

Document:-  
**A/CN.4/SR.1242**

**Compte rendu analytique de la 1242e séance**

sujet:

**Question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou  
entre deux ou plusieurs organisations internationales**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1973, vol. I**

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

ment à la conclusion du Rapporteur spécial selon laquelle c'est l'organisation elle-même qui, dans chaque cas, doit être considérée comme partie à l'accord.

41. La question de la représentation d'un territoire par une organisation internationale a fait l'objet d'une étude très approfondie de la part du Rapporteur spécial. Cette question a revêtu une grande importance dans le passé, mais elle ne se posera sans doute que très rarement à l'avenir.

42. Au sujet des accords conclus en vue de l'exécution d'un autre accord, les conclusions du Rapporteur spécial sont parfaitement justes. Pour sa part, toutefois, M. Sette Câmara doute que la Commission ait besoin d'étudier cette question au stade actuel.

43. Enfin, M. Sette Câmara a pris note de l'observation faite par M. Kearney sur la nécessité d'établir une distinction entre les contrats et les traités. Cependant, il voit mal comment une organisation pourrait conclure un contrat avec un Etat, si ce n'est avec l'Etat hôte et à certaines fins particulières.

La séance est levée à 18 heures.

## 1242<sup>e</sup> SÉANCE

Jeudi 5 juillet 1973, à 10 h 5

Président : M. Mustafa Kamil YASSEEN

puis : M. Jorge CASTAÑEDA

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bilge, M. El-Erian, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat.

### Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales

(A/CN.4/258; A/CN.4/271)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du point 4 de l'ordre du jour.

2. M. TAMMES dit que, dans ses rapports fort instructifs, le Rapporteur spécial a ouvert de nouvelles perspectives sur le droit international et que la manière dont il est parvenu à s'assurer la confiance des organisations, tout en rassemblant de précieux renseignements sur leur pratique, constitue un point de départ prometteur pour les travaux de la Commission.

3. Les rapports hiérarchiques qui existent entre le droit international et le droit national font depuis longtemps l'objet de discussions entre les juristes internationaux. Mais le problème que pose l'examen de la question à l'étude est celui de l'interaction de diffé-

rents systèmes juridiques qui tous font partie du droit international. La Commission examine actuellement une question qui paraît essentiellement technique, celle de savoir comment les accords conclus par des organisations internationales s'inscriront dans le système de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>1</sup>. Cependant, ce qui est réellement en jeu, ce sont les rapports entre l'ensemble du système du droit international général, d'une part, et divers systèmes internationaux plus ou moins organisés, de l'autre.

4. Le Rapporteur spécial voudrait connaître la position de la Commission sur l'opportunité d'inclure dans le projet un article liminaire correspondant à l'article 6 de la Convention de Vienne, pour indiquer que toute organisation internationale a la capacité de conclure des traités. M. Tammes pense, pour sa part, que l'article 6 de la Convention de Vienne a une fonction spéciale, car la pleine capacité des Etats de conclure des traités n'a pas toujours été tenue pour acquise dans le passé. Un article analogue ne serait pas nécessaire pour les organisations. Il ne semble pas qu'il y ait de véritable problème à cet égard, car il est peu vraisemblable que la validité des innombrables accords conclus par des organisations internationales — validité qui suppose que les organisations aient la capacité de les conclure — soit contestée par quiconque. Bien entendu, si l'on devait adopter un article analogue à l'article 6 de la Convention de Vienne, il faudrait faire une réserve pour tenir compte du cas où le droit constitutionnel de l'organisation comporte une règle contraire.

5. En ce qui concerne le degré d'applicabilité de la partie III de la Convention de Vienne, qui traite du respect, de l'application et de l'interprétation des traités, M. Tammes fait généralement siennes les conclusions du Rapporteur spécial concernant les effets des accords à l'égard des tiers (A/CN.4/271, par. 89 à 107). Il est nécessaire d'adapter au cas des organisations internationales les dispositions plus rigoureuses que contient à ce sujet la Convention de Vienne. Le Rapporteur spécial fait observer à juste titre que le consentement d'une organisation à être liée par les dispositions d'un traité conclu entre des tiers qui créent des obligations à son égard sera toujours requis mais que ce consentement ne doit pas nécessairement être donné expressément ou par écrit, comme l'exige l'article 35 de la Convention de Vienne pour protéger la souveraineté des Etats. En ce qui concerne les droits que peut avoir une organisation en tant que tiers par rapport à un traité, la position du Rapporteur spécial est tout à fait logique. Une organisation, en tant qu'organisme au service de la communauté internationale, ne peut invoquer aucun « droit subjectif » pour conserver une fonction que tous les Etats qui ont institué cette fonction ont décidé d'abolir. L'article 37 de la Convention de Vienne sur la révocation ne s'appliquerait donc que dans une certaine mesure.

<sup>1</sup> Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

6. La question de savoir si un Etat est un tiers par rapport à un accord conclu par une organisation dont il est membre est très intéressante. Elle correspond, sur le plan du droit interne, à la question de l'effet direct que peuvent avoir, dans l'ordre juridique d'un Etat, les traités conclus par cet Etat. Si le parallélisme est admis, le problème de l'applicabilité des règles de la Convention de Vienne ne se pose pas. L'acceptation par un Etat membre des obligations créées par un traité conclu par l'organisation découle implicitement de sa qualité de membre, qui suppose l'acceptation de la répartition fondamentale des pouvoirs dans l'organisation. Il s'agit, en fait, d'une acceptation implicite préalable de toutes les obligations futures de l'organisation, plutôt que d'un consentement tacite relevant des règles de la Convention de Vienne. La règle générale en la matière est énoncée avec beaucoup de prudence par le Rapporteur spécial, qui dit qu'en aucun cas « il ne semble possible à un Etat membre d'ignorer les accords régulièrement conclus par une organisation » (A/CN.4/271, par. 105). M. Tammes pense, pour sa part, qu'il serait préférable d'avoir en la matière une règle claire, qui serait suivie par la pratique, plutôt qu'une pratique incertaine, suivie par une règle hésitante.

7. Enfin, il y a dans la Convention de Vienne une règle fondamentale dont il faudra voir si elle s'applique aux organisations internationales. C'est la règle figurant à l'article 27 selon laquelle une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité. Cette question est la clef du problème posé par les rapports entre les différents systèmes juridiques internationaux, car ce qu'on appelle le « droit interne » d'une organisation (A/CN.4/271, par. 83 à 88) fait en même temps partie du droit international. Il s'agit donc essentiellement de déterminer, lorsque deux systèmes appartiennent l'un et l'autre au droit international, mais sont situés à des niveaux différents, lequel des deux doit prévaloir. Le Rapporteur spécial a indiqué sa position sur un aspect particulier de cette vaste question dont traite l'article 27 de la Convention de Vienne, à propos de l'article 46 de la même convention relatif aux dispositions du droit interne qui régissent la compétence pour conclure des traités.

8. En terminant, M. Tammes souligne qu'il n'a pu se référer qu'à un petit nombre de questions parmi toutes celles que le Rapporteur spécial a soulevées dans ses deux rapports. Il attend avec beaucoup d'intérêt le projet d'articles qui doit suivre.

9. M. MARTÍNEZ MORENO s'associe à l'hommage rendu au Rapporteur spécial pour ses rapports érudits sur le sujet important et difficile des traités conclus par des organisations internationales, qui est le complément logique du droit des traités entre Etats. Le développement de la doctrine des sujets de droit international, l'importance croissante des organisations internationales dans la vie de la communauté mondiale, la nécessité de renforcer les institutions travaillant pour la paix et la sécurité et, en général, les réalités de la société

mondiale contemporaine exigent que l'on codifie — et que l'on codifie assez hardiment — le droit régissant les traités des organisations internationales, sur le plan régional comme sur le plan mondial.

10. Avant d'examiner quelques-uns des points soulevés par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport (A/CN.4/271), M. Martínez Moreno exprime son regret de constater qu'un certain nombre d'organisations n'ont pas répondu au questionnaire envoyé. Ces organisations craignent peut-être de voir leurs pouvoirs restreints par un traité sur la question, mais le but recherché est exactement à l'opposé, et une organisation internationale ne devrait pas manquer à son devoir de coopérer au développement progressif du droit.

11. La grande diversité que les organisations internationales manifestent, tant dans leur structure que dans leurs fonctions et leurs objectifs, milite, il est vrai, à l'encontre d'une codification. Il sera extrêmement difficile de formuler des règles générales et uniformes pour les diverses organisations. Néanmoins, on pourra résoudre les problèmes en procédant par étapes et en adoptant des règles communes dans la mesure du possible.

12. La question de la capacité des organisations internationales de conclure des traités est fondamentale pour le sujet à l'étude. M. Martínez Moreno est fermement convaincu que les organisations internationales ont cette capacité, même s'il s'agit d'une capacité plus limitée que celle des Etats ; sans elle, aucune organisation internationale ne pourrait atteindre ses objectifs dans les relations internationales. M. Martínez Moreno respecte la façon de voir de ceux qui considèrent que la capacité de conclure des traités n'existe que sous réserve des dispositions de l'instrument constitutif de l'organisation intéressée ; il reconnaît que, par cet instrument constitutif, les Etats qui créent une organisation peuvent même aller jusqu'à lui refuser la capacité de conclure des traités, bien qu'il ne connaisse aucun exemple pratique d'une semblable restriction. Cependant, les règles que la Commission formulera sont destinées à s'appliquer à la généralité des cas pratiques.

13. Il est naturel que la quasi-totalité des traités conclus par des organisations internationales soient de caractère administratif ou opérationnel, mais certains de ces traités, comme les accords d'assistance technique, ont une grande importance. Cela mis à part, M. Martínez Moreno ne voit pas pourquoi une organisation internationale ne deviendrait pas partie à des traités comme les Conventions de Genève sur le droit humanitaire. Si l'on refuse aux organisations la capacité de conclure des traités, les Nations Unies ne pourront pas souscrire à ces traités et les invoquer à propos de leurs opérations de maintien de la paix.

14. Cette conséquence serait fâcheuse, mais l'absence, dans le futur projet, d'un article sur la capacité de conclure des traités, aurait une conséquence encore bien plus grave dans la mesure où l'on pourrait en déduire que les organisations internationales n'ont pas cette capacité, en raisonnant *a contrario* à partir des

dispositions très claires de l'article 6 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Etant donné que la capacité de tous les Etats de conclure des traités est expressément affirmée à l'article 6 de la Convention de Vienne, il est indispensable de prévoir également une disposition expresse en ce sens pour les organisations internationales et, ce faisant, de reconnaître une réalité de la vie internationale. En ce qui concerne la formulation de la règle, M. Martínez Moreno juge acceptable la formule proposée par le professeur Dupuy dans son rapport à l'Institut de droit international (voir A/CN.4/271, par. 39).

15. A propos de la question de la représentation, M. Martínez Moreno pense qu'il est indispensable d'inclure dans le futur projet un article spécialement consacré aux traités conclus par un organisation pour le compte d'un territoire qu'elle représente.

16. Les accords conclus par des organes subsidiaires doivent être considérés, en règle générale, comme des traités conclus par l'organisation elle-même. Il peut, bien entendu, y avoir des exceptions à cette règle générale, comme dans le cas d'un fonds établi dans un but précis; un accord signé pour le compte de ce fonds n'engagerait pas financièrement l'organisation qui l'a établi. Enfin, on discute actuellement de la création d'un organisme international qui serait chargé de la conservation et de l'utilisation des ressources du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale. Si un organisme de ce genre était créé, le pouvoir de conclure des traités dans les domaines relevant de sa compétence ne saurait lui être refusé.

17. M. TSURUOKA s'associe aux félicitations adressées au Rapporteur spécial pour son deuxième rapport, qui témoigne de l'érudition de son auteur. Sous des apparences de simplicité, cette étude se fonde sur une analyse très approfondie du sujet à l'examen.

18. Dans ce rapport, le Rapporteur spécial a exposé ses propres opinions étayées par des arguments et demandé l'avis des membres de la Commission sur plusieurs points. En ce qui concerne les questions sur lesquelles le Rapporteur spécial a pris position, le mieux est, semble-t-il, qu'il aille de l'avant. En ce qui concerne les points sur lesquels le Rapporteur spécial interroge la Commission, M. Tsuruoka ne s'estime pas en mesure de répondre immédiatement et se propose d'adresser des observations écrites. D'ailleurs, la Commission ne dispose pas de suffisamment de temps, à la session en cours, pour que tous ses membres puissent exposer leur façon de voir oralement sur les diverses questions posées par le Rapporteur spécial.

19. M. USTOR s'associe aux éloges adressés au Rapporteur spécial pour la clarté et la logique de ses rapports, qui traitent d'un sujet extrêmement difficile. Ce sujet offre un bon exemple des liens étroits qui unissent la codification et le développement progressif. C'est un domaine dans lequel il existe déjà « une pratique étatique considérable, des précédents et des opinions doctrinales » pour reprendre les termes de l'ar-

ticle 15 du Statut de la Commission relatif à la codification. Pourtant, il est vrai de dire que le droit en la matière « n'est pas encore suffisamment développé dans la pratique des Etats » et relève donc du développement progressif tel qu'il est défini dans ce même article.

20. Il ne faut pas oublier, toutefois, que la pratique pertinente n'est pas seulement la pratique des Etats, mais aussi la pratique des organisations elles-mêmes. Il est malheureusement difficile de remonter aux sources de cette pratique. Il n'existe guère de décisions des tribunaux, internationaux ou nationaux, de caractère pertinent et la pratique des Etats et des organisations internationales est généralement enfouie dans des dossiers d'accès difficile. Pour permettre de mieux dégager les tendances du droit coutumier, le Rapporteur spécial a suivi, avec raison, la méthode qui consiste à établir des contacts avec les organisations elles-mêmes; cette méthode est sans aucun doute la plus commode pour explorer leur pratique. Une autre solution possible consisterait à étudier systématiquement tous les traités signés par des organisations internationales. Mais ce serait là une tâche énorme, car il existe déjà plusieurs milliers de traités de ce genre. Sans l'aide d'ordinateurs, il est difficile de savoir quelle pourrait être la valeur des résultats obtenus.

21. Il est évidemment possible que la plupart de ces accords conclus par des organisations internationales soient, en fin de compte, des contrats plutôt que des traités. En théorie, la ligne de démarcation entre les deux est nette: un traité est un accord régi par le droit international, alors qu'un contrat est un accord régi par le droit d'un Etat particulier. Toutefois, il y a, dans la pratique, des accords qui sont régis, à certains égards, par le droit international et, à d'autres égards, par le droit d'un Etat particulier. Il s'agit là d'un problème très important pour la délimitation du sujet actuel, comme d'autres membres l'ont déjà fait observer.

22. Il semble que, sur la plupart des autres questions, les membres de la Commission se soient unanimement ralliés au point de vue du Rapporteur spécial. En ce qui concerne la question de la capacité des organisations internationales de conclure des traités, le Rapporteur spécial est arrivé à la conclusion qu'il était préférable de ne pas inclure dans le projet de disposition à ce sujet (A/CN.4/271, par. 40). M. Ouchakov a donné un argument valable en faveur de cette solution lorsqu'il a fait observer que le droit des traités dans son ensemble n'était applicable que lorsque la capacité de conclure des traités existait. M. Ustor ne peut pas accepter la formule suggérée par le professeur Dupuy et citée par le Rapporteur spécial au paragraphe 39 de son deuxième rapport. Cette formule part de l'hypothèse que toute organisation internationale a la capacité de conclure des accords dans l'exercice de ses fonctions et pour la réalisation de son objet; elle ne nie cette capacité que lorsque l'acte constitutif de l'organisation en dispose autrement. Cette formule va beaucoup trop loin. Celle que le Rapporteur spécial a

proposée lui-même à titre provisoire est beaucoup plus appropriée et traduit assez fidèlement la pratique internationale existante. Cette formule est la suivante : « Dans le cas des organisations internationales, la capacité de conclure des traités dépend de toute règle pertinente de l'organisation » (A/CN.4/271, par. 49 *in fine*).

23. En ce qui concerne la représentation, M. Ustor partage entièrement le point de vue selon lequel il est impossible d'adopter, aux fins de la présente question, une règle comme celle qui figure au paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Dans une organisation internationale, il n'est pas possible de dire que certaines personnes ont les pleins pouvoirs de représentation « en vertu de leurs fonctions ».

24. Quant à la question très intéressante des accords conclus par des organes subsidiaires, M. Ustor pense, lui aussi, que sa solution dépendra de l'instrument constitutif et des règles internes des organisations intéressées.

25. Le problème de l'application aux organisations internationales de la règle *pacta tertiis* est extrêmement compliqué. Dans le cas d'un traité signé par les Etats membres d'une organisation et concernant cette organisation, il est clair que l'organisation n'est pas un tiers au sens de la section 4 de la partie III de la Convention de Vienne sur le droit des traités. L'organisation sera évidemment affectée par l'accord. Il est donc indispensable d'adapter les règles de la Convention de Vienne au sujet en cours d'examen. La nécessité de cette adaptation apparaît nettement dans le cas d'un accord entre deux organisations. Pour prendre un exemple extrême, si deux associations économiques d'Etats concluaient un accord établissant une vaste zone de libre-échange, il serait impossible d'affirmer que les Etats membres des deux associations sont des « Etats tiers » par rapport à cet accord.

26. M. EL-ERIAN rend hommage au Rapporteur spécial, qui est une autorité en matière d'institutions internationales, pour la qualité et l'érudition de ses deux rapports.

27. Par souci de brièveté, M. El-Erian ne retiendra que quatre des nombreuses questions intéressantes qui se posent. En ce qui concerne la première, à savoir la coopération avec les secrétariats de l'ONU et des institutions spécialisées, il partage sans réserve les vues du Rapporteur spécial. Les organisations craignent — et c'est compréhensible — qu'une codification ne risque d'introduire une certaine rigidité de nature à faire obstacle aux pratiques plus souples qui sont actuellement les leurs. Au début de tout travail de codification, on se heurte souvent à des réticences de ce genre non seulement de la part des organisations internationales, mais aussi de la part des gouvernements. Il est peut-être vrai que, dans certains domaines, la formulation de règles rigides risquerait d'être nuisible ; mais en ce qui concerne le sujet à l'étude, il est absolument nécessaire d'établir certaines règles générales.

28. En ce qui concerne les organisations régionales, on a dit que, si le futur projet devait être limité aux organisations universelles, son utilité risquerait d'être fâcheusement restreinte. M. El-Erian estime, cependant, qu'il vaut mieux suivre la pratique que la Commission a déjà adoptée, en 1971, pour son projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales et s'en tenir aux organisations internationales de caractère universel. La première raison en est que les organisations régionales n'ont pas été consultées et qu'il est donc préférable de limiter l'étude aux organismes du groupe des Nations Unies avec lesquels des consultations ont été tenues. La seconde est que les organisations régionales bénéficient nécessairement du travail de codification accompli par les Nations Unies. En ce qui concerne les privilèges et immunités, elles ont pris les conventions des Nations Unies comme modèle. Toutefois, il est bien évident que la Commission elle-même ne peut pas entreprendre de codifier le droit pour les organisations régionales.

29. En ce qui concerne la capacité, M. El-Erian est convaincu, de par son expérience de Rapporteur spécial pour le sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales, qu'il est plus sage de ne pas s'aventurer dans des questions d'ordre théorique comme celles de la personnalité internationale et de la capacité de conclure des traités. Il partage entièrement le point de vue du Rapporteur spécial sur la nécessité d'adopter une attitude purement pragmatique.

30. En ce qui concerne la question des traités conclus par des organes subsidiaires, M. El-Erian estime que l'analyse du Rapporteur spécial (A/CN.4/271, par. 65 à 68) contient toutes les indications nécessaires pour parvenir à des décisions satisfaisantes. Le problème n'est pas purement théorique ; il a d'importantes incidences pratiques, notamment en matière financière. Bien que les situations varient, il est souhaitable d'établir une règle générale, car l'on ne sait pas exactement, dans la pratique, qui est partie à un traité, quand celui-ci a été conclu par un organe subsidiaire d'une organisation. M. El-Erian souscrit, pour sa part, à la conclusion du Rapporteur spécial selon laquelle, en règle générale, c'est l'organisation elle-même qui est partie au traité, sauf preuve contraire. Il s'agit en réalité d'une question de représentation.

31. M. TABIBI dit que les rapports fort utiles du Rapporteur spécial montrent bien la complexité du sujet, qui justifie sa prudence. La Commission doit également se montrer prudente, car les organisations internationales rendent un grand service à l'humanité et leur développement ne doit pas être entravé. Il faut aussi ménager leurs susceptibilités. Les problèmes qui se posent sont bien mis en lumière par les difficultés rencontrées au Comité administratif de coordination (CAC), qui réunit les chefs de secrétariat des institutions spécialisées sous la présidence du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Etant donné la complexité des problèmes qui se posent et pour tenir compte des vues des organisations elles-mêmes, M. Tabibi propose que les conseillers juridiques des orga-

nisations internationales de caractère universel soient invités à participer aux débats de la Commission sur le sujet. Il leur serait ainsi possible de répondre directement à toutes les questions que les membres de la Commission pourraient leur poser.

32. Il est difficile de se prononcer définitivement sur les différentes questions soulevées par le Rapporteur spécial. Pour ce qui est de savoir dans quelle mesure il convient de suivre la Convention de Vienne sur le droit des traités, il ne faut pas perdre de vue qu'il existe des différences considérables entre les Etats et les organisations internationales et que les règles régissant les traités entre Etats sont fondées sur l'égalité souveraine des Etats.

33. En ce qui concerne la capacité et la représentation, notamment, il y a une différence marquée entre les Etats et les organisations internationales. Il y a aussi des différences entre les organisations elles-mêmes. Le Secrétaire général de l'ONU, par exemple, a des pouvoirs plus larges que les chefs de secrétariat des autres organisations internationales. Dans certaines organisations, les traités ne sont pas conclus par le chef du secrétariat, mais par un organe de l'organisation. M. Tabibi pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il serait bon de définir une capacité minimale qui appartiendrait à toutes les organisations internationales, certaines d'entre elles possédant une capacité plus étendue (A/CN.4/271, par. 45). Il pense également, comme le Rapporteur spécial, qu'en ce qui concerne la capacité de conclure des traités au nom d'une organisation internationale, il faudrait prendre comme critère non seulement l'instrument constitutif, mais aussi les règles pertinentes de l'organisation.

34. A propos des accords conclus par des organes subsidiaires, M. Tabibi souligne que le rôle de certains de ces organes peut être très important dans la pratique. Les commissions économiques régionales des Nations Unies, par exemple, prennent des décisions et concluent des accords sur des questions d'importance majeure. Néanmoins, il accepte qu'au stade actuel la Commission s'occupe essentiellement des traités conclus par les organisations elles-mêmes.

35. En terminant, M. Tabibi exprime l'espoir que des dispositions seront prises pour permettre aux conseillers juridiques des organisations internationales de participer, à la vingt-sixième session, au débat sur la question à l'étude ; les organisations internationales plus particulièrement intéressées seraient ainsi plus disposées à accepter le projet.

36. M. QUENTIN-BAXTER dit que les rapports magistraux du Rapporteur spécial l'ont convaincu que la Commission était saisie d'un sujet qui méritait d'être codifié, et pouvait l'être, et qui prendrait, en temps voulu, sa place dans la série des traités de Vienne.

37. Le Rapporteur spécial a très bien souligné les liens qui unissent le futur projet d'articles et la Convention de Vienne sur le droit des traités, bien qu'il ait scrupuleusement attiré l'attention sur les différences qui existent entre eux. Après tout, les Etats se carac-

térisent par l'égalité souveraine, alors que la nature et les fonctions des organisations internationales varient considérablement. Néanmoins le mot « Etat » lui-même recouvre des situations très diverses : par exemple, les territoires participent à certains accords administratifs multilatéraux en tant que signataires ; c'est aussi le cas des Etats associés, qui ont leurs propres organes législatifs souverains, mais qui peuvent choisir de fonder leur personnalité nationale dans celle d'un Etat plus grand. Les Etats peuvent également décider de conférer une partie importante de leurs pouvoirs souverains à une organisation internationale. On peut dire qu'une organisation comme la Communauté économique européenne possède certaines des caractéristiques d'un Etat ; c'est pourquoi M. Quentin-Baxter ne voudrait pas que le projet d'articles sur les organisations internationales diffère trop de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

38. A propos de ce que le Rapporteur spécial a dit au sujet de la représentation, M. Quentin-Baxter fait observer qu'une organisation internationale peut exercer elle-même une souveraineté territoriale. L'Organisation des Nations Unies, par exemple, aurait pu être établie dans une enclave où elle aurait été territorialement souveraine, comme c'est le cas du Saint-Siège. Il est également nécessaire de distinguer les cas où des organisations internationales peuvent être responsables de territoires qui ne sont pas susceptibles d'acquisition par les Etats, comme les fonds marins et l'Antarctique.

39. L'article 6 de la Convention de Vienne stipule que tout Etat a la capacité de conclure des traités. La question qui se pose est une question de définition et le présent projet d'articles pourrait fort bien comprendre une disposition ainsi conçue : « Aux fins du présent instrument, une organisation internationale est réputée posséder des droits en vertu du droit coutumier, y compris le pouvoir de conclure des traités. » Il faut donner aux représentants des organisations internationales l'assurance que ces organisations ne seront pas victimes d'une machination tendant à les priver de leurs particularités et de leur autonomie. On pourrait donc inclure dans le projet une disposition ainsi conçue : « Aux fins des présents articles, une organisation internationale a la capacité de conclure des traités. »

40. Il ne faut pas oublier non plus qu'en un certain sens, le droit interne d'une organisation internationale se situe déjà sur le plan international, ce qui n'est pas le cas pour le droit constitutionnel d'un Etat. Ce qui est évidemment nécessaire c'est une étude détaillée des progrès accomplis par les organisations internationales. Il est impossible de proposer une règle selon laquelle le chef de secrétariat d'une organisation internationale aurait les mêmes pouvoirs qu'un ministre des affaires étrangères, encore que les organisations internationales, notamment celles qui ont un caractère financier, puissent être appelées à conclure des accords avec des Etats qui exigent des assurances juridiques au plus haut niveau. Une certaine règle est donc nécessaire pour qu'un Etat qui traite avec une organisation internationale n'ait aucun doute sur les pouvoirs de ceux qui la repré-

sentent. A cet égard, les règles de la Convention de Vienne sont nettement insuffisantes.

41. M. Quentin-Baxter ne cherche pas à élever les organisations intergouvernementales à une position équivalente à celle des Etats, car, dans bien des cas, les Etats ont le sentiment que les organisations internationales sont essentiellement des mécanismes destinés à leur permettre d'atteindre leurs objectifs collectifs. Il voudrait, toutefois, considérer le futur projet d'articles comme s'appliquant aux organisations intergouvernementales qui ont le pouvoir de conclure des traités. Après tout, nul n'a appliqué les règles de la Convention de Vienne avec plus d'empressement que les conseillers juridiques des organisations internationales. La Commission doit bien indiquer qu'elle souhaite adopter une position de neutralité absolue à l'égard du statut de ces organisations. Elle devrait donc adopter une attitude assez souple, car il est souvent difficile pour des organisations intergouvernementales d'assumer des obligations qui peuvent être assumées par des Etats. Il suffit, à cet égard, de voir combien il est difficile, pour la force de maintien de la paix des Nations Unies, de respecter les diverses conventions de la Croix-Rouge.

42. M. Quentin-Baxter se déclare convaincu que la pratique très riche des organisations internationales elles-mêmes fournira au Rapporteur spécial les solutions voulues et permettra à la Commission de promouvoir le développement progressif du droit international dans ce domaine.

43. Sir Francis VALLAT dit qu'il a lu les rapports du Rapporteur spécial avec admiration. Si le premier rapport lui avait paru quelque peu pessimiste, le second lui a donné des raisons d'espérer. Quels que soient les problèmes inhérents à la tâche du Rapporteur spécial, il n'y a aucune raison d'être découragé par la question fondamentale de savoir comment donner effet au projet d'articles.

44. Comme les autres membres de la Commission, sir Francis est heureux de constater que le Rapporteur spécial a exploré la pratique des organisations internationales, encore que la pratique externe de ces organisations ne soit pas nécessairement satisfaisante. Cette pratique devra être examinée d'un point de vue critique, et il faut espérer que la Commission obtiendra en temps voulu les renseignements nécessaires afin de pouvoir mieux évaluer les travaux du Rapporteur spécial.

45. Sir Francis pense, lui aussi, que la Convention de Vienne doit servir de base au projet d'articles, mais il espère qu'elle ne sera pas considérée comme une camisole de force. En d'autres termes, il ne faut pas partir de l'hypothèse que tout ce qui s'est avéré satisfaisant dans le cas de la Convention de Vienne sera également valable pour les organisations internationales.

46. Le problème de la capacité est un des plus importants et des plus difficiles que la Commission devra examiner. Dans la Convention de Vienne, il est possible de dire que « tout Etat a la capacité de conclure des traités », mais sir Francis se demande si la Commission peut affirmer la même chose en ce qui concerne

les organisations internationales. Néanmoins, du moment qu'un article sur la capacité a été inscrit dans la Convention de Vienne, il semblerait étrange de ne pas inclure un article de ce genre dans le projet actuel. Sir Francis espère que le Rapporteur spécial présentera un ou plusieurs articles sur ce sujet.

47. Sir Francis n'a pas de théorie *a priori* sur la personnalité des organisations internationales ; à son avis, la Commission ne doit pas aborder le problème en supposant l'existence d'une personnalité dont on puisse inférer l'existence d'une capacité de conclure des traités. Elle doit plutôt procéder en sens inverse et partir de la nécessité d'établir et de délimiter une telle capacité pour chaque organisation.

48. Enfin, en ce qui concerne la question des tiers, le paragraphe 1, *h*, de l'article 2 de la Convention de Vienne ne peut pas s'appliquer dans le cas des organisations internationales, car il existe un rapport particulier entre l'organisation et ses membres ; les traités conclus par l'organisation peuvent donc avoir un certain effet sur ses membres sans que ceux-ci soient nécessairement parties au traité.

49. M. RAMANGASOAVINA dit que, comme l'a bien souligné le Rapporteur spécial dans ses deux excellents rapports, la question en cours d'examen est étroitement liée à la Convention de Vienne sur le droit des traités. Le problème de savoir si les organisations internationales devaient ou non entrer dans le champ d'application de ladite convention a été débattu à plusieurs reprises lors des travaux préparatoires et il est donc significatif que les organisations internationales aient montré, dans les renseignements qu'elles ont donnés en réponse au questionnaire du Rapporteur spécial, des réticences à préciser leur position à l'égard des traités multilatéraux en général et de la Convention de Vienne en particulier. Certaines ont fait une distinction entre le statut de « partie » et la « participation » à une convention. M. Ramangasoavina ne peut donc que se réjouir de ce que le Rapporteur spécial ait en vue de rédiger des articles concernant spécialement les traités conclus par les organisations internationales et il approuve la méthode choisie.

50. Il encourage le Rapporteur spécial à poursuivre ses travaux dans cette voie compte tenu des débats de la Commission et des renseignements complémentaires qu'il pourra obtenir. Peut-être serait-il bon, comme l'a proposé M. Tabibi, que la Commission associe ultérieurement à ses débats des représentants des organisations du groupe des Nations Unies.

51. Il serait très utile, vu l'importance croissante des organisations internationales, d'aboutir à un projet d'articles en la matière. En effet, en l'état actuel des choses, les organisations internationales sont des sujets de droit international, mais des sujets marginaux au regard de la Convention de Vienne.

52. M. YASSEEN limitera ses observations à quatre questions que le Rapporteur spécial a soulevées lorsqu'il a présenté son excellent rapport.

53. En ce qui concerne la méthode en général, il y a lieu de s'inspirer autant que possible de la Convention de Vienne, mais aussi de tenir compte de la nature particulière des organisations internationales. Une organisation internationale n'est pas un Etat. Si la Convention de Vienne n'a pas mentionné les organisations internationales et les accords conclus par elles, c'est parce que la Commission elle-même avait jugé que la question ne coïncidait pas exactement avec celle qui devait faire l'objet de la Convention et qu'il ne fallait pas se laisser prendre à des analogies parfois trompeuses.

54. Pour ce qui est de la capacité des organisations internationales de conclure des traités, une convention sur les accords conclus entre organisations internationales devrait contenir une règle s'y rapportant. Mais la Commission doit respecter l'autonomie des organisations et elle ne pourrait pas, par une convention qu'elle élaborerait, modifier le statut d'une organisation ou accroître ou restreindre sa compétence. Tout article sur la capacité de conclure des traités doit donc refléter la réalité et chercher la compétence de l'organisation là où elle se trouve : dans le droit propre à l'organisation, c'est-à-dire dans les règles pertinentes de celle-ci.

55. Il en va de même pour la représentation. Une convention élaborée par la Commission ne pourrait donner au chef d'un secrétariat des compétences que ne lui reconnaît pas le droit de l'organisation. Là encore, c'est dans les règles pertinentes de l'organisation qu'il faut chercher la solution.

56. Enfin, la question des accords conclus par les organes subsidiaires est aussi une question qui relève du droit interne de l'organisation, dont toute règle en la matière devra s'inspirer.

La séance est levée à 13 heures.

## 1243° SÉANCE

Vendredi 6 juillet 1973, à 9 h 40

Président : M. Jorge CASTAÑEDA

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Bilge, M. El-Erian, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

### Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales

(A/CN.4/258; A/CN.4/271)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à résumer le débat et à présenter ses conclusions.

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) croit pouvoir dire qu'il ressort du débat que la Commission l'engage à poursuivre ses travaux et à lui soumettre à sa session suivante un troisième rapport, qui contienne un début de projet d'articles. Il se félicite de pouvoir désormais parler en sa qualité de rapporteur, c'est-à-dire de personne chargée de traduire les idées de la Commission et non plus les siennes propres. Ce qui se dégage de l'échange de vues qui a eu lieu semble pouvoir être résumé comme suit.

3. En ce qui concerne la méthode, la Commission en général a approuvé la méthode suivie jusqu'ici et a admis qu'elle continue à être appliquée dans l'avenir immédiat. Le Secrétariat sera donc chargé de transmettre le deuxième rapport du Rapporteur spécial et les comptes rendus des débats qui s'y rapportent aux organisations qui ont envoyé des renseignements ainsi qu'à celles qui ne l'ont pas encore fait, en les priant de formuler leurs observations sur ce deuxième rapport dans les mêmes conditions que sur le premier. Il leur rappellera, en outre, qu'il serait souhaitable qu'elles autorisent le Rapporteur spécial à publier les renseignements qu'elles donnent ou ont donné, au besoin après les avoir modifiés ou complétés selon leurs instructions. Il serait bon aussi que des demandes de renseignements sur des points nouveaux leur soient adressées, notamment en ce qui concerne la question, soulevée par M. Kearney et M. Ustor, de la distinction entre les accords qui sont des accords internationaux proprement dits et ceux qui sont en réalité des contrats.

4. La réponse théorique à cette question est simple : sont des accords internationaux les accords qui sont soumis au droit international public ; ceux qui sont soumis à toute autre règle juridique, interne ou transnationale n'en sont pas. Cependant, du point de vue de la distinction dans les faits, il serait bon d'avoir des indications sur la pratique des organisations dans un domaine qui touche à leurs finances, à leurs immeubles, à leurs fournitures, et, s'il est possible d'en dégager des conclusions, le Rapporteur spécial les soumettra à la Commission, qui verra si elles peuvent faire l'objet d'un projet d'article. Le Rapporteur spécial priera en outre le Secrétariat de rechercher, surtout en ce qui concerne les Nations Unies, s'il existe dans les chartes constitutives des organisations internationales des dispositions qui limitent expressément la capacité de l'organisation. Tel semble être le cas dans certains accords internationaux relatifs à des produits de base ; mais c'est en général la pratique qui commande la capacité des organisations.

5. Toujours en ce qui concerne la méthode, M. Reuter tient à répondre à certaines suggestions qui ont été faites. M. Ustor a demandé si le Rapporteur spécial ne pourrait pas étendre la portée de son étude en ayant recours à des moyens mécanographiques. Aux Etats-Unis et dans certaines universités européennes, des études des traités en général ont été faites à l'aide d'ordinateurs, mais bien qu'elles présentent un très grand intérêt sur le plan de la science politique, il y a lieu de se demander si les résultats auxquels ce