

Document:-
A/CN.4/L.269

Projet d'articles sur les traités conclus entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales - textes adoptés par le Comité de rédaction: article 2, par.1, al. h, et articles 35, 36, 36 bis, 37 et 38 (A/CN.4/SR. 1509, 1510 et 1512)

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. I

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

tions, et qu'elle 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.

31. Le Rapporteur spécial a présenté deux variantes pour l'article 41. Tout en ayant lui-même une préférence pour la variante la plus simple, qui reprend le texte de la Convention de Vienne, il ne lui a donné que le numéro II pour faire droit à l'idée, défendue par plusieurs membres de la Commission, selon laquelle les organisations internationales, de par leur nature même, appellent un traitement souvent différent du traitement réservé aux Etats.

32. La variante I, qui procède de cette idée, envisage trois cas distincts : le cas des traités entre des organisations internationales seulement et, dans le cas des traités entre des Etats et des organisations internationales, le cas où l'accord *inter se* est conclu entre des Etats seulement et celui où il est conclu entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales.

33. Dans le cas des traités conclus entre des organisations internationales seulement, le Rapporteur spécial a transposé purement et simplement la règle énoncée à l'article 41 de la Convention de Vienne pour les traités entre Etats, car il est parti de l'hypothèse que les organisations internationales, comme les Etats, sont des entités égales entre elles.

34. Dans le cas des traités entre Etats et organisations internationales où l'accord *inter se* n'intéresse que des Etats, le Rapporteur spécial a également adopté la solution retenue dans la Convention de Vienne, car le fait que des Etats soient parties à un traité auquel sont également parties des organisations internationales ne diminue pas leurs droits.

35. Dans le troisième cas, par contre, le Rapporteur spécial s'est écarté du texte de la Convention de Vienne, car il a estimé que, dans l'hypothèse d'un traité entre des Etats et des organisations internationales, on ne pouvait admettre la possibilité d'un accord *inter se* entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales qu'à deux conditions : si une telle possibilité est prévue par le traité ou s'il en est ainsi convenu entre toutes les parties au traité. En proposant cette règle, il est parti du principe que, dans un accord de ce genre, la situation des organisations internationales est toujours spécifique et qu'on ne peut pas leur accorder la même liberté qu'aux Etats. En effet, bien que la Commission n'ait pas exclu cette hypothèse, il n'existe encore aucun exemple de traité général ouvert entre Etats auquel des organisations internationales puissent être admises à participer. Les traités qui existent actuellement entre Etats et organisations internationales sont des traités spécifiques très fermés, comme le traité conclu entre l'AIEA, la Communauté européenne de l'énergie atomique et les Etats membres de cette communauté, qui a pour objet d'assurer l'application du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et dans lequel les rôles respectifs des organisations internationales et des Etats

ont été soigneusement étudiés. On peut donc concevoir que, dans des traités de ce genre, la possibilité d'un accord *inter se* soit prévue dans le texte même du traité.

36. Le Rapporteur spécial fait observer qu'on retrouve dans la variante I le terme « accord » et que, par conséquent, tout ce qui a été dit à ce sujet lui est applicable.

37. La variante II reproduit textuellement l'article 41 de la Convention de Vienne. Le Rapporteur spécial pense, pour sa part, qu'on pourrait s'en contenter, car la triple barrière instituée par la Convention est déjà très stricte, et il ne voit aucune raison d'en concevoir de plus sévère pour les organisations internationales. Il n'a présenté la variante I que pour faire droit à des préoccupations légitimes.

38. M. OUCHAKOV ne voit aucune raison d'envisager les hypothèses visées aux paragraphes 1 et 3 de la variante I. Il propose, par conséquent, de supprimer ces deux paragraphes et de ne maintenir que les paragraphes 2 et 4.

La séance est levée à 11 h 35.

1509^e SÉANCE

Jeudi 29 juin 1978, à 10 h 50

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Ago, M. Castañeda, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/312 et Corr.1, A/CN.4/L.269]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*fin*)

ARTICLE 41 (Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement)¹ [*fin*]

1. M. RIPHAGEN note qu'au paragraphe 6 de son commentaire (A/CN.4/312 et Corr.1) le Rapporteur spécial déclare que la variante I établit en quelque sorte une présomption selon laquelle « les modifications qui touchent aux organisations internationales

¹ Pour texte, voir 1508^e séance, par. 28.

sont censées *a priori* bouleverser les équilibres conventionnels». Pour M. Riphagen, cette position ne se justifie pas, et il préfère donc la variante II du projet d'article 41.

2. Un certain parallélisme semble exister entre l'article 31 et l'article 19 *bis*², lequel énonce, au paragraphe 2, une règle spéciale concernant la formulation de réserves par les organisations internationales. Peut-être serait-il logique d'inclure une disposition analogue dans la variante II de l'article 41.

3. La Commission ne devrait pas se montrer trop restrictive en ce qui concerne la capacité des organisations internationales de conclure des traités, et, surtout, elle ne devrait pas rendre trop difficile pour les organisations qui n'ont pas un caractère universel l'établissement de relations conventionnelles avec le monde extérieur. A ce propos, M. Riphagen fait observer que l'article 12 de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats³ recommande que les politiques des groupements d'Etats soient « tournées vers l'extérieur ».

4. M. JAGOTA dit que la différence fondamentale entre les deux variantes réside à l'alinéa *b* du paragraphe 3 de la variante I, qui prévoit que toute modification d'un traité conclu entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales requiert l'accord de toutes les parties au traité. Etant donné la capacité que les organisations internationales ont acquise de conclure des traités, cette règle est souhaitable. Elle constitue un moyen objectif de veiller à ce que l'équilibre établi par le traité ne soit pas bouleversé, qui est préférable au critère subjectif de l'incompatibilité avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité. Le Comité de rédaction voudra peut-être examiner la question de savoir si cette règle doit être maintenue dans la variante I ou si elle doit être introduite dans la variante II, ou encore faire l'objet d'une troisième variante.

5. Dans son commentaire de la variante I, le Rapporteur spécial a examiné deux catégories de traités : les traités entre organisations internationales et les traités entre Etats et organisations internationales. Les modifications apportées à la première catégorie de traités sont couvertes par le paragraphe 1 de la variante I et les modifications apportées à la deuxième catégorie par les paragraphes 2 et 3. Le paragraphe 2 s'appliquera lorsque deux ou plusieurs Etats parties veulent modifier le traité, et le paragraphe 3 lorsque un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales veulent le faire.

6. Cependant, aucun des paragraphes 1, 2 ou 3 n'envisage le cas où les parties à un traité entre Etats et organisations internationales désireuses de modifier le traité sont exclusivement des organisations internationales. M. Jagota propose donc que, pour combler cette lacune, une modification rédactionnelle soit apportée au paragraphe 3 de la variante I ou qu'un nouveau paragraphe soit introduit dans cette variante.

7. M. Francis dit que, au cours de la discussion qui a eu lieu à la vingt-neuvième session de la Commission sur la question des réserves à un traité conclu entre des Etats et des organisations internationales ou entre organisations internationales, il a émis l'avis que, sur le plan conventionnel, il ne fallait pas faire de distinction entre les parties, qu'il s'agisse d'Etats ou d'organisations internationales⁴. Il a toutefois été décidé de faire cette distinction, comme en témoignent les dispositions des projets d'articles 19 à 23 *bis*. M. Francis considère qu'il s'agit là d'un point important, car les articles 39 et 40 prévoient l'égalité entre les organisations internationales et les Etats aux fins de l'amendement d'un traité. C'est ainsi que toutes les parties à un traité, qu'il soit bilatéral ou multilatéral, doivent consentir à son amendement. En ce qui concerne les traités multilatéraux, la modification par voie de réserve est différente de la modification par voie d'accord dans les relations entre certaines parties seulement en ce sens que la première est un acte unilatéral, qui est ensuite accepté par les autres parties au traité, tandis que la seconde est un acte qui n'intervient qu'entre les parties concernées. Toutefois, par souci d'uniformité, M. Francis accepterait que l'on s'inspire dans l'article 41 du même raisonnement que dans les articles 19 à 23 *bis*.

8. Des deux variantes, c'est la variante I qui a la préférence de M. Francis, mais celui-ci estime qu'il faudrait peut-être préciser le paragraphe 3 de manière à inclure dans cette disposition l'hypothèse envisagée au paragraphe 2. Il suggère donc que la variante I soit renvoyée au Comité de rédaction.

9. Sir Francis VALLAT dit qu'il lui est difficile d'accepter la présomption qui serait établie par la variante I, à savoir que les modifications qui touchent aux organisations internationales sont censées *a priori* bouleverser les équilibres conventionnels. Sir Francis ne voit pas pourquoi une modification intervenant entre organisations internationales devrait bouleverser l'équilibre conventionnel, ni même affecter les droits et obligations des Etats parties à ce traité. Il est tout à fait possible de prévoir dans un traité des consultations et des échanges d'informations entre les organisations ainsi que certaines procédures répondant aux vœux de ces organisations. Ainsi, une modification de procédure, même si elle est importante à l'égard des organisations internationales, ne bouleverserait pas nécessairement l'équilibre conventionnel. Il serait beaucoup plus judicieux de partir du principe que les organisations internationales n'agiront pas de manière irresponsable, et de considérer que toute question touchant la modification de l'objet ou du but du traité sera réglée de la même manière que les questions relevant du droit des traités en général.

10. Se référant à l'observation de M. Riphagen concernant l'article 19 *bis*, sir Francis Vallat indique qu'il y a à son avis une différence entre les réserves et les modifications. Une réserve est un acte unila-

² Voir 1507^e séance, note 2.

³ Résolution 3281 (XXIX) de l'Assemblée générale.

⁴ Voir *Annuaire... 1977*, vol. I, p. 179, 1448^e séance, par. 2 à 4.

téral, tandis que dans le projet d'article 41 la Commission envisage la modification du traité par voie d'accord entre les parties concernées entre elles. Sir Francis Vallat est donc en faveur de la variante II, qui suit à cet égard la Convention de Vienne⁵, mais si cette variante était modifiée, il faudrait revoir la formulation des articles précédents.

11. M. TSURUOKA dit qu'il se ralliera à la majorité si elle opte pour la variante I, mais qu'il préfère la variante II parce qu'elle est plus souple, et que la souplesse s'impose lorsqu'un élément temporel est en jeu. En réalité, les deux variantes proposées ne diffèrent guère. La variante II contient des conditions tout de même assez strictes, et c'est aux parties à un traité multilatéral désireuses d'y apporter des modifications qu'il incombe d'établir que ces conditions sont remplies. Il n'est donc guère à craindre qu'un accord portant modification d'un traité dans les relations mutuelles de certaines parties porte atteinte aux autres parties. Dans certaines situations très particulières, il peut être nécessaire d'apporter à un traité multilatéral, comme la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, des modifications applicables aux relations entre certaines parties à ce traité seulement. Tel serait le cas, par exemple, si des membres du personnel de l'ONU devaient être envoyés dans un Etat où régnerait une situation rendant l'accomplissement de leur mission particulièrement difficile.

12. M. SUCHARITKUL exprime lui aussi sa préférence pour la variante II, qui est à la fois plus simple et plus souple que la variante I. Rien n'empêche, à son avis, d'assimiler les organisations internationales aux Etats en ce qui concerne les accords portant modification de traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement.

13. M. REUTER (Rapporteur spécial), passant en revue les points soulevés au cours du débat, indique tout d'abord que le paragraphe 3 de la variante I devrait être modifié pour couvrir l'hypothèse sur laquelle M. Jagota, puis M. Francis, ont appelé son attention. De quelque manière qu'elle soit interprétée, cette disposition ne peut conduire qu'à une contradiction ou à une omission. L'hypothèse omise est celle où une modification d'un traité multilatéral conclu entre un ou plusieurs Etats et deux ou plusieurs organisations internationales intervient entre deux organisations internationales seulement. Il est d'autant plus nécessaire de prévoir cette hypothèse qu'elle est mentionnée dans le commentaire et qu'il en existe des exemples concrets. Il arrive qu'un traité soit conclu entre plusieurs organisations internationales et un seul Etat, notamment aux fins d'apporter une assistance à cet Etat, et que deux de ces organisations désirent ensuite réaménager entre elles leur participation à cette assistance ou à son financement.

14. Quant au choix entre les variantes I et II, il peut être dicté par des considérations de principe, comme celles qui sont énoncées au paragraphe 6 du com-

mentaire de l'article à l'examen (A/CN.4/312). Il est aussi possible, tout en préférant la variante II, de soutenir qu'il vaut mieux suivre la variante I pour des raisons de logique et pour rester fidèle à des positions adoptées antérieurement. De tous les membres de la Commission qui se sont exprimés sur ce point, bon nombre se sont prononcés en faveur de la variante II, mais en faisant observer parfois qu'il faudrait quand même tenir compte des solutions adoptées pour un problème présentant de grandes similitudes avec celui de l'article 41 : le problème des réserves. L'un d'eux a suggéré de combiner le paragraphe 3 de la variante I avec la variante II. M. Francis a souligné que la solution retenue par la Commission pour les réserves devrait la lier en ce qui concerne l'article à l'examen; il a cependant noté qu'une réserve présente un caractère unilatéral tandis que la modification d'un traité a un caractère bilatéral ou multilatéral. A ce propos, le Rapporteur spécial précise que, si une réserve est bien unilatérale dans son origine, elle n'en devient pas moins conventionnelle et bilatérale, ou multilatérale, dès l'instant où elle est acceptée. Il exprime l'espoir que les membres de la Commission réfléchiront davantage à ce problème et que le Comité de rédaction cherchera à incorporer certains éléments de la variante I dans la variante II.

15. Quant à la position adoptée par M. Ouchakov (1508^e séance), elle consiste à écarter la variante II, essentiellement pour des raisons de principe, et à suggérer de ne retenir que les paragraphes 2 et 4 de la variante I. Il semble que ce soit en raison de la rareté et de la singularité des traités multilatéraux conclus entre des organisations internationales seulement que M. Ouchakov propose de supprimer le paragraphe 1 de la variante I. Ce n'est donc pas une objection de principe qu'il oppose à cette disposition. A ce propos, le Rapporteur spécial tient cependant à signaler que, dans la mesure où il existe une similitude entre l'article 41 et les articles concernant les réserves, la Commission ne saurait ignorer l'existence de l'article 19, relatif à la formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales. Mais cette question paraît relever en définitive du Comité de rédaction.

16. C'est sans doute pour des considérations pratiques plus que pour des considérations de principe que M. Ouchakov propose la suppression du paragraphe 3 de la variante I. Dans cette disposition est introduite la condition selon laquelle des modifications ne peuvent être apportées à un traité que s'il en est ainsi convenu entre toutes les parties. M. Ouchakov semble considérer que cette condition fait double emploi avec le contenu de l'article 40, relatif à l'amendement des traités multilatéraux. Pour la procédure d'amendement prévue dans cet article, le consentement de toutes les parties est déjà nécessaire. Afin de répondre à cette objection, le Rapporteur spécial donne un exemple pratique. Il imagine un traité par lequel un groupe d'organisations internationales apporte une assistance financière à un groupe d'Etats. Une fois ce traité conclu, deux de ces

⁵ voir 1507^e séance, note 1.

organisations éprouvent le besoin de modifier leurs relations réciproques. Conformément au paragraphe 3 de la variante I, ces deux organisations doivent, si la possibilité d'une telle modification n'est pas prévue par le traité, recueillir le consentement de toutes les parties au traité. Cette condition est exprimée par la formule «s'il en est ainsi convenu entre toutes les parties au traité», qui peut s'appliquer à un accord sous une forme très simplifiée. Une fois ce consentement obtenu, ce qui peut être facile, les deux organisations en cause peuvent alors conclure un «accord». A ce stade, tout dépend du sens attribué au terme «accord», qui figure à l'article 39. S'il était précisé qu'il s'agit d'un accord exprès ou d'un accord écrit, la procédure de modification pourrait néanmoins être rapide. Or, si la Commission supprimait le paragraphe 3 de la variante I en considérant que la procédure générale d'amendement de l'article 40 suffit, le consentement de chacun des Etats et de chacune des organisations internationales parties ne pourrait être obtenu qu'aux termes d'une procédure constitutionnelle qui, dans certains cas, pourrait être très longue. Il s'ensuit que les raisons pratiques que paraît invoquer M. Ouchakov ne sont pas vraiment pertinentes. Dans ces conditions, le paragraphe 3 est sans doute utile.

17. En conclusion, le Rapporteur spécial suggère de renvoyer les deux variantes de l'article 41 au Comité de rédaction, qui les examinera en tenant compte de la préférence que la majorité des membres de la Commission ont exprimée pour la variante II et de la possibilité d'introduire dans cette variante certains éléments de la variante I. La solution définitive dépendra en particulier du sens qui sera attribué au terme «accord».

18. Sir Francis VALLAT précise l'argument qu'il a tenté de formuler précédemment : à ce qu'il voit, il existe une différence fondamentale entre le système des réserves et celui des modifications *inter se*. En vertu du système de la Convention de Vienne, que la Commission a adopté pour son projet d'articles, une réserve peut jouer et, en principe, joue contre toutes les parties à un traité, tandis que, par définition, une modification *inter se* ne joue qu'entre les parties. Sir Francis ne veut pas pousser plus loin son argumentation, mais il serait aisé de montrer, en se référant aux dispositions relatives aux objections et à l'absence d'objections, à leurs effets et au retrait unilatéral des réserves, combien le système adopté pour les réserves diffère d'un système reposant essentiellement sur un accord.

19. Sir Francis dit qu'il s'est mépris sur le sens de la déclaration de M. Riphagen : il pensait que M. Riphagen avait dit qu'il existait une certaine analogie entre le système des réserves et celui des modifications *inter se*. Il comprend maintenant que M. Riphagen avait, en réalité, voulu dire que la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 19 *bis* pourrait être considérée comme un exemple pratique du type de règle qu'on pourrait inclure dans l'article 41. Toute décision en la matière appartient évidemment au Comité de rédaction.

20. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 41 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

ARTICLES 35, 36, 36 *bis*, 37 ET 38,
ET ARTICLE 2, PAR. 1, AL. *h*

21. Le PRÉSIDENT invite le Président du Comité de rédaction à présenter les textes adoptés par le Comité (A/CN.4/L.269), à savoir les articles 35, 36, 36 *bis*, 37 et 38, ainsi que l'alinéa *h* du paragraphe 1 de l'article 2.

22. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction) rappelle que les projets d'articles 35, 36, 36 *bis*, 37 et 38 ont été présentés par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport⁶, à la vingt-neuvième session de la Commission, qui les a alors étudiés et renvoyés au Comité de rédaction. Le Comité, conscient du caractère délicat des questions posées par ces articles et manquant de temps, a reporté l'examen de ces dispositions à la session en cours. Les cinq articles en question sont destinés à compléter la section 4 de la troisième partie du projet. Outre ces articles, le document A/CN.4/L.269 renferme la définition de deux expressions à ajouter à la liste de l'article 2 (Expressions employées).

23. En remaniant les projets d'articles qui lui ont été renvoyés, le Comité de rédaction a eu le souci de se conformer au désir de la Commission de procéder à la codification du droit relatif aux traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales dans l'esprit de la Convention de Vienne et, en particulier, de conserver sur le plan rédactionnel la précision et la souplesse de cet instrument, tout en prenant dûment en considération le caractère propre des organisations internationales parties à des traités. Pour mettre en évidence le parallélisme qui existe naturellement entre le projet d'articles de la Commission et la Convention de Vienne, le Comité a, dans la mesure du possible, repris la numérotation des articles de ladite convention et, pour maintenir la correspondance entre les deux séries de dispositions, il a donné au projet d'article qui n'avait pas d'équivalent dans la Convention le numéro 36 *bis*.

24. Tenant compte du fait que le titre de la section 4 de la troisième partie du projet de la Commission correspond à celui de la même section de la Convention de Vienne et que, dans ce titre et à l'article 34, approuvés tous deux par la Commission à sa précédente session, l'expression «Etats tiers» a été utilisée, le Comité de rédaction a décidé d'employer d'un bout à l'autre de cette section l'expression «Etats tiers ou organisations internationales tierces»,

⁶ *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 127, doc. A/CN.4/298.

plutôt que l'expression « Etats ou organisations internationales non parties », qui avait été proposée par le Rapporteur spécial dans son sixième rapport. Le Comité définit les éléments constitutifs de cette expression à l'alinéa *h* qu'il propose d'inclure dans le paragraphe 1 de l'article 2 et dont le texte correspond à l'alinéa *h* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne.

25. Les solutions adoptées par le Comité de rédaction sont généralement le résultat d'un consensus. Le Comité considère que les articles qu'il propose ont la même valeur pour les organisations internationales que les articles de la Convention de Vienne pour les Etats. Evidemment, il sait très bien qu'en ce qui concerne l'expression formelle du consentement certaines exigences qui tiennent à la nécessité de protéger l'indépendance des Etats ne valent pas nécessairement dans le cas des organisations internationales, pour lesquelles le critère est celui de l'exercice d'une fonction. Pour marquer la distinction existant entre les Etats tiers et les organisations internationales tierces, le Comité a décidé de consacrer aux règles relatives à l'acceptation, à l'approbation et à l'adhésion des organisations internationales des paragraphes distincts, dont la substance est reprise des articles présentés par le Rapporteur spécial. Dans tous ces paragraphes, à savoir le paragraphe 3 des articles 35 et 36 et le paragraphe 7 de l'article 37, l'alinéa *a* de l'article 36 *bis* et le paragraphe 5 de l'article 37, le Comité a employé l'expression « règles de l'organisation », telle qu'elle a été définie par la Commission à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2. Dans tous les projets d'articles, le Comité a utilisé l'expression « organisation internationale » lorsqu'il se référerait pour la première fois dans un paragraphe à une telle entité, et ensuite simplement le mot « organisation ».

26. En ce qui concerne les différents articles, le Comité de rédaction a décidé de revenir, pour l'article 35, au texte de la Convention de Vienne et de déclarer, au paragraphe 3 de cet article, qu'une organisation internationale tierce doit signifier « par écrit » son acceptation d'une obligation. Le Comité a jugé que cette expression convenait à des traités prévoyant des obligations pour des organisations internationales et qu'elle était préférable à l'expression « d'une manière non ambiguë », employée par le Rapporteur spécial. Toutefois, pour maintenir la distinction nécessaire entre les Etats tiers et les organisations internationales tierces, le Comité a décidé d'inclure, au paragraphe 2, les mots « dans le domaine de ses activités ». Ces mots indiquent que l'obligation que les parties à un traité entendent faire assumer à une organisation internationale ne doit pas être étrangère aux fonctions de celle-ci. Pour la version anglaise de l'article 35, le Comité a estimé que la forme verbale « shall be given », qui est utilisée au paragraphe 3, correspondait bien aux termes français « doit être faite ». Au paragraphe 1, il a remplacé les mots « sans préjudice » par « sous réserve », lesquels sont employés dans des conventions internationales récentes.

27. Mises à part les modifications déjà mentionnées,

le Comité de rédaction a maintenu le texte de l'article 36 qui lui avait été renvoyé. Néanmoins, pour marquer la différence entre les Etats tiers et les organisations internationales tierces, il a décidé de ne pas prévoir expressément, au paragraphe 2, la présomption de consentement en l'absence d'indication contraire, qui figurait dans le texte initial, et de se référer, dans un nouveau paragraphe 3, aux règles pertinentes de l'organisation. Le Comité estime qu'il n'est pas nécessaire de mentionner cette présomption dans le cas des organisations internationales tierces, puisque le texte qu'il propose maintenant n'exclut pas que cette présomption puisse être prévue dans le traité, si elle est conforme aux règles pertinentes de l'organisation. Pour conserver autant que possible le parallélisme entre les paragraphes 1 et 2, le Comité a introduit, au paragraphe 2, les mots « soit [à l'organisation tierce] ou à un groupe d'organisations auquel elle appartient, soit à toutes les organisations ».

28. Le Comité a décidé de conserver l'article 36 *bis*, conformément au mandat qu'il considérait avoir reçu de la Commission lorsque celle-ci lui avait renvoyé cet article. Néanmoins, un membre du Comité de rédaction a réservé sa position quant à la nécessité d'inclure l'article 36 *bis* dans le projet d'articles et, par conséquent, de faire référence à cet article dans les autres dispositions. L'article 36 *bis* vise une situation qui se présente vraiment en pratique. Le Comité a cependant modifié le texte proposé par le Rapporteur spécial, afin d'exprimer plus clairement et plus succinctement les règles énoncées dans cette disposition. A cet effet, il a fusionné les deux paragraphes du texte initial, tout en maintenant, aux alinéas *a* et *b* de la nouvelle version, la distinction entre les deux hypothèses visées aux paragraphes 1 et 2 de la version du Rapporteur spécial. Dans le titre et dans la phrase liminaire du nouveau texte, il est bien précisé que ce texte concerne le cas particulier d'Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale et traite des effets qui découlent pour eux d'un traité auquel cette organisation est partie. L'article 36 *bis* est donc conforme aux autres dispositions de la section 4. Il convient de relever que l'article 36 *bis*, tel qu'il est libellé, ne fait pas mention de l'acceptation expresse ou tacite des droits et devoirs découlant des dispositions du traité en question. L'article met l'accent sur le fait que les Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale doivent respecter les obligations qui naissent pour eux des dispositions d'un traité auquel ladite organisation est partie, et il laisse les Etats libres de décider eux-mêmes s'ils exerceront ou non les droits qui naissent pour eux d'un tel traité. A l'alinéa *a*, la référence à l'« acte constitutif » d'une organisation internationale a été remplacée par une référence aux « règles pertinentes de l'organisation », selon la définition que la Commission a donnée de cette expression, et le Comité a ajouté la précision « applicables au moment de la conclusion du traité ».

29. En ce qui concerne l'article 37, le Comité a maintenu, pour l'essentiel, le texte qui lui avait été renvoyé. Il a cependant décidé d'aligner les para-

phes concernant les droits et obligations qui naissent pour des organisations internationales tierces sur les paragraphes concernant les droits et obligations qui naissent pour des Etats tiers. Les paragraphes 5 et 6 de l'article ont été remaniés, compte tenu de la nouvelle rédaction de l'article 36 *bis*.

30. Le Comité n'a pas modifié l'article 38, si ce n'est en remplaçant l'expression « non partie » par « tiers » et « tierce ». La référence aux articles 34 à 37 doit être entendue comme une référence à ces seuls articles et non pas comme une référence générique. Le texte proposé par le Comité pour l'article 38 ne préjuge pas la question de savoir comment les organisations internationales sont liées par le droit coutumier international, et il ne prétend certainement pas dire comment elles contribuent à sa création.

ARTICLE 2 (Expressions employées), PAR. 1, AL. *h* (« Etat tiers », « organisation internationale tierce »)

31. Le PRÉSIDENT donne lecture du texte que présente le Comité de rédaction pour l'alinéa *h* du paragraphe 1 de l'article 2 :

Article 2. — Expressions employées

[1. Aux fins des présents articles :

...]

h) L'expression « Etat tiers » ou « organisation internationale tierce » s'entend d'un Etat ou d'une organisation internationale qui n'est pas partie au traité.

32. Il déclare qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission décide d'adopter le texte proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 55.

1510^e SÉANCE

Vendredi 30 juin 1978, à 10 h 5

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Castañeda, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/312 et Corr.1, A/CN.4/L.269]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

ARTICLES 35, 36, 36 *bis*, 37 ET 38, ET ARTICLE 2,
PAR. 1, AL. *h* (suite)

ARTICLE 35¹ (Traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces)

1. Le PRÉSIDENT donne lecture du texte de l'article 35 que présente le Comité de rédaction (A/CN.4/L.269) :

Article 35. — Traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces

1. Sous réserve de l'article 36 *bis*, une obligation naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'Etat tiers accepte expressément par écrit cette obligation.

2. Une obligation naît pour une organisation internationale tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation dans le domaine de ses activités au moyen de cette disposition et si l'organisation tierce accepte expressément cette obligation.

3. L'acceptation par une organisation internationale tierce de l'obligation mentionnée dans le paragraphe 2 est régie par les règles pertinentes de cette organisation et doit être faite par écrit.

2. M. OUCHAKOV approuve le texte de l'article 35, à l'exception du membre de phrase « sous réserve de l'article 36 *bis* », qui figure au début du paragraphe 1. Il juge cette réserve absolument inacceptable, non seulement parce qu'il est fermement opposé à l'article 36 *bis*, mais parce qu'il estime, indépendamment de cet article, que la réserve en question modifierait complètement le système établi par la Convention de Vienne². En effet, d'après l'article 35 de cette convention, un Etat tiers peut accepter expressément par écrit une obligation découlant d'un traité, alors que, d'après le paragraphe 1 de l'article 35 à l'examen, le même Etat tiers membre d'une organisation internationale ne peut pas accepter expressément par écrit une obligation découlant d'un traité auquel cette organisation est partie, car, en tant que membre de cette organisation, il a perdu le droit de conclure des traités. L'article 36 *bis* vise évidemment des organisations supranationales comme la CEE, qui a le droit de conclure des traités au nom de ses membres.

3. M. Ouchakov estime que la question des effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation, qui fait l'objet de l'article 36 *bis*, est une question qui concerne uniquement les Etats membres de l'organisation en question et qui relève de leur droit interne. Il ne peut accepter que l'on modifie le système de la Convention de Vienne pour tenir compte du cas d'organisations supranationales comme la CEE. Il est donc fermement opposé à la réserve énoncée au début du paragraphe 1 de l'article 35.

¹ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir *Annuaire... 1977*, vol. I, p. 129 à 132, 1439^e séance, par. 24 à 40, et 1440^e séance, par. 1 à 12.

² Voir 1507^e séance, note 1.

4. M. QUENTIN-BAXTER se demande si les mots « subject to » (sous réserve de) sont employés à bon escient dans les articles 35 et 36, car cette expression implique normalement un ordre de préférence entre deux dispositions qui sont applicables à la même situation. Il ne pense pas qu'il y ait un rapport hiérarchique de ce genre entre les articles 35 et 36 *bis* ou entre les articles 36 et 36 *bis*. L'article 36 *bis* traite spécifiquement des droits et obligations des Etats tiers en tant que membres de l'organisation internationale partie au traité, alors que les articles 35 et 36 traitent des droits et obligations des Etats tiers indépendamment de la question de savoir s'ils sont ou non membres de cette organisation. M. Quentin-Baxter ne voit pas en quel point l'article 36 *bis* peut recouper les articles 35 et 36, car il estime que la question des droits et obligations qui peuvent naître d'un traité pour des Etats tiers en tant qu'Etats non parties à ce traité est tout à fait indépendante de la question des droits et obligations qui peuvent naître d'un traité pour des Etats tiers en tant que membres d'une organisation internationale qui est partie à ce traité. Si cette façon de voir est exacte, l'expression « subject to » (sous réserve de) est impropre et aggrave inutilement les difficultés que les projets d'articles présentent pour M. Ouchakov. Si, par contre, il y a un point de rencontre entre les articles 35 et 36 et l'article 36 *bis*, il serait utile d'indiquer clairement où il se situe.

5. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que le cas de l'accord de siège conclu entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Organisation des Nations Unies est un cas dans lequel un traité conclu entre un Etat et une organisation internationale a des effets sur les Etats membres de cette organisation, qui sont des Etats tiers, puisqu'ils ne sont pas parties au traité. Or, il ne pense pas que les Etats Membres de l'ONU, qui ont invoqué dès le début les dispositions de ce traité, aient accepté expressément par écrit les obligations qui peuvent en découler pour eux : ils ont simplement indiqué, par leur comportement, qu'ils acceptaient ces obligations. Le membre de phrase « sous réserve de l'article 36 *bis* » a simplement pour objet d'appeler l'attention sur le cas particulier où les Etats tiers sont membres de l'organisation internationale qui est partie au traité.

6. On pourrait donc très bien, compte tenu des objections suscitées par les mots « sous réserve de l'article 36 *bis* », remplacer ces mots par « sans préjudice de l'article 36 *bis* » et placer ces mots à la fin du paragraphe 1.

7. M. OUCHAKOV s'élève énergiquement contre la thèse selon laquelle les Etats Membres de l'ONU seraient liés par les traités conclus par cette organisation. A son avis, les Membres de l'ONU sont toujours des Etats tiers par rapport à ces traités et sont libres, par conséquent, d'accepter ou de ne pas accepter les droits et les obligations découlant des traités conclus par l'ONU.

8. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que, dans le cas des traités conclus par l'ONU, ce n'est pas l'alinéa *a* de l'article 36 *bis* qui s'applique,

mais l'alinéa *b*, car les Etats Membres de l'ONU ont admis, dans le cas de l'accord de siège conclu entre l'ONU et les Etats-Unis, que cet accord entraînait nécessairement pour eux des droits et des obligations. C'est là un effet de leur volonté souveraine. Ils l'ont admis dans la pratique, sans l'accepter expressément par écrit.

9. M. OUCHAKOV s'élève également contre cette interprétation de l'alinéa *b* de l'article 36 *bis*, car il ne voit pas par quel acte les Etats-Unis d'Amérique et l'ONU auraient pu admettre que l'accord de siège conclu entre eux liait les Etats Membres de l'ONU.

10. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction) dit que, comme la majorité des autres membres du Comité de rédaction, il trouve les articles 35, 36 et 36 *bis* tout à fait acceptables. Il reconnaît toutefois que l'expression « sous réserve de » risque d'être interprétée de la manière indiquée par M. Quentin-Baxter et il appuie, par conséquent, la suggestion du Rapporteur spécial tendant à la remplacer par l'expression « sans préjudice de ».

11. En ce qui concerne les effets que l'accord de siège peut avoir à l'égard des Etats Membres de l'ONU, M. Schwebel est, dans l'ensemble, du même avis que le Rapporteur spécial. Il lui paraît tout à fait raisonnable de dire qu'un accord de siège qui a été négocié et signé au nom de l'ONU par le Secrétaire général et qui a été approuvé à l'unanimité par l'Assemblée générale fait naître des droits et des obligations pour les Etats Membres de l'Organisation.

12. M. JAGOTA souscrit à l'interprétation de l'expression « subject to » (sous réserve de) donnée par M. Quentin-Baxter, mais craint que des expressions comme « sans préjudice de » ou « sans porter atteinte en aucune manière à » soient elles aussi interprétées de la même façon. Il existe entre les articles 35 et 36, d'une part, et l'article 36 *bis*, de l'autre, le même rapport qu'entre une clause générale et une clause particulière. Ces articles traitent tous les trois des Etats tiers, mais les articles 35 et 36 concernent tous les Etats tiers, alors que l'article 36 *bis* ne concerne qu'une sous-catégorie d'Etats tiers, à savoir ceux qui sont membres d'une organisation internationale partie à un traité. La Commission doit indiquer clairement que, dans le cas particulier de cette sous-catégorie, c'est l'article 36 *bis* qui s'appliquera.

13. Pour cela, il vaudrait peut-être mieux supprimer la référence à l'article 36 *bis* dans les articles 35 et 36 et faire commencer l'article 36 *bis* par une formule comme « nonobstant les dispositions des articles 35 et 36 ».

14. M. OUCHAKOV fait observer que, lorsqu'une organisation internationale conclut un traité, ce traité doit toujours être approuvé formellement par un organe de cette organisation, qui se prononce par un vote et dont la décision équivaut à l'acte de ratification des Etats. Cela étant, lorsqu'un Etat Membre vote à l'Assemblée générale des Nations Unies en faveur d'un traité conclu par l'ONU, il approuve un traité qui lie uniquement l'ONU, et il ne s'engage

pas, par son vote, à accepter les obligations découlant de ce traité.

15. Sir Francis VALLAT, se référant aux déclarations de M. Quentin-Baxter et de M. Jagota, dit que le problème qui se pose à la Commission est lié aux définitions qu'elle a adoptées et selon lesquelles un « Etat tiers » est un Etat « qui n'est pas partie au traité » (art. 2, par. 1, al. h³) et une « partie » est un Etat « qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur » (art. 2, par. 1, al. g⁴). Il est bien évident, dans le cas que la Commission considère actuellement, qu'aux termes de ces définitions un Etat membre d'une organisation internationale qui est partie à un traité n'est pas lui-même partie à cet instrument; cet Etat est, à proprement parler, un Etat tiers au sens du paragraphe 1 des articles 35 et 36. Si la Commission souhaite maintenir l'article 36 *bis*, elle doit trouver un libellé indiquant clairement que, en dépit de ce qui est dit aux articles 35 et 36 au sujet des Etats tiers, il y a des circonstances dans lesquelles des droits ou des obligations peuvent naître pour ces Etats du fait d'un traité.

16. Bien qu'il soit tenté d'appuyer la suggestion faite à cet égard par M. Jagota, sir Francis Vallat pense qu'il vaudrait mieux laisser en suspens la question du sort à réserver à la formule « sous réserve de l'article 36 *bis* » jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été prise au sujet de l'article 36 *bis*.

17. M. SUCHARITKUL partage l'opinion de M. Jagota et de sir Francis Vallat au sujet de la formule « sous réserve de l'article 36 *bis* ».

18. En ce qui concerne l'alinéa *b* de l'article 36 *bis*, M. Sucharitul signale qu'il existe, dans sa région, de nombreux exemples d'accords de siège à la négociation desquels ont pris part tous les membres d'une organisation régionale. Dans le cas de l'accord de ce type entre le Gouvernement indonésien et l'ANASE, qui est actuellement en préparation, le Secrétaire général de l'Association a été prié d'envoyer le projet de texte à tous les Etats membres de l'Association pour qu'ils présentent leurs observations, et il ne pourra signer le texte définitif que lorsqu'il aura obtenu leur approbation formelle. L'alinéa *b* de l'article 36 *bis* peut donc être considéré comme représentatif d'un état de chose existant.

19. Le PRÉSIDENT propose que la Commission approuve provisoirement les articles 35 et 36, en mettant les mots « sous réserve de l'article 36 *bis* » entre crochets, et qu'elle attende pour se prononcer sur ce membre de phrase d'avoir examiné l'article 36 *bis*.

20. Le Président dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver provisoirement le projet d'article 35 présenté par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

³ Voir 1509^e séance, par. 31.

⁴ Voir 1507^e séance, note 2.

ARTICLE 36⁵ (Traités prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces)

21. Le PRÉSIDENT dit que le Comité de rédaction propose de donner à l'article 36 le libellé suivant (A/CN.4/L.269) :

Article 36. — Traités prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces

1. Sous réserve de l'article 36 *bis*, un droit naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'Etat tiers ou à un groupe d'Etats auquel il appartient, soit à tous les Etats, et si l'Etat tiers y consent. Le consentement est présumé tant qu'il n'y a pas d'indication contraire, à moins que le traité n'en dispose autrement.

2. Un droit naît pour une organisation internationale tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'organisation tierce ou à un groupe d'organisations auquel elle appartient, soit à toutes les organisations, et si l'organisation tierce y consent.

3. Le consentement d'une organisation internationale tierce prévu au paragraphe 2 est régi par les règles pertinentes de cette organisation.

4. Un Etat ou une organisation internationale qui exerce un droit en application des paragraphes 1 et 2 est tenu de respecter, pour l'exercice de ce droit, les conditions prévues dans le traité ou établies conformément à ses dispositions.

22. M. OUCHAKOV propose de remplacer les mots « en application des paragraphes 1 et 2 », au paragraphe 4, par « en application du paragraphe 1 ou 2 », un Etat exerçant un droit en application du paragraphe 1 et une organisation internationale en application du paragraphe 2.

23. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction) accepte cette modification.

24. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver provisoirement le projet d'article 36 présenté par le Comité de rédaction, les mots « sous réserve de l'article 36 *bis* » étant placés entre crochets.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 36 *bis*⁶ (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation)

25. Le PRÉSIDENT dit que le Comité de rédaction propose pour l'article 36 *bis* le texte qui suit (A/CN.4/L.269).

Article 36 bis. — Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation

Les Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale doivent respecter les obligations, et peuvent exercer les droits, qui naissent pour eux des dispositions d'un traité auquel ladite organisation est partie si

⁵ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir *Annuaire... 1977*, vol. I, p. 132 à 135, 1440^e séance, par. 13 à 30.

⁶ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir *Annuaire... 1977*, vol. I, p. 135 à 144, 1440^e séance, par. 31 à 47, 1441^e séance, et 1442^e séance, par. 1 à 12.

a) les règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité prévoient que les Etats membres de l'organisation sont liés par les traités conclus par celle-ci; ou

b) les Etats et organisations participant à la négociation du traité ainsi que les Etats membres de l'organisation ont admis que l'exécution du traité implique nécessairement de tels effets.

26. M. OUCHAKOV se déclare formellement opposé à l'article 36 *bis*, pour des raisons à la fois politiques et juridiques. Du point de vue politique, il s'oppose à la tentative qui est faite, à l'article 36 *bis*, pour couvrir les activités d'organisations supranationales comme la CEE. Du point de vue juridique, il estime que l'article 36 *bis* est en contradiction flagrante avec le principe énoncé à l'article 34, selon lequel «un traité entre des organisations internationales ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers ou une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation».

27. Ce principe est respecté à l'article 35, pour les obligations, et à l'article 36, pour les droits. En effet, selon l'article 35, une obligation ne peut naître d'une disposition d'un traité pour un Etat tiers ou une organisation tierce que si l'Etat tiers ou l'organisation tierce «accepte expressément par écrit cette obligation». De même, selon l'article 36, un droit ne naît d'une disposition d'un traité pour un Etat tiers ou une organisation tierce que si l'Etat tiers ou l'organisation tierce «y consent». Dans ce dernier cas, selon le paragraphe 3 de l'article 36, «le consentement d'une organisation internationale tierce [...] est régi par les règles pertinentes de cette organisation». Pour M. Ouchakov, le consentement doit être donné par l'organe compétent de l'organisation — c'est-à-dire, dans le cas de l'ONU, par l'Assemblée générale. Le consentement ne peut être tacite que si les règles pertinentes de l'organisation le prévoient.

28. Selon l'article 36 *bis*, au contraire, les Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale doivent respecter les obligations découlant d'un traité auquel cette organisation est partie, sans avoir accepté expressément par écrit ces obligations comme le prévoit le paragraphe 1 de l'article 35. Cette disposition est donc en contradiction avec la règle générale concernant les Etats tiers énoncée à l'article 34.

29. Or, M. Ouchakov estime que cette règle générale doit s'appliquer à tous les Etats tiers, y compris ceux qui sont membres de l'organisation internationale partie au traité. En effet, dans le cas d'une organisation internationale normale, comme celles qui sont visées par le projet d'articles, les Etats membres sont toujours des Etats tiers pour ce qui est des traités conclus par cette organisation. Par contre, dans le cas d'une organisation supranationale comme la CEE, les Etats membres ne sont plus des Etats tiers pour ce qui est des traités conclus par cette organisation dans l'exercice de ses activités supranationales, car ils ont délégué à l'organisation le pouvoir de conclure des traités en leur nom. Ils sont donc automatiquement liés par les traités conclus par l'organisation, sans avoir besoin d'accepter expressément par écrit les obligations découlant de ces traités. Le cas de l'ONU est tout à fait différent, car la Charte des Nations

Unies ne prévoit pas que les Etats Membres de l'ONU perdent au profit de cette organisation leur droit souverain de conclure des traités. Les Etats Membres de l'ONU ne sont donc pas liés par les traités conclus par cette organisation.

30. M. Ouchakov estime que l'article 36 *bis* est inacceptable dans la mesure où il tente d'appliquer des règles concernant les organisations internationales à une entité qui n'est pas une organisation internationale, mais une organisation supranationale. Il faudrait, à son avis, formuler des règles spéciales pour les organisations supranationales, car on ne peut pas traiter de la même manière des organisations internationales normales comme l'ONU et des organisations supranationales comme la CEE.

31. D'après l'article 36 *bis*, «les Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale [...] peuvent exercer les droits qui naissent pour eux des dispositions d'un traité auquel ladite organisation est partie si les règles pertinentes de l'organisation [...] prévoient que les Etats membres de l'organisation sont liés par les traités conclus par celle-ci». Mais la naissance de droits pour les Etats tiers membres d'une organisation implique la naissance d'obligations pour les Etats parties au traité. Or, si l'on peut admettre que les Etats membres d'une organisation sont liés par les règles pertinentes de cette organisation, on ne peut admettre, en revanche, que des Etats non membres de l'organisation soient liés par ces mêmes règles. On ne peut admettre, par exemple, que dans le cas d'un traité conclu par la CEE les autres Etats parties au traité qui ne sont pas membres de la CEE soient liés par le Traité de Rome, auquel ils ne sont pas parties. Il est tout aussi difficile d'admettre que les Etats parties à un traité acceptent d'être ainsi liés pendant la négociation du traité, comme l'envisage l'alinéa *b* de l'article 36 *bis*. On peut également se demander si les «Etats membres» dont il est question à l'alinéa *b* ne comprennent que les Etats qui étaient membres de l'organisation au moment de la conclusion du traité ou comprennent aussi les Etats qui sont devenus membres de l'organisation par la suite.

32. M. TSURUOKA pense, pour sa part, que l'article 36 *bis* n'est pas nécessaire, car la question des effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation ne concerne pas directement les parties au traité et peut très bien être réglée par les Etats membres de l'organisation en question.

La séance est levée à 11 h 30.

1511^e SÉANCE

Mardi 4 juillet 1978, à 10 h 10

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-

Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/312 et Corr.1, A/CN.4/L.269]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

ARTICLES 35, 36, 36 *bis*, 37 ET 38, ET ARTICLE 2,
PAR. 1, AL. *h* (suite)

ARTICLE 36 *bis* (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation)¹ [suite]

1. M. JAGOTA note que les alinéas *a* et *b* de l'article 36 *bis* prévoient que des Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale peuvent acquérir des droits et des obligations en vertu d'un traité auquel ladite organisation est partie dans deux cas : si les règles pertinentes de l'organisation le prévoient, ou si les Etats ou organisations participant à la négociation du traité ainsi que les Etats membres de l'organisation admettent que l'exécution du traité implique nécessairement de tels effets. Pour sa part, M. Jagota estime que les deux conditions envisagées devraient être combinées, et non séparées, comme c'est le cas dans le projet d'article. En outre, un élément autre que les règles pertinentes de l'organisation est nécessaire pour déterminer l'effet du traité à l'égard des membres d'une organisation internationale et, compte tenu de la pratique qui se dégage peu à peu en la matière, l'accent devrait être mis sur l'élément de consentement. M. Jagota rappelle également à la Commission que l'expression « règles de l'organisation », telle qu'elle est définie d'une manière générale à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2², s'entend des actes constitutifs de l'organisation, de ses décisions et résolutions pertinentes et de la pratique bien établie de l'organisation. Si ces règles doivent être le seul élément permettant de déterminer si un traité auquel une organisation internationale est partie donne naissance à des droits et à des obligations pour un Etat tiers membre de cette organisation, les parties au traité devront procéder à un examen détaillé de ces règles qui, à son avis, n'est pas souhaitable. Enfin, M. Jagota ne peut approuver l'emploi des termes « ont admis » à l'alinéa *b*, car le texte ne précise ni quand ni comment cette position doit être prise.

2. M. Jagota propose donc qu'à la fin de l'alinéa *a* le point-virgule soit remplacé par une virgule et le mot « ou » par « et si », et que l'alinéa *b* soit remanié

¹ Pour texte, voir 1510^e séance, par. 25.

² Voir 1507^e séance, note 2.

de la façon suivante : « les parties au traité ainsi que les Etats membres de l'organisation y consentent expressément ».

3. Les projets d'articles 35, 36 et 36 *bis* omettent un point très important, qui concerne la relation entre une organisation internationale et ses membres lorsque cette organisation et ses membres pris individuellement sont parties à un traité. Par exemple, la CEE est en train d'élargir sa compétence dans de nombreux domaines et, à sa prochaine session, la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer va certainement examiner la question de savoir si la Communauté a compétence pour devenir partie à la nouvelle convention sur le droit de la mer, indépendamment de ses neuf Etats membres. Il est arrivé que la CEE, en sa qualité de partie au GATT, exprime sur la même question des avis différents de ceux de ses membres, également parties au GATT. Une situation semblable pourrait fort bien se présenter pour la convention sur le droit de la mer.

4. Tout différend entre un Etat membre et une organisation internationale concernant leurs droits et obligations respectifs en vertu d'un traité, lorsque l'un et l'autre sont parties au traité, est évidemment une question d'ordre interne qui doit être réglée conformément à l'acte constitutif de l'organisation. Mais il faudrait donner aux Etats tiers des indications leur permettant de savoir laquelle des parties exercera les droits et s'acquittera des obligations dans un domaine convenu d'activité, et si les différends éventuels seront réglés conformément aux termes du traité, aux règles pertinentes de l'organisation, ou d'une autre façon.

5. La question se posera d'une manière beaucoup plus cruciale en ce qui concerne les réserves, car la teneur d'une réserve faite par la CEE, par exemple, peut être différente de la teneur des réserves faites par ses membres. Il faut également prévoir de donner des indications à ce sujet. C'est là une conséquence de l'évolution actuelle en ce qui concerne la capacité des organisations internationales de conclure des traités, et la Commission ne peut pas passer cette question sous silence.

6. M. OUCHAKOV, se référant à l'alinéa *b* de l'article à l'examen, fait observer que ce que les Etats et les organisations participant à la négociation du traité ainsi que les Etats membres de l'organisation admettent (ou ce à quoi ils « consentent expressément », selon la formule proposée par M. Jagota), c'est l'acte constitutif de l'organisation, et plus particulièrement la règle selon laquelle les Etats membres de l'organisation sont liés par les traités conclus par l'organisation. C'est uniquement pour sauvegarder les intérêts de la CEE que cette disposition est proposée. Pour les traités conclus par toute autre organisation internationale, pareille disposition ne se justifie pas. C'est ainsi que, pour les traités auxquels l'ONU est partie, il n'y a pas lieu d'accepter expressément la Charte des Nations Unies, étant donné que cet instrument ne prévoit pas que les Etats membres de l'organisation sont liés par les traités conclus par celle-ci. Certes, il est possible que des Etats Membres

soient parties à un traité conjointement avec l'ONU, mais dans ce cas l'ONU est liée en tant qu'organisation, et les Etats Membres le sont en tant qu'Etats souverains. La question visée à l'alinéa *b* ne se pose donc que pour les Etats membres de la CEE, du fait qu'ils ont aliéné partiellement leur capacité de conclure des traités.

7. Lorsqu'elle a examiné les articles relatifs aux réserves, la Commission s'est heurtée à des difficultés semblables, qui tenaient elles aussi au seul fait que la CEE est une organisation supranationale. Les réserves qu'une organisation internationale telle que l'ONU peut formuler à un traité ne lient que cette organisation, à l'exclusion de ses Etats membres. En revanche, ceux-ci peuvent formuler leurs propres réserves, qui sont tout à fait indépendantes de celles de l'organisation. A la session précédente, certains membres de la Commission ont insisté pour que les organisations internationales soient assimilées aux Etats en matière de réserves, et pour qu'elles jouissent notamment des mêmes droits. C'est dans cette optique qu'a été rédigée la section du projet relative aux réserves. Pour sa part, M. Ouchakov estime qu'une organisation internationale ne devrait pas pouvoir formuler une réserve relative à des règles concernant des Etats. Il considère que les dispositions relatives aux réserves, bien qu'elles prétendent s'appliquer à toutes les organisations internationales, ne s'appliquent en fait qu'à la CEE. C'est ainsi que la Commission a été amenée à rédiger la règle pour le moins étrange selon laquelle une organisation internationale partie à un traité est considérée comme ayant accepté une réserve si elle n'a pas formulé d'objection à cette réserve, soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle elle en a reçu notification, soit à la date à laquelle elle a exprimé son consentement à être liée par le traité, si celle-ci est postérieure. Pour M. Ouchakov, cette règle est contraire à toute logique : une organisation internationale ne saurait accepter tacitement une réserve.

8. Ce n'est d'ailleurs pas seulement dans le cadre du sujet à l'étude que la Commission tient compte des intérêts particuliers de la CEE. En ce qui concerne le projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée, une exception a été proposée en faveur des unions douanières. Dans les observations écrites qu'elle a formulées, la CEE prétend même être assimilée à un Etat aux fins de ce projet (A/CN.4/308 et Add.1, sect. C, sous-sect. 6, par. 7). C'est donc pour des raisons exclusivement politiques que certains membres de la Commission insistent pour que soient élaborées des dispositions qui, loin d'être applicables aux organisations internationales en général, ne s'adressent en fait qu'à la CEE.

9. M. QUENTIN-BAXTER dit que la plupart des membres de la Commission auront probablement des réserves à formuler quant au libellé définitif d'une disposition comme celle de l'article 36 *bis*, et il ne serait pas surpris que le texte en soit quelque peu modifié au cours de l'examen en deuxième lecture. Pour les membres de la Commission, la notion

d'Etats tiers, étrangers à un traité, est parfaitement claire et elle n'est pas facilement conciliable avec la conception d'une entité qui, bien qu'étant qualifiée d'Etat tiers, est à toutes fins utiles aussi étroitement liée par un traité que si elle était partie à ce traité. Ils éprouvent également une gêne naturelle à s'immiscer dans les rapports entre une organisation comme la CEE et ses membres.

10. S'il existe des domaines où les compétences respectives de l'organisation internationale et de ses Etats membres sont indécises, ce n'est pas aux Etats tiers qu'il appartient de prêter leur aide pour déterminer où se situe la ligne de démarcation — à condition bien entendu que les Etats membres n'aient pas fait de réserves contradictoires. Cela risquerait de provoquer des débats au sein de l'organisation et pourrait donner aux Etats étrangers à l'organisation de justes raisons de se montrer réticents à accepter les réserves ou certaines d'entre elles. Mieux vaut partir du principe que les intéressés régleront eux-mêmes ces questions avec le soin voulu et ne mettront pas la communauté internationale dans l'obligation de se mêler des affaires internes de l'organisation en question.

11. En ce qui concerne le libellé de l'article 36 *bis*, M. Quentin-Baxter pense que le fait de soumettre les obligations et les droits qui naissent d'un traité à la réalisation des conditions annoncées par la conjonction « si » revient d'une certaine manière à mettre la charrue devant les bœufs. En revanche, l'expression « ont admis » ne pose pas pour lui de difficultés. Lors de l'élaboration de la Convention de Vienne³, des cas se sont présentés où il a fallu traiter de questions de cet ordre en termes assez généraux, par exemple à propos de la doctrine de l'effet juridique des actes unilatéraux. Le fait d'exprimer l'idée en des termes plus précis n'imposerait pas d'obligations supplémentaires aux membres de l'organisation, mais, en revanche, présenterait plus de risques pour les Etats tiers qui traitent avec ladite organisation. C'est cette considération qui doit guider la Commission.

12. Le Rapporteur spécial a eu entièrement raison de ne pas s'engager sur la voie facile consistant à méconnaître une situation qui est difficile à exposer. L'Assemblée générale des Nations Unies a le droit d'examiner la question de savoir si, compte tenu de l'abondante pratique des Etats qui se dégage maintenant des relations avec la CEE, et du fait que la même situation peut se présenter dans d'autres contextes, une disposition du type de celle de l'article 36 *bis* n'est pas nécessaire pour la sécurité des Etats tiers. M. Quentin-Baxter ne se demande pas si les membres de cette organisation jugent nécessaire une disposition de cet ordre. La principale question qui se pose est celle de savoir si les autres membres de la communauté internationale — ceux qui doivent traiter avec cette organisation — en éprouvent le besoin. C'est sous cette forme que la Commission doit poser la question aux Etats.

³ Voir 1507^e séance, note 1.

13. M. ŠAHOVIĆ constate que le nouveau libellé proposé par le Comité de rédaction pour l'article 36 *bis* diffère sensiblement de celui qu'avait proposé le Rapporteur spécial l'année précédente. Sous sa forme actuelle, l'article à l'examen devrait être assorti d'un commentaire particulièrement détaillé, qui montre bien la genèse de cette disposition. L'article 36 *bis* proposé par le Rapporteur spécial était intitulé « Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats membres de cette organisation ». Compte tenu du titre et du contenu de cette disposition, plusieurs membres de la Commission avaient jugé qu'un article sur une question aussi générale que celle des relations entre une organisation internationale et ses Etats membres devait avoir sa place dans une autre partie du projet. Or, l'article 36 *bis* qu'examine la Commission est intitulé « Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation ». Le problème est maintenant abordé sous un angle différent : celui des Etats tiers membres de l'organisation. L'expression « Etats tiers membres » n'est d'ailleurs pas satisfaisante. On ne comprend pas très bien à première vue quelle est l'hypothèse visée à l'article 36 *bis*, et il conviendrait de rechercher une meilleure formule.

14. La question du lien entre l'article 36 *bis* et les articles 35 et 36 a été provisoirement laissée en suspens. Il convient de relever que les articles 35 et 36 s'inspirent de la Convention de Vienne et qu'ils énoncent des principes de base. En revanche, l'article 36 *bis* vise en réalité une catégorie particulière d'Etats tiers, appelant des règles particulières, qui devraient découler des règles énoncées aux articles 35 et 36.

15. Pour ce qui est du libellé, M. Šahović estime que le texte proposé par le Rapporteur spécial était meilleur que celui qui a été adopté par le Comité de rédaction, compte tenu des débats de la Commission. Les deux situations visées respectivement par les paragraphes 1 et 2 du projet d'article rédigé par le Rapporteur spécial ont été combinées et traitées dans un seul paragraphe. La principale question de fond que pose le nouveau texte est celle du lien entre ses alinéas *a* et *b*.

16. Cependant, comme plusieurs questions de terminologie subsistent, peut-être conviendrait-il de renvoyer une nouvelle fois le projet d'article 36 *bis* au Comité de rédaction. Peut-être aussi la Commission devrait-elle placer cette disposition entre crochets, l'essentiel étant d'indiquer aux gouvernements que la situation visée à l'article 36 *bis* a été envisagée. Dans son nouveau libellé, limité qu'il est aux Etats tiers membres d'une organisation internationale, le projet d'article 36 *bis* présente un caractère moins général.

17. M. CALLE Y CALLE dit que, d'une façon générale, il préférerait la version initiale du projet d'article 36 *bis*⁴, qui dispose qu'un traité conclu par

une organisation fait naître « directement » pour les Etats membres d'une organisation internationale des droits à l'encontre des autres parties à ce traité ou des obligations au bénéfice de ces dernières du seul fait que l'acte constitutif de cette organisation donne expressément ces effets à un tel traité. Ainsi, il ne serait pas nécessaire que chaque Etat membre de l'organisation signifie expressément, par écrit, son acceptation d'une obligation, cette question étant déjà réglée par les termes de l'acte constitutif de l'organisation. Quant aux droits, ils seraient exercés exclusivement dans les limites fixées par le traité, qui devrait lui-même tenir compte des règles pertinentes et de l'acte constitutif de l'organisation.

18. Un élément important aussi bien de l'article 35 que de l'article 36 est que ce sont les parties, et non les Etats membres de l'organisation, qui doivent avoir l'intention d'assumer des obligations et d'acquiescer des droits en vertu du traité. Le paragraphe 2 du texte initial de l'article 36 *bis* prévoyait que cette intention devait être induite de l'objet du traité et de la répartition entre l'organisation et ses Etats membres des compétences mises en cause par cet objet, alors que dans le texte actuel l'élément intentionnel a été remplacé par la condition que les Etats et organisations participant à la négociation du traité et également les Etats membres de l'organisation aient admis que l'exécution du traité impliquait de tels effets. Cela suppose que les Etats membres de l'organisation sachent que celle-ci négocie un traité qui a pour effet de créer des droits et des obligations à leur égard.

19. M. Calle y Calle est cependant disposé à accepter le nouveau projet d'article 36 *bis*, tout en considérant qu'il serait préférable de combiner les deux conditions énoncées aux alinéas *a* et *b*.

20. Il suggère par ailleurs de supprimer, à l'alinéa *b*, les mots « ainsi que les Etats membres de l'organisation », et d'ajouter, à l'alinéa *a*, le mot « expressément » après le mot « prévoient ».

21. M. TSURUOKA fait observer que la question visée à l'article 36 *bis* est une question très délicate, qui est en pleine évolution. Il se demande donc s'il est vraiment nécessaire de régler cette question au stade actuel du développement du droit international. Il lui paraît difficile de parler d'Etats tiers membres d'une organisation internationale partie à un traité, car il n'est pas certain que les Etats membres d'une organisation internationale doivent être considérés comme des Etats tiers par rapport aux traités conclus par l'organisation à laquelle ils appartiennent. En effet, la capacité d'une organisation de conclure des traités a sa source dans l'acte constitutif de cette organisation, c'est-à-dire dans la volonté des Etats souverains qui la composent. En ce sens, les Etats membres d'une organisation ne sont pas vraiment des Etats tiers en ce qui concerne les traités conclus par cette organisation. Ils ne sont pas non plus des Etats tiers au même titre que les Etats non membres de l'organisation dans la mesure où ils participent à la négociation du traité et décident de sa conclusion.

⁴ Voir *Annuaire...* 1977, vol. II (1^{re} partie), p. 137 et 138, doc. A/CN.4/298.

⁵ *Ibid.*

22. M. Tsuruoka fait observer qu'en ce qui concerne la CEE la question visée à l'article 36 *bis* est résolue dans chaque cas particulier. Il lui paraît donc plus sage de ne pas régler cette question dans le projet d'article et de s'en remettre sur ce point à l'évolution naturelle du droit international, qui suit l'évolution de la situation politique et économique.

23. Si toutefois la Commission décide de traiter cette question, elle devra veiller, d'une part, à ne pas figer l'évolution des questions auxquelles l'article 36 *bis* tente de répondre et, d'autre part, à maintenir un juste équilibre entre les intérêts des Etats membres de l'organisation internationale partie au traité et ceux des Etats parties au traité qui ne sont pas membres de l'organisation internationale.

24. M. Tsuruoka pense que cet équilibre n'est pas bien garanti par le texte actuel de l'alinéa *a* de l'article. En effet, au cas où un Etat membre de l'organisation partie au traité et un Etat partie non membre de l'organisation seraient en désaccord au sujet de l'interprétation ou de l'application du traité, on peut se demander si, comme le prévoit l'acte constitutif de la CEE, l'Etat non membre devrait comparaître devant la Cour de justice des Communautés européennes. Si l'expression « règles pertinentes de l'organisation » doit être comprise de cette façon, il est évident que les intérêts des Etats non membres ne seront pas respectés de la même façon que ceux des Etats membres de l'organisation, car, en tant qu'institution à laquelle appartient une des parties, la Cour de justice est, *ipso facto*, opposée aux intérêts de l'autre partie. Il faut donc veiller à sauvegarder les intérêts des Etats parties au traité qui ne sont pas membres de l'organisation.

25. M. FRANCIS dit qu'il s'est prononcé sur le projet d'article 36 *bis* à la vingt-neuvième session de la Commission⁶, et qu'il reste convaincu que cette disposition a sa place dans le projet d'articles en tant qu'énoncé d'un principe général. Il n'avait pas jugé précédemment nécessaire de se référer au cas particulier de la CEE aux fins de démontrer que pour les Etats membres d'une organisation internationale des obligations peuvent naître d'un traité auquel cette organisation est partie; en revanche, choisissant un exemple concernant l'ONU, il avait déclaré qu'il serait impensable que les membres du Conseil de sécurité prétendent n'assumer aucune obligation du fait de traités conclus par le Conseil de sécurité en application de la Charte des Nations Unies. La situation des Etats membres d'une organisation internationale qui conclut un traité est fort différente de celle des « Etats tiers », à proprement parler, par rapport à ce traité. Une organisation internationale ne saurait agir autrement que par la volonté de ses Etats membres, et ceux-ci assument une certaine responsabilité, qui est plus étendue que celle des associés d'une société à responsabilité limitée, au regard des « contrats » passés par l'organisation.

26. S'il convient de laisser à l'Assemblée générale le soin de se prononcer sur le sort de l'article 36 *bis*, la Commission doit néanmoins examiner la question de manière aussi approfondie que possible, faute de quoi elle aurait négligé d'envisager la possibilité qu'un certain nombre d'Etats se constituent en organisme international et habilite celui-ci à contracter des obligations conventionnelles. La Commission peut-elle, par exemple, donner à entendre que les Etats ne sont pas tenus envers le créancier lorsque, comme dans le cas de la Banque de développement des Caraïbes, ils dissolvent une banque régionale qu'ils ont eux-mêmes constituée et qu'ils ont autorisée à conclure un accord pour obtenir la majeure part de son capital auprès d'une source autre qu'eux-mêmes ?

27. M. Francis reconnaît qu'il faudrait peut-être remanier l'alinéa *b* du texte proposé par le Comité de rédaction, mais il estime qu'il convient de conserver les principes qui y sont énoncés. A ce propos, il signale que la reconnaissance des effets d'un traité par une organisation internationale sera régie par les règles pertinentes de cette organisation. Il ne pense pas qu'on puisse contester l'idée que les Etats membres d'une organisation internationale puissent décider par avance qu'un traité conclu par celle-ci les liera, car ces Etats sont en mesure de s'assurer que ledit traité est conforme aux pouvoirs qu'ils ont conférés à cette organisation. Il ne devrait pas non plus y avoir de difficultés en ce qui concerne les obligations incombant aux membres d'une organisation par suite des décisions ou résolutions adoptées par celle-ci : si l'on admet que des Etats peuvent formuler des réserves à un traité, on admettra aussi certainement qu'ils puissent formuler des « réserves » à l'égard d'une décision.

28. M. REUTER (Rapporteur spécial) est prêt à admettre que l'article 36 *bis* n'a pas sa place dans le projet d'articles si l'on estime, comme M. Ouchakov, que cet article vise uniquement la Communauté économique européenne et que la CEE n'est pas une organisation internationale ordinaire, car le projet d'articles porte sur les organisations internationales en général, et non pas sur des cas particuliers. Il s'agit donc de savoir si l'article 36 *bis* n'intéresse que la CEE ou s'il a une portée plus large.

29. M. Reuter reconnaît que l'hypothèse envisagée à l'alinéa *a* de l'article ne vise que la CEE, car la CEE est la seule organisation dont l'acte constitutif contienne une disposition relative aux effets des accords conclus par cette organisation à l'égard de ses Etats membres. Il accepterait donc volontiers de supprimer l'alinéa *a*.

30. S'il est vrai qu'une organisation internationale peut être considérée comme un écran dans la mesure où elle s'engage elle-même en tant que personne morale, il est vrai aussi que les systèmes juridiques nationaux donnent, dans certains cas, une certaine transparence à cet écran.

31. Il y a donc trois manières possibles de résoudre la question visée à l'article 36 *bis*. On peut considérer que ce n'est pas l'organisation elle-même mais ses

⁶ Voir *Annuaire... 1977*, vol. 1, p. 139, 1441^e séance, par. 11 à 14.

Etats membres qui sont parties au traité, comme dans le cas de la Convention de 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux⁷. On peut également considérer, comme le propose M. Jagota, que c'est à la fois l'organisation et ses membres qui sont parties au traité — mais cette hypothèse ne vaut que pour la CEE, et la Commission ne veut pas établir de règles pour des cas exceptionnels. Enfin, on peut considérer que c'est l'organisation qui est partie au traité, et non ses membres. Cette troisième hypothèse est la seule qui soit envisagée à l'article 36 *bis*, où les Etats membres d'une organisation internationale parties à un traité sont considérés comme des Etats tiers par rapport à ce traité. C'est celle qui a été retenue dans le cas de l'Accord de 1947 entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation⁸, et c'est également celle qui s'impose dans le cas des accords relatifs à la création d'une force d'urgence des Nations Unies.

32. On pourrait évidemment décider, comme pour la CEE, d'exclure l'ONU du champ d'application du projet d'articles et de ne considérer que les petites organisations « ordinaires », qui n'ont pas le droit de conclure des traités. Le projet d'articles présente, en effet, deux dangers entre lesquels la Commission doit choisir : il risque, soit d'arrêter l'évolution en cours, comme l'a dit M. Tsuruoka, soit de consacrer des pratiques existantes, mais critiquables ou néfastes. C'est donc un choix politique que la Commission est amenée à faire à cet égard.

33. Du point de vue technique, on peut se demander si l'article 36 *bis* présente un intérêt ou s'il fait double emploi avec les articles 35 et 36. La question qui se pose est donc celle des rapports entre cet article et les articles 35 et 36.

34. Dans le texte actuel de l'article 36 *bis*, le consentement des Etats tiers membres de l'organisation n'est pas exclu, mais il est mentionné de manière assez souple — ou assez vague, selon qu'on est favorable ou hostile à la formule adoptée. On peut évidemment opter pour une formule plus précise. Mais si l'on remplace, à l'alinéa *b*, les mots « ont admis » par « ont accepté expressément », l'article 36 *bis* perdra beaucoup de son utilité, et il n'en aura plus aucune si l'on adopte la formule « ont accepté expressément par écrit », car celle-ci se trouve déjà à l'article 35.

35. Le Rapporteur spécial rappelle que, lorsque la Commission a élaboré le projet d'articles qui est devenu la Convention de Vienne, elle a adopté, pour les Etats tiers, une formule très souple en ce qui concerne la naissance de droits⁹ et une formule assez souple en ce qui concerne la naissance d'obliga-

tions¹⁰, car elle n'a exigé, dans ce dernier cas, que le consentement exprès. Mais la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a adopté une formule plus stricte en demandant, sur la base d'un amendement¹¹, que, dans le cas des obligations, le consentement soit donné expressément et par écrit (art. 35).

36. Il s'agit donc de savoir si, dans le cas des organisations internationales, il faut adopter une forme de consentement plus souple que la Conférence sur le droit des traités ne l'a fait dans le cas des Etats. Le Comité de rédaction est parti de l'hypothèse que les Etats membres de l'organisation partie au traité avaient donné par avance leur consentement, et que les Etats parties au traité accepteraient cette forme de consentement ou exigeraient la participation des Etats membres. L'expression « ont admis », utilisée à l'alinéa *b*, est une expression assez vague, mais qui maintient l'idée de consentement. On peut évidemment regretter, comme certains l'ont fait, la première version de l'article 36 *bis*, qui visait les circonstances précises dans lesquelles le consentement est admis.

37. En tant que membre de la Commission, M. Reuter serait prêt à accepter que l'on ne tienne pas compte du cas de la CEE, car il s'agit d'une organisation de caractère limité, qui n'est pas responsable de la paix. Mais il regretterait très vivement que l'on ne tienne aucun compte d'organisations de caractère universel comme l'ONU, car il ne lui paraît pas raisonnable de prévoir, pour ces organisations, une procédure exigeant un consentement formel, exprès et par écrit dans tous les cas, même dans les cas d'urgence et même quand il est clair qu'aucun Etat n'a émis d'objection. La Commission peut évidemment décider de ne tenir aucun compte de la pratique de l'Organisation des Nations Unies à cet égard — car c'est en vertu de la pratique, et non de la Charte, que l'ONU peut conclure des accords internationaux.

38. M. OUCHAKOV estime qu'il n'existe aucun rapport entre l'Organisation des Nations Unies et l'article 36 *bis*, car un accord conclu entre l'ONU et un Etat ne peut pas lier les Etats Membres de l'ONU sans leur consentement. En effet, selon la règle générale énoncée à l'article 34, un traité entre un Etat et une organisation internationale ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans le consentement de cet Etat. Dans le cas d'un accord de siège conclu par l'ONU, les droits établis en faveur des Etats Membres de l'ONU peuvent être acceptés tacitement, mais les obligations doivent être acceptées expressément et par écrit.

La séance est levée à 13 heures.

⁷ Résolution 2777 (XXVI) de l'Assemblée générale, annexe.

⁸ Résolution 169 (II) de l'Assemblée générale.

⁹ Voir *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 197 et 198, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, projet d'articles sur le droit des traités, art. 32.

¹⁰ *Ibid.*, p. 197, art. 31.

¹¹ 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. 288, doc. A/CONF.39/L.25.

1512^e SÉANCE

Mercredi 5 juillet 1978, à 10 h 5

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/312 et Corr.1, A/CN.4/L.269]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

ARTICLES 35, 36, 36 bis, 37 ET 38, ET ARTICLE 2,
PAR. 1, AL. h (fin)

ARTICLE 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation)¹ [fin]

1. M. OUCHAKOV fait observer que, si l'on supprime l'alinéa a, qui, comme le Rapporteur spécial l'a lui-même reconnu à la précédente séance, ne vise que des organisations supranationales comme la CEE, l'article 36 bis n'aura plus aucun sens, car il fera double emploi avec les articles 35 et 36². Ces deux articles visent, en effet, tous les Etats tiers, y compris les Etats membres d'une organisation internationale partie à un traité, lesquels sont également visés par l'article 36 bis. Si l'on supprime de ces deux articles les mots « sous réserve de l'article 36 bis », qui ont été mis entre crochets, les Etats membres d'une organisation internationale comme l'ONU se trouveront donc soumis à des règles contradictoires, car la règle de l'article 36 bis ne correspond pas à celles qui sont énoncées aux articles 35 et 36.

2. En effet, les articles 35 et 36 subordonnent la naissance de droits ou d'obligations pour les Etats tiers à des conditions beaucoup plus précises que celles de l'article 36 bis. Le paragraphe 1 de l'article 35 prévoit qu'« une obligation naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent créer l'obligation au moyen de cette disposition et si l'Etat tiers accepte expressément par écrit cette obligation ». De même, le paragraphe 1 de l'article 36 prévoit qu'« un droit naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'Etat tiers ou à un groupe d'Etats auquel il appartient, soit à tous les Etats, et si l'Etat tiers y

consent ». Ces conditions ne se retrouvent pas à l'alinéa b de l'article 36 bis, qui se contente d'une formule beaucoup plus vague.

3. De plus, en ce qui concerne les droits, le paragraphe 1 de l'article 36 prévoit que le consentement des Etats tiers « est présumé tant qu'il n'y a pas d'indication contraire, à moins que le traité n'en dispose autrement », alors que cette présomption ne figure pas à l'alinéa b de l'article 36 bis.

4. M. Ouchakov estime qu'il est absurde de chercher à justifier le maintien de cet alinéa en prétendant qu'il aidera des organisations universelles comme l'ONU à défendre la paix mondiale, car c'est par son activité que l'Organisation des Nations Unies contribue au maintien de la paix, et non pas par la conclusion de traités comme les accords de siège. Le seul objet de l'alinéa b est donc, à son avis, de rendre plus acceptable l'alinéa a — qui, de l'aveu même du Rapporteur spécial, intéresse uniquement des organisations supranationales comme la CEE.

5. La CEE est d'ailleurs le seul exemple d'organisation supranationale qui existe actuellement dans le monde. En effet, comme le stipule son acte constitutif, le CAEM n'est pas une organisation supranationale, car l'internationalisme socialiste respecte la souveraineté des Etats. Il est peu probable, d'autre part, que les Etats du tiers monde forment des organisations supranationales dans un proche avenir, car ces Etats, qui ont acquis depuis peu leur souveraineté, n'accepteront pas d'y renoncer au profit d'organisations supranationales. L'article 36 bis n'intéresse donc, en fait, que les Etats membres de la CEE et les autres Etats occidentaux.

6. M. Ouchakov est fermement opposé au maintien de cet article, car il lui paraît inadmissible d'introduire dans un projet d'articles qui vise les organisations internationales en général une règle consacrée à une organisation supranationale. Si la Commission juge utile d'établir des règles concernant les traités auxquels la CEE sera partie, elle devra le faire sous forme de règles spéciales, en dehors du cadre du projet d'articles, et seulement si l'Assemblée générale le lui demande expressément.

7. Sir Francis VALLAT dit que le caractère animé du débat de la Commission montre que le texte proposé par le Comité de rédaction présente de l'intérêt pour un examen en première lecture. Ce texte a permis de mettre en lumière l'existence de problèmes réels en ce qui concerne les traités conclus par des organisations internationales dans leurs effets entre les autres parties et les membres de ces organisations.

8. Toutefois, pour sir Francis, une grande partie du débat résulte d'un malentendu, car l'article 36 bis n'a pas été rédigé exclusivement pour les besoins de la CEE. Comme il l'a déjà dit, lorsque la Communauté devient partie à un traité, elle le fait en son nom propre, en sa qualité d'organisation, et la Commission des Communautés européennes aurait des objections, dans ces conditions, à ce que des relations directes s'instaurent entre les membres de la Communauté et les autres parties au traité. Telle est du moins la

¹ Pour texte, voir 1510^e séance, par. 25.

² *Ibid.*, par. 1 et 21.

façon dont sir Francis Vallat comprend le fonctionnement de l'union douanière, en particulier. S'il en est bien ainsi, l'article 36 *bis* ne présenterait qu'un intérêt mineur pour la CEE. Sans doute la situation serait-elle différente en ce qui concerne les accords du type de la convention envisagée sur le droit de la mer; dans ce cas, comme dans celui de la politique commune suivie par la Communauté en matière de pêche, le problème essentiel tient à ce qu'il y a partage des compétences entre la CEE et ses membres. Mais il s'agit là d'une difficulté qui doit être réglée par la Communauté, ses membres et tout autre Etat concerné, et qui ne relève pas des travaux de la Commission à leur stade actuel.

9. Sir Francis Vallat estime que l'article 36 *bis* offre un très bon moyen de sondage, que la Commission devrait utiliser, comme elle l'a fait par le passé avec d'autres articles prêtant à controverse, pour recueillir l'opinion des gouvernements et des organisations internationales.

10. C'est pourquoi sir Francis propose que le texte figure dans le rapport de la Commission sans modification, mais avec une mention indiquant son caractère controversé et précisant que certains membres de la Commission l'ont appuyé et que d'autres y étaient opposés, et il pense que la Commission devrait indiquer qu'elle se prononcera de façon définitive sur cet article à la lumière des observations des gouvernements et des organisations internationales.

11. Pour sa part, sir Francis a des réserves à propos de l'article 36 *bis* sur plusieurs points de détail, mais il pense qu'il est inutile de les exposer au stade actuel des travaux.

12. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction) dit que l'article 36 *bis* a été examiné à fond et élaboré avec soin par le Comité de rédaction, où l'opinion prédominante était favorable à ce texte. Bien que des divergences de vues se soient manifestées à la Commission à propos de l'article, il semble que les membres qui souhaitent un examen quant au fond des questions soulevées par cette disposition soient plus nombreux que les autres.

13. Pour sa part, M. Schwebel ne pense pas qu'il y ait intérêt à omettre cet article pour éluder des problèmes qui font partie de la vie internationale et du droit international contemporains. Il serait même peu judicieux de le faire s'agissant d'un projet qui est précisément destiné à recueillir l'avis des Etats et des organisations internationales. M. Schwebel appuie donc l'idée de faire figurer l'article 36 *bis* dans le rapport de la Commission, accompagné d'un commentaire qui rende pleinement compte du débat animé et prolongé que lui a consacré la Commission. Celle-ci pourra se prononcer sur le sort de cet article à la lumière des observations qui seront communiquées par les gouvernements et les organisations internationales.

14. Le Comité de rédaction n'a pas fait figurer l'article entre crochets, pensant que le commentaire indiquerait les divergences très marquées d'opinions qui sont apparues au sujet de cette disposition à la Com-

mission, au cours de l'examen en première lecture, et au Comité de rédaction. Ce texte étant provisoire, il pourrait fort bien être adopté tel quel. Sinon, il pourrait être placé entre crochets pour bien montrer qu'il a suscité des divergences d'opinions.

15. M. YANKOV dit que les avis exprimés sur l'article 36 *bis* sont si divergents qu'il ne pense pas que la Commission puisse présenter ce texte accompagné simplement d'un commentaire. Sans vouloir s'étendre sur le point de savoir si cet article a été conçu spécialement à l'intention de la CEE ou d'institutions supranationales similaires, M. Yankov se doit de dire que les conséquences de la double participation d'une institution de ce type et de ses Etats membres à un accord tel que la future convention sur le droit de la mer ont été exposées de façon extrêmement sommaire. Cela est vrai en ce qui concerne non seulement la question complexe de la pêche, mais aussi les sections du projet de convention sur le droit de la mer portant sur les questions d'environnement ainsi que sur les réserves et leurs effets juridiques. Les parties à cette convention — et, le cas échéant, les tribunaux d'arbitrage — se trouveraient devant une situation des plus insolites si l'institution supranationale formulait une réserve que ses propres membres n'acceptaient pas, ou inversement. Pour M. Yankov, cette situation pourrait fort bien se présenter à propos des questions d'environnement, et également dans le domaine du développement industriel et de l'assistance technique.

16. Compte tenu de ces considérations, M. Yankov exprime des réserves quant à l'opportunité et à la nécessité de présenter, au stade actuel des travaux, un texte qui risque d'être une source de confusion dans la majorité des cas où se poserait la question des effets à l'égard des Etats tiers d'un traité auquel une organisation internationale est partie. M. Yankov pourrait tout au plus accepter que l'article 36 *bis* soit placé entre crochets et accompagné d'un commentaire donnant à cet égard toutes explications. Si le texte apparaissait dans le rapport sans crochets, les gouvernements auraient l'impression fautive qu'il représente un compromis entre les vues divergentes exprimées au sein de la Commission.

17. M. VEROSTA dit que si l'article 36 *bis*, avec toutes ses qualités et éventuellement ses défauts, figurait dans le rapport autrement qu'entre crochets, l'Assemblée générale en conclurait à tort que le texte présenté est un texte sur lequel la Commission est parvenue à un consensus. Pour les raisons exposées par M. Tsuruoka à la séance précédente, M. Verosta considère que l'article devrait figurer entre crochets.

18. M. NJENGA dit qu'il ne partage pas entièrement les avis exprimés quant aux mérites du projet d'article et qu'il n'est pas convaincu que ce texte soit nécessaire. M. Njenga avait pensé suggérer que l'article apparaisse simplement dans le rapport en note de bas de page, mais il reconnaît que, pour refléter de manière équilibrée la position des membres de la Commission, il convient de le placer entre crochets et de l'accompagner d'un exposé complet des débats de la Commission.

19. M. ŠAHOVIĆ propose, compte tenu de ce qu'a dit le Président du Comité de rédaction, de mettre l'article 36 *bis* entre crochets et d'indiquer, dans le commentaire, que les membres de la Commission n'ont pas pu se mettre d'accord sur ce texte.

20. M. CASTAÑEDA est d'avis que l'article 36 *bis* est utile et est juste quant au fond. Toutefois, comme ce texte fait manifestement l'objet d'opinions divergentes, même sur le fond, M. Castañeda ne voit pas d'objection à ce qu'il soit reproduit entre crochets dans le rapport et accompagné d'un compte rendu complet des débats de la Commission à ce sujet.

21. M. OUCHAKOV propose formellement de supprimer l'article 36 *bis*.

22. M. TSURUOKA estime qu'il est difficile d'adopter un article en le plaçant entre crochets, car l'adoption d'un article implique son approbation. Il faudrait donc indiquer clairement dans le commentaire les raisons pour lesquelles l'article 36 *bis* est mis entre crochets.

23. M. YANKOV dit que la Commission devrait éviter toute formule pouvant donner à penser qu'elle a adopté cet article. Elle devrait plutôt s'inspirer de la pratique suivie par d'autres organes des Nations Unies dans des circonstances analogues, et décider simplement de soumettre le texte à l'examen des destinataires du rapport de la Commission, et de le placer entre crochets, dans ce rapport, en raison des opinions divergentes émises à son sujet — lesquelles devront être consignées dans le commentaire.

24. M. OUCHAKOV s'oppose au maintien de l'article 36 *bis*, même entre crochets. Pour lui, la formule « adoption provisoire » ne veut rien dire, car les articles sont toujours adoptés provisoirement en première lecture.

25. M. JAGOTA pense que la solution la plus appropriée consisterait peut-être à faire figurer l'article entre crochets dans le rapport, en indiquant en note de bas de page dans l'introduction à la section correspondante que la Commission a décidé de réexaminer l'article compte tenu des observations qui seront formulées par l'Assemblée générale, par les gouvernements et par les organisations internationales. On pourrait aussi éventuellement renvoyer dans cette note à l'aperçu des débats de la Commission qui sera donné dans le commentaire.

26. Si l'article 36 *bis* est placé entre crochets, il devra en être de même des références à cet article qui figurent au paragraphe 1 des articles 35 et 36 et aux paragraphes 5 et 6 de l'article 37.

27. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction) pense, comme M. Ouchakov, que toute décision que la Commission prend sur des articles examinés en première lecture est dans un certain sens provisoire. Toutefois, certaines décisions sont plus provisoires que d'autres, et c'est pourquoi la Commission a eu recours dans le passé à la technique consistant à faire figurer entre crochets les éléments d'un texte qui requièrent une attention toute particulière, parce qu'ils ont suscité des divergences d'opinions. C'est

ainsi que M. Ouchakov lui-même a demandé que certaines dispositions du projet sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités figurent entre crochets. Il semble approprié d'adopter la même solution dans le cas présent, encore que M. Schwebel ne soit pas opposé à l'addition d'une note du type suggéré par M. Jagota.

28. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il y a une différence d'ordre qualitatif entre les effets de la solution consistant à faire figurer l'article entre crochets et ceux de la solution suggérée par M. Jagota. La première solution donne simplement à entendre que la Commission a adopté l'article à titre provisoire, alors que la seconde indique que la Commission se propose de revenir sur l'article dans le cadre de son appréciation finale du projet en première lecture — comme M. Quentin-Baxter estime qu'elle doit le faire.

29. M. Quentin-Baxter se demande toutefois si la proposition de M. Jagota supprime la nécessité de prendre une décision distincte sur la proposition de M. Ouchakov. Si la Commission entend adopter l'article 36 *bis* définitivement en première lecture sans le placer entre crochets, la proposition de M. Ouchakov présente un intérêt. Si, par contre, les membres de la Commission sont d'accord pour revenir sur l'article 36 *bis* au cours de la première lecture du projet, la proposition de M. Ouchakov prend un sens différent, et elle équivaldrait alors à prier l'Assemblée générale de ne pas tenir compte des débats que la Commission a consacrés à cet article.

30. M. OUCHAKOV fait observer que, dans le cas du projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, les articles qui avaient été mis entre crochets étaient des articles dont la Commission avait accepté le principe, sinon la forme, alors que l'article 36 *bis* est un article absolument inacceptable dans son principe.

31. M. VEROSTA dit que les difficultés que pose l'article 36 *bis* sont réelles, et que la Commission faillirait à sa tâche si elle n'appelait pas sur elles l'attention de l'Assemblée générale. Cela étant, il prie instamment M. Ouchakov de ne pas maintenir sa proposition et d'accepter celle de M. Jagota.

32. M. CASTAÑEDA dit que la Commission, puisqu'elle n'est liée par aucun précédent, peut pallier la difficulté en utilisant une méthode moins formelle, qui consisterait à indiquer, dans son rapport, qu'elle a renvoyé au Comité de rédaction le texte de l'article 36 *bis* présenté par le Rapporteur spécial et qu'elle a ultérieurement reçu du Comité un texte modifié, lequel a fait l'objet d'une longue discussion qui n'a abouti à aucune décision, sinon celle de revenir ultérieurement sur l'article compte tenu des observations des gouvernements.

33. M. FRANCIS dit qu'à son avis la Commission ne créera pas une impression fautive en faisant figurer l'article entre crochets, ce qui est un procédé courant dont le sens est parfaitement clair pour la Commission et pour l'Assemblée générale. Il faut toutefois veiller à ne pas donner à entendre, de quelque autre

façon, que la Commission a adopté le texte de l'article. C'est ainsi qu'un vote négatif sur la proposition de M. Ouchakov tendant à supprimer l'article risquerait d'être interprété comme impliquant une acceptation du texte, à moins qu'en invitant la Commission à se prononcer sur la proposition le Président n'use de termes extrêmement circonspects.

34. M. OUCHAKOV pense que la proposition de M. Verosta ne résout pas le problème, car si l'article 36 *bis* est soumis à la Sixième Commission, les Etats seront probablement divisés au sujet de ce texte.

35. M. TABIBI fait observer que la situation présente est peut-être de celles où la Commission a intérêt à s'en tenir à sa pratique consistant à indiquer, dans une note de bas de page, les noms des membres qui se sont fermement opposés à un projet d'article. Il est également d'avis que les discussions relatives à l'article 36 *bis* devraient trouver leur expression dans le commentaire, et que l'article lui-même devrait figurer entre crochets.

36. M. JAGOTA ne pense pas qu'un vote négatif sur la proposition de M. Ouchakov de supprimer l'article 36 *bis* impliquerait l'adoption du texte. Un tel vote signifierait simplement que la proposition elle-même est rejetée, et il appartiendrait alors à la Commission de se prononcer, par une décision distincte, sur le sort du projet d'article. Cependant, M. Jagota estime qu'il pourrait être inutile, et peut-être même inopportun, pour M. Ouchakov de maintenir sa proposition si la position que la Commission entend adopter est que le texte actuel n'engage aucun de ses membres et que l'article sera réexaminé compte tenu des réactions de l'Assemblée générale et des organisations internationales. Il convient de noter que, alors que M. Ouchakov donne à entendre que la Commission ne devrait examiner le sujet de l'article que si les Etats l'y invitent, ce sujet est un sujet d'actualité, qui fait d'ores et déjà l'objet d'un examen de la part d'autres instances et qui entre dans le cadre des travaux de la Commission. M. Jagota espère que M. Ouchakov et les autres membres de la Commission qui sont hostiles à l'article accepteront de voir leur position exposée dans le commentaire ou portée à l'attention des lecteurs du rapport de la Commission de la façon suggérée par M. Tabibi.

37. M. TSURUOKA propose que la Commission décide de soumettre l'article 36 *bis* à l'Assemblée générale et de réexaminer ultérieurement cet article à la lumière des observations faites par les représentants à la Sixième Commission. La Commission devrait rendre compte fidèlement de la situation dans son commentaire, en indiquant qu'elle n'a pu arriver à aucune conclusion quant au contenu de l'article, et qu'elle a même été saisie d'une proposition tendant à le supprimer. M. Tsuruoka fait observer que la Commission a déjà eu recours, dans le passé, à une solution de ce genre dans des circonstances analogues.

38. M. OUCHAKOV se rallie à la solution proposée par M. Tsuruoka, à condition que l'article 36 *bis* soit

mis entre crochets et que la Commission indique clairement, dans son commentaire, qu'elle n'a abouti à aucune conclusion à son sujet.

39. Sir Francis VALLAT tient à dire qu'à son avis il importe, pour réexaminer l'article 36 *bis* en connaissance de cause, de connaître non seulement la position des gouvernements et de leurs représentants à la Sixième Commission, mais également celle des organisations internationales, celles-ci étant plus particulièrement familiarisées avec le sujet de la disposition.

40. Sir Francis tient, par ailleurs, à rappeler la suggestion, déjà faite, selon laquelle la Commission devrait solliciter les avis des gouvernements et des organisations internationales sur ses projets d'articles dès qu'elle aura terminé les parties de son projet qui correspondent aux quatre premières parties de la Convention de Vienne³, ce qui ne tardera guère.

41. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de faire figurer l'article 36 *bis* entre crochets dans son rapport, lequel rendra compte également des observations faites au sujet de l'article et indiquera clairement qu'aucune décision n'a été prise concernant le texte de la disposition, si ce n'est de réexaminer ce texte compte tenu des observations des gouvernements et des organisations internationales.

Il en est ainsi décidé.

42. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction), parlant en son nom propre, note qu'à l'issue du débat de procédure la Commission a décidé de tenir compte, dans toute la mesure possible, des vues d'un ou deux des membres de la Commission. Il espère que si, à une autre occasion, se pose la question de tenir ainsi compte des vues minoritaires d'un ou deux autres membres, tous sauront faire preuve du même esprit de conciliation.

ARTICLE 37⁴ (Révocation ou modification d'obligations ou de droits d'Etats tiers ou d'organisations internationales tierces)

43. Le PRÉSIDENT donne lecture du texte de l'article 37 que présente le Comité de rédaction (A/CN.4/L.269) :

Article 37. — Révocation ou modification d'obligations ou de droits d'Etats tiers ou d'organisations internationales tierces

1. Au cas où une obligation est née pour un Etat tiers conformément au paragraphe 1 de l'article 35, cette obligation ne peut être révoquée ou modifiée que par le consentement des parties au traité et de l'Etat tiers, à moins qu'il ne soit établi qu'ils en étaient convenus autrement.

2. Au cas où une obligation est née pour une organisation internationale tierce conformément au paragraphe 2 de l'article 35, cette obligation ne peut être révoquée ou modifiée que par le consentement des parties au traité et de l'organisation tierce, à moins qu'il ne soit établi qu'elles en étaient convenues autrement.

³ Voir 1507^e séance, note 1.

⁴ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir *Annuaire...* 1977, vol. I, p. 144 à 146, 1442^e séance, par. 13 à 28.

3. Au cas où un droit est né pour un Etat tiers conformément au paragraphe 1 de l'article 36, ce droit ne peut pas être révoqué ou modifié par les parties s'il est établi qu'il était destiné à ne pas être révoqué ou modifiable sans le consentement de l'Etat tiers.

4. Au cas où un droit est né pour une organisation internationale tierce conformément au paragraphe 2 de l'article 36, ce droit ne peut pas être révoqué ou modifié par les parties s'il est établi qu'il était destiné à ne pas être révoqué ou modifiable sans le consentement de l'organisation tierce.

5. Au cas où une obligation ou un droit est né pour des Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale dans les conditions prévues à l'alinéa *a* de l'article 36 *bis*, cette obligation ou ce droit ne peut être révoqué ou modifié que par le consentement des parties au traité, à moins que les règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité n'en disposent autrement ou qu'il ne soit établi que les parties au traité en étaient convenues autrement.

6. Au cas où une obligation ou un droit est né pour des Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale dans les conditions prévues à l'alinéa *b* de l'article 36 *bis*, cette obligation ou ce droit ne peut être révoqué ou modifié que par le consentement des parties au traité et des Etats membres de l'organisation, à moins qu'il ne soit établi qu'ils en étaient convenus autrement.

7. Le consentement d'une organisation internationale partie au traité ou d'une organisation internationale tierce, prévu aux paragraphes qui précèdent, est régi par les règles pertinentes de cette organisation.

44. M. OUCHAKOV fait observer que, conformément à la décision prise par la Commission au sujet de l'article 36 *bis*, les paragraphes 5 et 6 de l'article 37, qui visent les hypothèses envisagées par l'article 36 *bis*, devraient eux aussi être mis entre crochets.

45. Le libellé actuel du paragraphe 5 de l'article 37 est loin d'être satisfaisant. Aux termes de cette disposition, une obligation ou un droit né pour des Etats tiers membres d'une organisation internationale dans les conditions prévues à l'alinéa *a* de l'article 36 *bis* ne peut être révoqué ou modifié que par le consentement des parties au traité, «à moins que les règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité n'en disposent autrement». Dans ce dernier cas, lesdites règles s'imposeraient donc à toutes les parties au traité, et non pas seulement à l'organisation elle-même, ce qui est fort étrange. La règle énoncée à ce paragraphe 5 est assortie d'une autre clause de sauvegarde selon laquelle les parties au traité peuvent en convenir autrement. Il s'ensuit donc qu'une organisation internationale, comme la CEE, pourrait convenir de dispositions qui seraient contraires à ses propres règles pertinentes.

46. Le paragraphe 6 de l'article à l'examen concerne la révocation ou la modification d'une obligation ou d'un droit «né pour des Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale dans les conditions prévues à l'alinéa *b* de l'article 36 *bis*». M. Ouchakov se demande s'il est nécessaire, aux fins de l'alinéa *b* de l'article 36 *bis*, que tous les Etats membres de l'organisation en question admettent que l'exécution du traité implique nécessairement les effets visés dans cette disposition et si, dans le cas contraire, les Etats qui n'admettraient pas ces effets ne seraient pas liés par la règle énoncée à l'article 36 *bis*. Dans le pre-

mier cas, n'importe quel Etat pourrait alors exercer un droit de veto. Les expressions «des Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale» et «des Etats membres de l'organisation», qui figurent au paragraphe 6 de l'article 37, peuvent donc s'interpréter comme s'appliquant à tous les Etats membres de l'organisation ou à certains d'entre eux seulement.

47. Il conviendrait aussi de préciser à quel moment les Etats dont il est question au paragraphe 6 de l'article doivent être membres de l'organisation et s'ils doivent être au nombre de ceux qui ont admis que l'exécution du traité impliquait nécessairement les effets visés à l'article 36 *bis*. Enfin, il faudrait préciser lesquels de ces Etats sont visés par le pronom «ils» qui figure dans le dernier membre de phrase de ce paragraphe.

48. Comme les paragraphes 5 et 6 seront probablement mis entre crochets, M. Ouchakov n'entend pas insister sur les inconvénients de leur libellé défec-tueux. Personnellement, il estime que ces dispositions ne devraient même pas être présentées aux gouvernements.

49. Au paragraphe 7, il serait bon de remplacer l'expression «prévu aux paragraphes qui précèdent» par «mentionné aux paragraphes qui précèdent», et de spécifier quels sont ces paragraphes, puisque certains d'entre eux seulement concernent les organisations internationales.

50. M. SAHOVIĆ est d'avis qu'il conviendrait peut-être d'indiquer les liens qui existent entre l'article 41 (Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement) [A/CN.4/312] et l'article à l'examen, puisque tous deux ont trait à la modification des traités.

51. Il serait logique, comme l'a proposé M. Ouchakov, de mettre entre crochets les paragraphes 5 et 6 de l'article 37, étant donné que la Commission n'a pris aucune décision définitive sur l'article 36 *bis*. Cependant, comme bon nombre de membres de la Commission ont estimé que les hypothèses visées à l'article 36 *bis* devaient être envisagées, la Commission ne saurait maintenant se dispenser de poursuivre l'examen de ces hypothèses.

52. Sir Francis VALLAT dit que les paragraphes 5 et 6 de l'article 37 sont le corollaire de l'article 36 *bis* et que, par conséquent, ils doivent logiquement être placés eux aussi entre crochets. Sous réserve de ce changement, il propose d'approuver l'article 37 pour les besoins des travaux de la Commission.

53. M. JAGOTA note que l'article 36 *bis* et les paragraphes 5 et 6 de l'article 37 parlent d'«Etats tiers» au pluriel, alors que les autres dispositions de l'article 37 et les articles 35 et 36 parlent d'«un Etat tiers» au singulier. S'il comprend bien, l'article 36 *bis* part de l'idée que les Etats membres d'une organisation internationale doivent être traités comme un tout, et qu'il ne faut pas établir de distinction entre eux selon qu'ils acceptent ou n'acceptent pas les droits et les obligations découlant du traité. Une telle

distinction ne servirait qu'à rendre plus difficile la question de savoir dans quel cas les articles 35, 36 ou 36 *bis* s'appliquent. Peut-être le Président du Comité de rédaction ou le Rapporteur spécial pourront-ils confirmer cette interprétation.

54. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise que le Comité de rédaction a délibérément employé le pluriel, car il entend que les Etats agissent collectivement. Accepter des dissensions parmi les Etats dans une matière aussi complexe entraînerait d'énormes complications. Le Comité de rédaction a aussi veillé à donner au consensualisme la place qui lui revenait à l'article 36 *bis*. L'interprétation que M. Jagota a faite du pluriel en question est donc correcte.

55. M. OUCHAKOV considère que, si le Comité de rédaction avait en vue tous les Etats, il aurait dû employer la formule « tous les Etats », et que la formule « des Etats » ne s'applique qu'à certains Etats. Si tous les Etats membres de l'organisation doivent admettre que l'exécution du traité implique nécessairement certains effets, ainsi qu'il est prévu à l'alinéa *b* de l'article 36 *bis*, on peut en déduire que chaque Etat jouit d'un droit de veto. Il serait souhaitable que le Rapporteur spécial se prononce sur ce point, et qu'il précise si les Etats devenus membres de l'organisation après l'entrée en vigueur du traité peuvent aussi exercer leur veto. Pour M. Ouchakov, ces deux questions appellent des réponses affirmatives.

56. M. TSURUOKA se demande si le paragraphe 7 de l'article à l'examen vise une organisation internationale partie au traité et une organisation internationale tierce alternativement ou cumulativement.

57. M. REUTER (Rapporteur spécial), répondant à M. Tsuruoka, dit que le paragraphe 7 de l'article 37 peut viser, selon les cas, non seulement soit une organisation partie au traité soit une organisation tierce, mais aussi une organisation partie au traité et une organisation tierce.

58. Se référant aux observations de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial précise qu'une organisation internationale se crée à un moment donné et que, pour souligner le caractère consensualiste de l'article 36 *bis*, le Comité de rédaction a prévu que tous les Etats membres de l'organisation devaient donner leur consentement; cette pratique n'a d'ailleurs jamais soulevé de difficultés. Il en veut pour preuve la disposition de l'Accord de 1947 entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation⁵ qui porte sur les privilèges et immunités dont jouissent, sur le territoire des Etats-Unis, certaines catégories de représentants des Etats Membres de l'ONU. Lorsqu'un Etat devient membre d'une organisation internationale, il doit l'accepter telle qu'elle est, sinon des difficultés insurmontables surgiraient.

59. M. RIPHAGEN ne pense pas que l'interprétation de M. Ouchakov relative au droit de veto d'un nouveau membre d'une organisation internationale soit partagée par tous les membres de la Commis-

sion. En entrant dans une organisation, un nouveau membre accepte cette organisation telle qu'elle est, avec ses droits et ses obligations, et il ne peut donc avoir aucun droit de veto en ce qui concerne des événements qui ont eu lieu avant qu'il soit devenu membre.

60. M. REUTER (Rapporteur spécial) peut accepter, ainsi que M. Ouchakov l'a proposé, de remplacer le mot « prévu » par « mentionné » au paragraphe 7 de l'article à l'examen, en le faisant suivre des mots « aux paragraphes 2, 4 et [6] ».

61. M. OUCHAKOV dit qu'à la réflexion il lui semble préférable de ne pas changer le libellé du paragraphe 7.

62. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction) note que, mis à part des doutes exprimés par quelques membres de la Commission au sujet de certaines dispositions de l'article 37 qui sont liées à l'article 36 *bis*, l'article n'a fait l'objet d'aucune critique importante.

63. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide d'approuver l'article 37, les paragraphes 5 et 6 étant placés entre crochets.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 38⁶ (Règles d'un traité devenant obligatoires pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces par la formation d'une coutume internationale)

64. Le PRÉSIDENT dit que le Comité de rédaction a proposé le texte suivant pour l'article 38 (A/CN.4/L.269) :

Article 38. — Règles d'un traité devenant obligatoires pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces par la formation d'une coutume internationale

Aucune disposition des articles 34 à 37 ne s'oppose à ce qu'une règle énoncée dans un traité devienne obligatoire pour un Etat tiers ou une organisation internationale tierce en tant que règle coutumière de droit international reconnue comme telle.

65. M. OUCHAKOV souligne que l'article 38 est d'une extrême importance. Il prévoit en effet qu'une règle conventionnelle peut devenir une règle coutumière obligatoire pour une organisation internationale tierce, non pas à la suite d'une décision d'un organe de cette organisation, mais en raison de son seul comportement. Or, la notion de comportement tacite entraînant l'acceptation d'une règle conventionnelle, qui est bien établie en ce qui concerne les Etats, est loin d'avoir été admise par la communauté internationale en ce qui concerne les organisations internationales. Aucun exemple pratique ne vient corroborer la règle énoncée à l'article à l'examen. C'est pourquoi il serait plus prudent de limiter cette règle aux Etats tiers, comme il est formulé dans l'article correspondant de la Convention de Vienne.

⁶ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir *Annuaire...* 1977, vol. I, p. 146 et 147, 1442^e séance, par. 29 à 45.

⁵ Résolution 169 (II) de l'Assemblée générale.

66. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction dans son ensemble a estimé que l'article 38 était une clause de sauvegarde qui réservait la possibilité pour les organisations internationales d'être liées par le droit international coutumier. Cependant, cet article ne traite pas de la question de savoir si, et de quelle manière, ces organisations contribuent au développement du droit international coutumier.

67. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que c'est en tout cas ainsi que l'article 38 de la Convention de Vienne avait été conçu en ce qui concerne les Etats. La question de savoir ce qu'est la coutume, comment elle s'établit et comment les Etats deviennent liés par une règle coutumière n'a pas été tranchée dans la Convention de Vienne. Personnellement, le Rapporteur spécial n'est pas sûr que, selon cet instrument, le simple comportement tacite d'un Etat suffise à le lier par une règle coutumière. Peut-être suffirait-il de préciser, dans le commentaire de l'article 38, qu'un membre de la Commission a mis l'accent sur cet aspect du problème.

68. M. YANKOV demande s'il est exact qu'en vertu de l'article 38 les Etats tiers et les organisations internationales tierces, bien que n'étant pas directement liés par les règles énoncées dans un traité, peuvent reconnaître et accepter ces règles en tant que règles du droit international coutumier. Si c'est le cas, l'article est conforme à l'article 38 de la Convention de Vienne, et ne devrait présenter aucune difficulté. Sinon, M. Yankov réservera sa position.

69. M. CASTAÑEDA partage les doutes exprimés par M. Ouchakov au sujet de l'article. Sous sa forme actuelle, cet article donne nettement l'impression que la Commission a accepté la thèse selon laquelle des règles coutumières peuvent être créées vis-à-vis d'organisations internationales qui n'ont pas participé à leur création. A son avis, ce serait aller un peu trop loin. S'il est établi que des règles coutumières peuvent être créées par la pratique des Etats dans le cadre d'une organisation internationale, on ne peut pas affirmer pour autant qu'un traité entre des organisations internationales ou entre des organisations internationales et des Etats peut créer une règle coutumière qui est obligatoire pour une organisation internationale tierce — dont le caractère peut être très différent de celui des organisations internationales parties au traité — sans le consentement exprès de ses organes directeurs. M. Castañeda estime que cette question mérite plus ample réflexion.

70. M. OUCHAKOV estime que l'interprétation donnée par M. Yankov n'est malheureusement pas acceptable. Pour une organisation internationale, c'est une chose que d'accepter expressément une règle coutumière par une décision d'un de ses organes, mais c'en est une autre que d'accepter par son comportement une règle contenue dans un traité auquel elle n'est pas partie. Selon l'article 38 de la Convention de Vienne, une règle conventionnelle peut devenir obligatoire pour un Etat tiers en raison de son comportement. En revanche, une règle conventionnelle ne saurait s'imposer à une organisation interna-

tionale tierce en raison de son comportement, en vertu de l'article à l'examen. La notion de comportement des Etats a été définie, notamment à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, tandis que la notion de comportement d'une organisation internationale, comportement qui serait susceptible de la lier par une règle d'un traité auquel elle n'est pas partie, n'a pas été précisée.

71. M. SCHWEBEL (Président du Comité de rédaction) considère que M. Yankov a bien interprété l'intention des membres du Comité de rédaction. L'article parle d'une règle coutumière de droit international « reconnue comme telle », mais ne précise pas comment cette règle a été reconnue, car c'est une question qui ne relève pas du projet d'articles. L'article part de l'hypothèse qu'une organisation internationale est ou peut être liée par le droit international coutumier. Cette hypothèse est confirmée par de nombreux exemples, notamment par l'avis consultatif rendu par la CIJ dans l'*Affaire de la réparation des dommages subis au service des Nations Unies*¹, dans laquelle la Cour a considéré que les organisations internationales avaient des droits et des obligations en vertu du droit international coutumier, et par l'application d'éléments du droit coutumier de la guerre aux forces de maintien de la paix des Nations Unies.

72. M. VEROSTA n'hésite pas à recommander à la Commission d'approuver le projet d'article, qui, à son avis, est parfaitement clair. Ce texte est aussi absolument nécessaire, car certaines règles du droit coutumier qui ont pris naissance après qu'une organisation internationale est devenue partie à un traité pourraient bien être applicables à cette organisation, et une telle possibilité ne doit pas être exclue. M. Verosta ne pense pas qu'il soit nécessaire d'aborder la question de la conduite des organisations internationales, rien n'ayant été dit au sujet de la conduite des Etats.

73. Le PRÉSIDENT, notant qu'il n'y a pas d'autres observations, propose que la Commission adopte l'article 38.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 5.

¹ C.I.J. Recueil 1949, p. 174.

1513^e SÉANCE

Jeudi 6 juillet 1978, à 10 heures

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. Dadzie, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.