

tion d'organisations internationales à un accord multilatéral a nécessairement dû être l'objet d'un examen attentif de la part des négociateurs, et que ceux-ci ont donc dû normalement envisager ce problème et autoriser le cas échéant de tels accords *inter se*. Cependant, il faut également envisager l'hypothèse où le traité originaire n'a pas envisagé le cas de tels accords *inter se* mais où, postérieurement à l'entrée en vigueur du traité, toutes les parties donnent leur consentement à la conclusion d'un tel accord *inter se*. Il semble que dans cette hypothèse il y ait un intérêt certain à admettre la possibilité d'un tel accord. Tel est l'objet du paragraphe 3, al. b; la formule « s'il en est ainsi convenu entre toutes les parties au traité » est très souple et son idée se retrouve dans de très nombreuses dispositions de la Convention de Vienne (art. 10, al. a; 11; 12, par. 1, al. b, et par. 2, al. a; art. 13, al. b, etc.). Elle indique que, si le consentement de toutes les parties est essentiel, il peut être donné sous n'importe quelle forme.

4) La variante II est la reproduction textuelle de l'article 41 de la Convention de Vienne. C'est en effet un des rares articles de cette convention qui n'appelle même pas une correction rédactionnelle.

5) L'acceptation de cette disposition est fondée sur les considérations suivantes. Déjà pour les traités entre Etats, la CDI a été, en ce qui concerne les accords *inter se*, d'une extrême prudence. En effet, cet article pose trois conditions cumulatives¹⁰, mais, comme le reconnaissait la Commission, pour une large part ces trois conditions se recoupent. En effet, une modification qui est contraire à la jouissance par les autres parties de leurs droits ou à l'exécution de leurs obligations peut être considérée comme implicitement interdite par le traité¹¹. On peut dire de même qu'une telle modification est également contraire à « la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble ». Ces précautions multiples dressent une barrière solide à des modifications dangereuses pour l'exécution du traité; elles sont étendues aux traités qui sont l'objet du présent projet d'article. Elles sont manifestement suffisantes pour écarter toutes les modifications qui porteraient sur les relations de deux ou plusieurs organisations entre elles ou sur les relations d'une ou plusieurs organisations internationales et un ou plusieurs Etats et qui seraient redoutées parce qu'elles porteraient atteinte à l'équilibre conventionnel. Dans le cas où le traité a prévu pour une ou plusieurs organisations des droits et obligations particuliers, voire même un statut conventionnel particulier, toute modification à cette situation mettra en cause les sévères conditions énoncées à l'article 41, et empêchera la conclusion de cet accord.

6) En réalité, la différence entre la variante I et la variante II réside dans un principe plutôt que dans des

¹⁰ Les trois conditions étaient présentées comme telles dans le projet d'article initial (art. 37); son alinéa b énonçait en effet en les énumérant (i, ii, iii) ces trois conditions. Par une modification de pure présentation, la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a, dans le texte qui est devenu l'article 41, énoncé dans le corps de l'alinéa b la troisième condition originellement placée sous iii.

¹¹ Voir *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 256, doc. A/6309/Rev.1 (deuxième partie), chap. II, projet d'articles sur le droit des traités et commentaires, art. 37, par. 2 du commentaire.

règles techniques. Par méfiance à l'égard des organisations internationales, la variante I établit en quelque sorte une présomption qui ne cède que devant le consentement de tous les Etats parties: les modifications qui touchent aux organisations internationales sont censées *a priori* bouleverser les équilibres conventionnels. La variante II se borne à interdire, parmi les modifications, celles qui bouleversent les équilibres conventionnels.

7) Si l'on examine les deux variantes au regard de la distinction entre les traités multilatéraux ouverts et les traités multilatéraux restreints (art. 9 et art. 20, par. 2,

de la Convention de Vienne), on constate que dans les deux cas les règles de l'article 41 sont suffisantes: si les organisations internationales sont assimilées à des Etats dans un cadre conventionnel ouvert, on ne voit pas pourquoi elles seraient soumises à d'autres règles qu'eux. Si, en revanche, on se réfère à l'hypothèse de traités multilatéraux plus ou moins restreints, les conditions que la Convention de Vienne a imposées pour les accords entre Etats sont si strictes qu'il n'y a pas de bonnes raisons d'en imaginer de plus sévères quand des organisations internationales sont en jeu.