

Document:-
A/CN.4/L.296

Projet d'articles sur les traités conclus entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales: article 46 proposé par M. Ouchakov - reproduit dans le compte rendu analytique de la 1552e séance, par. 15

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:-
1979, vol. I

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

pratique de son propre pays. Dans le cas d'un pays comme la Thaïlande, qui a pourtant une pratique bien établie, la pratique concernant la compétence pour conclure les traités a subi des changements dus au développement des activités de l'Etat dans tous les domaines. Le Ministère des affaires étrangères n'est plus seul compétent pour conclure des traités : si les traités principaux relèvent toujours de sa compétence, les traités secondaires relèvent maintenant de la compétence d'autres ministères. Ainsi, la pratique d'un Etat n'est pas constante, mais évolue continuellement.

9. En ce qui concerne la pratique habituelle des organisations internationales, il faut tenir compte des nouvelles organisations qui se créent chaque année. Or, il est difficile de déterminer à l'avance quelle sera la pratique habituelle de ces organisations. Il faut donc, comme le propose le Rapporteur spécial, s'en tenir à la pratique existante des Etats et des organisations internationales.

10. Même dans le cas d'organisations internationales déjà anciennes, comme la CEE, la pratique ne permet pas toujours de résoudre les problèmes qui peuvent se poser. Ainsi, à l'occasion de l'accord de siège qu'elle vient de signer avec la CEE, la Thaïlande a dû adopter une loi reconnaissant la personnalité et la capacité juridiques de la Communauté, car celle-ci avait exigé que sa personnalité juridique soit reconnue, non seulement au regard du droit international, mais aussi au regard du droit interne de la Thaïlande. On a eu recours à des précédents comme les accords de siège conclus par la CEE avec la Belgique et avec le Japon, car il n'existe pas de pratique habituelle de la Communauté. En effet, si les Etats reconnaissent toujours la personnalité juridique de la Communauté d'après le droit international, ils ne la reconnaissent pas toujours d'après leur droit interne.

11. En ce qui concerne le paragraphe 4 de la variante B, selon lequel « une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat ou toute organisation internationale non membre de l'organisation en cause », M. Sucharitkul se demande si l'on ne peut pas aussi faire une distinction entre les différentes catégories de membres d'une organisation internationale. La CESAP, par exemple, compte plusieurs catégories de membres : des membres fondateurs — comme les Etats-Unis d'Amérique, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Union soviétique —, des membres régionaux, des membres extra-régionaux et des membres associés, comme Hongkong. La Banque asiatique de développement comprend également plusieurs catégories de membres : membres fondateurs, membres qui versent une contribution au Fonds asiatique de développement — comme le Japon et les Etats-Unis d'Amérique — et membres qui empruntent au Fonds. Faut-il attribuer à ces différentes catégories de membres des compétences différentes pour conclure des traités ? C'est la question que M. Sucharitkul pose à la Commission.

12. De l'avis de M. RIPHAGEN, l'article 46 de la Convention de Vienne² est suffisamment souple pour

être appliqué au consentement des organisations internationales à être liées par un traité. L'obstacle le plus difficile à surmonter pour invoquer la nullité en vertu de cet article est la condition selon laquelle la violation des règles internes relatives à la compétence doit être manifeste pour l'autre partie ou les autres parties. De plus, cet obstacle est particulièrement difficile à surmonter si les limitations imposées par le droit interne portent sur le fond et non sur la procédure. Dans de nombreux cas, il peut y avoir des doutes sur le point de savoir quel est l'organe de l'Etat qui est compétent pour conclure un traité particulier. De même, il y a souvent, de bonne foi, divergence de vues entre les Etats membres d'une organisation quant à la capacité de l'organisation de conclure des traités. Etant donné cette divergence d'opinions, on peut difficilement dire que la portée de ces limitations soit suffisamment objective pour être manifeste aux yeux des Etats tiers.

13. L'influence des règles et des procédures internes est telle qu'il est souvent difficile d'imaginer des cas dans lesquels l'article 46 pourrait être invoqué. Par exemple, en vertu du droit constitutionnel des Pays-Bas, l'approbation du Parlement doit nécessairement être donnée avant la conclusion d'un traité par le chef de l'Etat, à moins que ce traité ne soit considéré comme étant de la plus haute importance pour les intérêts de l'Etat, auquel cas cette approbation préalable n'est pas nécessaire. En pareil cas, il n'y a pas de critère objectif qui puisse être manifeste pour un Etat tiers. A l'inverse, la CEE a des règles internes qui permettent à tout Etat de demander à la Cour de justice des Communautés européennes si la Communauté a le pouvoir de conclure un traité déterminé. Si le traité est conclu malgré une décision négative de la Cour, un critère objectif évident existera qui sera manifeste pour tous.

14. Il y a donc interaction entre les règles constitutionnelles internes, l'application de l'article 46 de la Convention de Vienne et le projet d'article à l'examen. Etant donné que l'article 46 de la Convention est suffisamment souple pour tenir compte de cette interaction, il pourrait être appliqué au consentement des organisations internationales à être liées par un traité, sans qu'il soit nécessaire de lui apporter aucune modification.

15. M. OUCHAKOV donne lecture du texte qu'il propose pour l'article 46 (A/CN.4/L.296) :

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

« 2. Une violation indiquée au paragraphe 1 est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi, et par là même est manifeste aussi pour toute organisation internationale.

² Voir 1546^e séance, note 1.

« 3. Le fait que le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité a été exprimé en violation d'une disposition des règles pertinentes de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cette organisation comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste.

« 4. Une violation indiquée au paragraphe 3 d'une règle pertinente de l'organisation en question concernant la compétence pour conclure des traités est manifeste si cette règle, interprétée de bonne foi, est évidente. »

16. Il fait observer que le paragraphe 1 de ce texte suit le texte de la Convention de Vienne, car il s'agit des Etats. Selon cette convention, l'Etat ne peut invoquer son droit interne comme viciant son consentement que dans certaines limites, destinées à protéger les autres parties au traité : la règle de droit interne violée doit être d'« importance fondamentale » et la violation doit être « manifeste ». Or, selon le paragraphe 2 du texte de la Convention de Vienne,

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

Ainsi, pour M. Ouchakov, une violation est manifeste si la règle violée est manifeste — autrement dit, s'il s'agit d'une règle de droit international fondée sur la pratique habituelle des Etats, c'est-à-dire d'une règle coutumière. Par conséquent, le paragraphe 2 du texte de la Convention de Vienne a introduit, à côté de la référence au droit interne des Etats, une référence aux règles coutumières de droit international. Or, les règles coutumières du droit international doivent être connues de toute organisation internationale. C'est pourquoi M. Ouchakov a ajouté, au paragraphe 2 de son texte, le membre de phrase « et par là même est manifeste aussi pour toute organisation internationale ».

17. Si une règle coutumière de droit international veut, par exemple, que le représentant d'un Etat auprès d'une organisation internationale puisse mener des négociations avec cette organisation en vue de la conclusion d'un traité, mais ne soit pas habilité à lier l'Etat par sa signature, l'Etat dont le représentant a violé cette règle en donnant sa signature peut invoquer cette violation d'une règle coutumière de droit international comme viciant son consentement à être lié par le traité, car l'organisation internationale doit connaître cette règle.

18. Toutefois, à côté des règles coutumières de droit international, il existe des règles de droit interne d'une importance fondamentale qui doivent être connues des autres parties au traité. L'Etat peut donc se référer à ces règles fondamentales pour faire valoir la nullité du traité. Il existe, par contre, dans le droit interne de chaque Etat, des règles assez obscures, que même les juristes de l'Etat concerné ne connaissent pas toujours très bien et qu'on ne peut pas demander aux autres Etats ou aux organisations internationales de connaître. Il est donc nécessaire de préciser, quand il s'agit du droit interne des Etats, que la règle violée doit être « d'une importance fondamentale ».

19. Il n'est pas nécessaire d'introduire cette précision en ce qui concerne les organisations internationales, car les règles des organisations internationales sont faciles à connaître. C'est pourquoi M. Ouchakov s'est contenté de dire, au paragraphe 3 de son amendement, que la violation des règles pertinentes de l'organisation devait être manifeste, sans ajouter qu'elle devait concerner une règle d'importance fondamentale.

20. Dans le cas des organisations internationales comme dans celui des Etats, une violation est manifeste si la règle violée est manifeste, c'est-à-dire objectivement évidente pour tous selon une interprétation de bonne foi. Or, d'après la définition donnée à l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2 du projet d'articles³, l'expression « règles de l'organisation » ne désigne pas seulement les actes constitutifs de l'organisation, qui sont présumés évidents, mais aussi ses décisions et résolutions pertinentes ainsi que sa pratique, qui peuvent être ambiguës ou obscures. Quand sa pratique ou ses résolutions sont obscures, l'organisation internationale ne peut pas s'y référer. Elle ne peut se référer qu'à une pratique ou à des résolutions évidentes d'après une interprétation de bonne foi, car ses partenaires doivent être au courant de ces résolutions et de cette pratique. Les partenaires de l'organisation internationale sont donc suffisamment protégés si l'on prévoit que la règle violée doit être « évidente ». Il n'est pas nécessaire de préciser qu'elle doit être évidente « pour tout Etat ou toute organisation internationale non membres de l'organisation en cause ». Si elle est évidente, elle l'est pour tous les Etats et toutes les organisations, membres ou non membres.

21. M. VEROSTA était d'abord favorable à la variante B, mais, à la lumière du débat, il pense maintenant, comme M. Riphagen, que la variante A est préférable parce qu'elle est plus souple.

22. M. Verosta estime que M. Ouchakov a raison de dire que les organisations internationales, en tant que sujets de droit international, sont aussi liées par le droit international coutumier. Mais il se demande si l'on peut dire, au paragraphe 2, qu'une violation évidente pour tout Etat est, « par là même », « manifeste aussi pour toute organisation internationale », car ce serait dire que les organisations internationales sont liées par le droit coutumier en ce qui concerne certaines activités des Etats. Il se demande également si l'on peut parler de « règle évidente », et s'il est utile d'introduire cette nouvelle notion à côté de celle de « violation manifeste ».

23. M. Verosta propose de renvoyer le projet d'article 46 au Comité de rédaction.

24. La préférence de M. CASTAÑEDA va à la variante A, pour la raison essentielle qu'elle garantit mieux le maintien de la stabilité des traités et tient suffisamment compte de la différence entre les positions respectives des organisations internationales et les Etats pour ce qui est du consentement à être lié par un traité. Pour la même raison, M. Castañeda estime qu'au paragraphe 4 de la variante B il serait

³ Voir 1546^e séance, note 4.