

Document:-
A/CN.4/SR.1275

Compte rendu analytique de la 1275e 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:-
1974, vol. I

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

cela au principe de l'unité du régime des traités. La Commission doit réfléchir à ce problème, que le Rapporteur spécial a eu le mérite d'évoquer, et chercher la formule qui permettra de lui apporter la meilleure solution.

52. M. KEARNEY, après avoir félicité le Rapporteur spécial de son rapport, dit qu'il n'a rien à objecter à la méthode et à la position adoptées, encore qu'il soit porté à penser, comme M. Hambro et d'autres membres de la commission, qu'il est inutile de redire, chaque fois que le mot « traités » est employé qu'il s'agit des « traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales ». Cependant, à son avis, le mieux serait d'examiner ce point en liaison avec l'article 2, 1 *a*.

53. M. Kearney ne juge pas nécessaire de distinguer, dès le début, entre les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales et les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales. C'est là une question que l'on réglera mieux dans le contexte de chacun des articles, au fur et à mesure de leur examen.

54. Enfin, M. Kearney signale que la seconde phrase de l'article premier a uniquement pour objet de préciser que le projet d'articles à l'examen doit s'appliquer à la situation envisagée à l'article 3, *c*, de la Convention de Vienne. Toutefois, ce n'est que lorsque la Commission aura examiné l'ensemble des articles qu'elle pourra voir si le projet à l'étude supplée complètement à cette disposition de la Convention de Vienne. C'est pourquoi M. Kearney estime que la solution logique consisterait à laisser la seconde phrase de côté en attendant de mieux connaître la teneur du projet.

55. M. RAMANGASOAVINA a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du troisième rapport de M. Reuter, qui précise l'orientation et la portée exacte du projet d'articles sur les traités conclus entre les Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Ce projet lui paraît être la suite logique de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il approuve la reconnaissance du principe du consensualisme qui a présidé à son élaboration ainsi que la méthode adoptée par le Rapporteur spécial et consistant à suivre pas à pas la Convention de Vienne. Cette méthode lui paraît très judicieuse, non seulement parce que la Commission doit rester fidèle à la Convention de Vienne, mais aussi parce que le projet constitue le complément nécessaire de cette convention.

56. En ce qui concerne l'article premier, qui définit la portée du projet, M. Ramangasoavina constate que la Convention de Vienne empiète déjà un peu sur la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. Si la première phrase de cet article ne pose pour lui aucun problème, la seconde, qui exclut l'application de l'article 3, *c*, de la Convention de Vienne, demande, à son avis, à être précisée. La portée exacte de cette seconde phrase ne lui paraît pas très claire : signifie-t-elle que l'article 3, *c*, de la Convention de Vienne devient sans effet ou qu'il ne s'applique pas aux cas visés dans le projet, mais continuera à s'appliquer à d'autres cas de traités entre Etats et autres sujets de droit international ? L'article 3, *c*, est-il mal placé dans la Convention de Vienne et trouverait-il mieux sa place dans le présent projet, ou l'article premier du projet à l'étude globe-t-il une matière

déjà traitée en partie dans la Convention de Vienne ? La Commission devra résoudre cette question plus tard, à la lumière des autres articles.

57. M. Ramangasoavina pense qu'il était bon que les organisations internationales soient consultées, car elles ont leur mot à dire sur la question.

La séance est levée à 18 h 10.

1275^e SÉANCE

Mardi 11 juin 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Yasseen.

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

(A/CN.4/277 ; A/CN.4/279)

[Point 7 de l'ordre du jour]

(suite)

ARTICLE PREMIER (Portée des présents articles) (suite)

1. M. MARTÍNEZ MORENO note que le rapport du Rapporteur spécial est à la fois dense dans sa teneur et écrit d'un bout à l'autre dans une langue claire et élégante.

2. Pour ce qui est de l'article premier, on ne saurait contester la justesse logique de la première phrase. Quant à la seconde, M. Martínez Moreno préférerait la voir maintenue, sous réserve d'un remaniement indiquant que le projet à l'examen ne s'applique pas à d'autres sujets de droit international que ceux qui sont envisagés dans la Convention de Vienne sur le droit des traités¹.

3. M. QUENTIN-BAXTER rappelle qu'à la session précédente le Rapporteur spécial a pleinement informé la Commission du fait que le sujet à l'examen doit être envisagé sur deux plans : en premier lieu, le souci de rester fidèle à la structure fondamentale de la Convention de Vienne, qui est un instrument achevé et adopté et, en second lieu, la recherche dans un domaine encore peu familier aux spécialistes du droit international. M. Quentin-Baxter est heureux de trouver dans le Rapporteur spécial un guide exceptionnellement qualifié pour ce voyage d'exploration en même temps qu'un maître dans l'art de la rédaction juridique.

¹ 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. 311.

4. Pour ce qui est de l'article premier, M. Quentin-Baxter estime que le Rapporteur spécial a eu raison d'employer le mot « traités » et de ne pas considérer que la terminologie de la Convention de Vienne constituait un empêchement à cet égard. Cependant, il souscrit aux objections de M. Hambro et d'autres membres de la Commission à l'encontre de la longueur et du caractère périphrastique de l'expression « traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales ». Il suffirait de définir le mot « traité » aux fins des articles à l'examen. Pour M. Quentin-Baxter, la seconde phrase de l'article premier doit être comprise comme une mise en garde du Rapporteur spécial contre toute tentative injustifiée de transposition, même partielle, des dispositions correspondantes de la Convention de Vienne. Pour le moment, il n'est pas nécessaire que le Comité de rédaction trouve une formule définitive. Il pourrait maintenir cette phrase à titre provisoire entre crochets.

5. M. CALLE y CALLE dit que le rapport que le Rapporteur spécial a présenté avec clarté et éloquence confirme l'existence de nombreux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. M. Tabibi a souligné l'importance de cette nouvelle source de droit international, qui est déjà reconnue implicitement à l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice.

6. L'article premier définit l'objectif du projet, qui est d'étendre et de compléter les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en codifiant les règles applicables aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Quand il examinera cet article, le Comité de rédaction devra faire soigneusement la distinction entre les deux catégories de traités. De l'avis de M. Calle y Calle, le meilleur moyen de résoudre ce problème serait de le faire dans le cadre de l'examen du projet article par article et, si besoin est, d'apporter de plus amples précisions dans le commentaire.

7. Enfin, la seconde phrase de l'article premier, qui prête à controverse, serait peut-être mieux à sa place à l'article 3 qui a pour objet de sauvegarder la force juridique des accords internationaux n'entrant pas dans le cadre du projet.

8. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, se déclare d'accord avec ceux qui ont souligné la nécessité de tenir compte de l'existence de deux catégories de traités, à savoir les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales et les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales. A cet égard, M. Ustor relève que la Commission semble être unanime à approuver l'emploi du mot « traité », défini aux fins du projet d'articles à l'examen, bien que, pour sa part, il juge important de faire une distinction entre les traités et les contrats. Cependant, il s'agit là d'une question qui pourrait être examinée à propos de l'article 2.

9. Pour ce qui est de la seconde phrase de l'article premier, M. Ustor juge impossible de se prononcer définitivement à son sujet au stade actuel, bien qu'il soit tout à fait concevable que des dispositions ultérieures du projet d'articles rendent cette clause nécessaire.

10. Parlant en qualité de président, il invite le Rapporteur spécial à répondre aux observations formulées au sujet de l'article premier.

11. M. REUTER (Rapporteur spécial) remercie les membres de la Commission de leurs observations et de la compréhension avec laquelle ils les ont présentées. Il accepte les critiques qui lui ont été adressées, et voudrait même en ajouter une autre, qui n'a pas été formulée et qui est peut-être la plus importante de toutes, car elle explique les imperfections du texte : c'est qu'en commençant par l'article premier le Rapporteur spécial a choisi une voie contraire à celle qui est généralement suivie dans l'examen d'un texte de traité. Il est, en effet, dangereux de commencer un projet d'articles par les dispositions les plus générales et il vaut mieux, si on le peut, commencer par les dispositions les plus concrètes. Si le Rapporteur spécial a adopté cette méthode, c'est qu'il y a, malgré tout, des questions initiales sur lesquelles il faut faire un choix. Si ce choix s'avère impossible, il faut, du moins, que la Commission soit parfaitement consciente de l'importance des problèmes qui se posent. Or, c'est en commençant par les articles initiaux que l'on se trouve en présence de ces problèmes et de ces choix.

12. Le Rapporteur spécial tient à souligner, tout d'abord, que la méthode qui consiste à adopter une numérotation parallèle à celle de la Convention de Vienne est tout à fait provisoire et que cette numérotation sera sujette à des modifications.

13. Il accepte que le terme « traité » soit dépouillé, si possible, de toute qualification et il entend faire une proposition en ce sens. Il accepte également de supprimer la seconde phrase de l'article premier. Toutefois, cette phrase a joué un certain rôle, comme l'a dit M. Ago, car elle a aidé la Commission à prendre conscience d'un problème fondamental : celui des relations entre le projet d'articles et la Convention de Vienne, qui ne cessera de se poser à la Commission tout au long de ses travaux et suscitera des difficultés considérables. Il est bien évident que la convention en cours d'élaboration et la Convention de Vienne sont deux instruments distincts et autonomes ; cependant, il est bien difficile d'imaginer que des Etats puissent être liés par l'une sans être liés par l'autre. M. Reuter se demande donc si la solution la plus raisonnable ne serait pas de sacrifier, du moins jusqu'à un certain point, l'autonomie du projet d'articles par rapport à la Convention de Vienne. Dans de nombreux cas, il y aura évidemment application simultanée des textes des deux conventions, notamment pour tout le chapitre concernant la formation et l'expression du consentement à être lié ; la Commission sera donc bien obligée de se référer à la Convention de Vienne dans son projet d'articles.

14. M. Reuter fait observer, par ailleurs, que, non seulement la Commission, mais encore les gouvernements adoptent, depuis plusieurs années, des textes de conventions de codification dont certaines dispositions sont inapplicables, sans que cela suscite la moindre observation. Ainsi, aucune observation n'a été formulée, tant à la Commission qu'à la Conférence de Vienne, au sujet de la disposition figurant au paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne, qui prévoit que, « lorsqu'un traité est un acte constitutif d'une organisation inter-

nationale et à moins qu'il n'en dispose autrement, une réserve exige l'acceptation de l'organe compétent de cette organisation ». Or cette disposition est inapplicable sur le plan conventionnel, car une convention entre Etats ne peut pas lier des organisations qui n'y sont pas parties. La Convention de Vienne proclame, d'ailleurs, solennellement que les traités n'ont pas d'effet à l'égard des Etats tiers. Cela signifie que la règle énoncée au paragraphe 3 de l'article 20 deviendra une règle coutumière, car ce n'est pas un mécanisme conventionnel qui peut l'appliquer. M. Reuter rappelle, à cet égard, que le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités a suscité des difficultés analogues. Il est donc évident que la Commission ne peut espérer résoudre par de purs mécanismes conventionnels la question des rapports entre deux conventions autonomes.

15. Pour ce qui est de l'observation formulée par M. Ouchakov et reprise par plusieurs membres de la Commission, le Rapporteur spécial précise qu'il est parti de l'hypothèse que la plupart des articles de la future convention s'appliqueraient à la fois aux traités entre Etats et organisations internationales et aux traités entre organisations internationales, alors que M. Ouchakov juge prudent, pour le moment, d'adopter un texte qui permette de distinguer, le cas échéant, entre ces deux catégories de traités. Sans modifier sa position, mais dans un souci de clarté et de précision et pour réserver l'avenir, le Rapporteur spécial soumet à la Commission un texte modifié de cet article qui, espère-t-il, donnera satisfaction à M. Ouchakov et à ceux qui, comme M. Hambro souhaitent un texte plus simple. Ce texte modifié est le suivant :

Les présents articles s'appliquent :

- a) aux traités conclus entre un ou plusieurs Etats, d'une part, et une ou plusieurs organisations, d'autre part;
- b) aux traités conclus entre des organisations internationales.

16. Ainsi, il suffira à la Commission de se référer aux traités visés aux alinéas *a* et *b* de l'article premier ou à l'un ou l'autre de ces alinéas, selon qu'elle voudra se référer à l'ensemble des traités qui font l'objet des présents articles ou à l'une ou l'autre des deux catégories de traités envisagées.

17. Le PRÉSIDENT, constatant que la discussion relative à l'article premier est close, propose que cet article soit renvoyé au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé ².

18. Le PRÉSIDENT propose que, pour gagner du temps, le Rapporteur spécial présente en même temps les quatre autres articles de son projet.

19. M. OUCHAKOV appuie cette proposition.

20. M. KEARNEY préférerait que la Commission consacre des séances supplémentaires à la question plutôt que d'adopter une procédure qui aboutirait à transmettre au Comité de rédaction un ensemble confus d'observations. Il suggère que la Commission aborde les articles restants un par un et que les membres s'abstiennent de formuler des observations à moins de soumettre une proposition concrète.

21. M. TSURUOKA voudrait connaître le sentiment du Rapporteur spécial sur la question.

22. M. REUTER (Rapporteur spécial) rappelle qu'il a préconisé, à plusieurs reprises, un changement des méthodes de travail de la Commission et qu'il a envisagé la possibilité d'accélérer les débats. Il accepte donc volontiers de tenter l'expérience proposée par le Président et il laissera aux membres de la Commission le soin de juger de la valeur de la nouvelle méthode. Il pense, pour sa part, qu'il est possible d'appliquer la méthode proposée. Des quatre articles qui restent à examiner, l'article 6 est le plus important et celui qui pose le plus de problèmes : les autres, dans ce qu'ils ont d'intéressant, ne mènent qu'à l'article 6 et n'appellent, par ailleurs, que des choix relativement simples.

23. Le PRÉSIDENT demande à M. Kearney s'il est prêt à accepter cette méthode simplifiée.

24. M. KEARNEY se déclare prêt à l'accepter.

ARTICLES 2, 3, 4 et 6.

25. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les autres articles de son projet, qui sont ainsi libellés :

Article 2

Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

a) L'expression « traité conclu entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales et régi à titre principal par le droit international général, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes et quelle que soit sa dénomination particulière;

[b) et c)]*

d) L'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat ou par une organisation internationale quand ils signent, ratifient, acceptent ou approuvent un traité conclu entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, par laquelle ils visent à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat ou à cette organisation internationale;

e) L'expression « Etat ayant participé à la négociation » s'entend d'un Etat ayant participé à l'élaboration et à l'adoption du texte du traité; l'expression « organisation ayant participé à la négociation » s'entend d'une organisation ayant participé en tant que partie éventuelle à ce traité, à l'élaboration et à l'adoption du texte de ce traité;

f) L'expression « Etat contractant » ou « organisation contractante » s'entend d'un Etat ou d'une organisation qui a consenti à être lié par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non;

[g) et h)]*

i) L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale.

2. Les dispositions du paragraphe 1, concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjudicient pas à l'emploi de ces expressions ni au sens qui peut leur être donné dans le droit interne d'un Etat ou dans le droit propre à une organisation internationale.

² Pour la suite du débat, voir 1291^e séance, par. 4.

* Il n'a pas été inclus de disposition qui corresponde à la Convention de Vienne; voir le rapport (A/CN.4/279), avant-propos, par. 5.

Article 3

Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles

Le fait que les présents articles ne s'appliquent ni aux accords internationaux conclus entre des organisations internationales et des sujets de droit international autres que des Etats ou des organisations internationales, ni aux accords entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, qui n'ont pas été conclus par écrit, ne porte pas atteinte :

- a) à la valeur juridique de tels accords;
- b) à l'application à ces accords de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles;
- c) à l'application desdits articles aux relations entre Etats et organisations ou entre organisations, lorsque lesdites relations sont régies par des accords internationaux auxquels sont également parties des sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales.

Article 4

Non-rétroactivité des présents articles

Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquels les traités entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales seraient soumis en vertu du droit international indépendamment des présents articles, ceux-ci s'appliquent uniquement à de tels traités conclus après l'entrée en vigueur des présents articles à l'égard de ces Etats et de ces organisations.

[Article 5]*

Article 6

Capacité des organisations internationales de conclure des traités

La capacité de conclure des traités est, pour les organisations internationales, déterminée par les règles pertinentes de chaque organisation.

26. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 2 contient, par rapport au texte de la Convention de Vienne, deux précisions supplémentaires qu'il juge, sinon indispensables, du moins utiles et qui consistent à ajouter, à la formule « régi par le droit international », les mots « à titre principal » et « général ». La première addition est destinée à résoudre le problème qui peut se poser lorsqu'un acte conventionnel liant une organisation internationale à un Etat ou à une autre organisation internationale est soumis à la fois au droit international et au droit national d'un Etat. Le problème peut d'ailleurs se poser tout aussi bien pour les traités entre Etats visés par la Convention de Vienne. Il arrive, en effet, fréquemment qu'une situation juridique, tout en relevant dans son ensemble du droit international, soit soumise, pour certains de ses aspects, à des règles de droit national, selon le mécanisme du renvoi. La question est, en fait, très simple : tout acte conventionnel, quel qu'il soit, doit dépendre, à titre principal, d'un régime juridique donné — droit international ou droit national. S'il dépend du droit national, c'est un contrat; s'il dépend du droit international, c'est un accord international ou un traité. La portée pratique de cette distinc-

tion n'est peut-être pas très importante pour les traités entre Etats ni pour les traités entre Etats et organisations internationales, mais elle est utile pour les actes conventionnels conclus entre des organisations internationales et des particuliers ou d'autres organisations internationales. Un manque de précision sur ce point peut créer des difficultés, comme dans le cas d'arbitrage cité dans le rapport. Il est donc absolument nécessaire de déterminer si l'acte conventionnel dépend, à titre principal, du droit national ou du droit international.

27. A l'inverse de la première, la seconde addition, consistant à préciser qu'il s'agit du droit international « général », ne vaut que pour les accords qui mettent en cause des organisations internationales. Le Rapporteur spécial l'a jugée utile car, dans le cas de traités entre Etats, lorsqu'on spécifie, dans la Convention de Vienne, que l'expression « traité » s'entend « d'un accord international... régi par le droit international », aucune ambiguïté n'est possible : il s'agit, de toute évidence, du droit international *général*. Par contre, lorsqu'on se trouve en présence d'une organisation internationale, on peut avoir affaire à un phénomène spécifique. Il existe, en effet, un droit propre à chaque organisation internationale, qui est défini par la charte constitutive de cette organisation, mais qui comprend aussi des éléments plus ou moins développés selon les organisations : accords conclus avec des Etats ou avec d'autres organisations internationales, règlements de procédure ou même, parfois, actes quasi législatifs. On peut donc concevoir qu'une organisation internationale place certains actes conventionnels sous le régime du droit international général, et c'est à ces actes conventionnels là que s'applique le projet d'articles. Cependant, on peut également concevoir qu'une organisation internationale place un acte conventionnel essentiellement sous le régime du droit qui lui est propre. Cela voudrait dire que, lorsqu'une organisation conclut un accord avec un Etat membre, cet acte s'inscrit dans un système juridique particulier qui est celui de l'organisation, si bien que l'accord est soumis non seulement à la charte constitutive, mais aussi à toutes les règles qui constituent le droit de cette organisation. Le cas se présente, par exemple, pour les communautés européennes qui ont un droit propre, ou « droit dérivé », et les spécialistes du droit communautaire, voire les juges de la Cour de Justice des communautés européennes, admettent l'hypothèse envisagée. Par contre, quand on demande aux organisations internationales si elles ont conscience de ce problème, leurs réponses témoignent, dans l'ensemble, d'une très grande surprise, sinon d'une incompréhension totale. Le Rapporteur spécial pense, toutefois, que cette hypothèse serait moins surprenante si l'on examinait peut-être les accords conclus par les organisations financières avec certains Etats, car ces organisations ont élaboré toute une série de règles, de directives et de pratiques internes qui sont censées régir immédiatement tous les actes qu'elles concluent. On pourrait également citer l'exemple des accords conclus entre l'Organisation des Nations Unies et certains Etats pour le fonctionnement d'une force d'urgence, qui supposent non seulement l'application de la Charte, mais aussi l'application de tout un droit des Nations Unies composé de règles, de décisions et de divers éléments élaborés par le Secrétaire

* Il n'a pas été inclus de disposition qui corresponde à la Convention de Vienne; voir le rapport (A/CN.4/279), avant-propos, par. 5.

général. Le Rapporteur spécial admet que la préoccupation qui a inspiré l'addition du mot « général » au texte de la Convention de Vienne anticipe peut-être un peu sur l'avenir, mais il la juge importante et rappelle qu'elle est propre au cas des organisations internationales.

28. Le Rapporteur spécial n'a aucune observation à faire au sujet de l'article 2, paragraphe 1, *d*, qui est une simple transposition de la disposition correspondante de la Convention de Vienne.

29. En ce qui concerne le paragraphe 1, *e*, une précision lui paraît nécessaire : le texte correspondant de la Convention de Vienne définit l'expression « Etat ayant participé à la négociation » ; il faut donc, dans le projet d'articles, englober dans la définition « l'organisation ayant participé à la négociation ». Cependant, les Etats participent à la négociation des traités auxquels ils sont appelés à devenir parties, alors que les organisations participent à la négociation de traités destinés à rester des traités entre Etats et auxquels elles ne seront jamais parties. Dans la pratique moderne, les organisations internationales participent de diverses manières — par leur secrétariat, leurs organes spécialisés ou leurs agents — à l'élaboration et à l'adoption de traités entre Etats. Cette pratique est suivie non seulement par l'Organisation des Nations Unies, mais par toutes les institutions spécialisées et, notamment, par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. On peut dire, dans ce sens, que l'organisation participe à la négociation d'un traité entre Etats. Cependant, l'hypothèse envisagée dans le projet d'articles est uniquement celle de la participation d'une organisation à l'élaboration d'un traité auquel elle est destinée à devenir partie.

30. Le paragraphe 1, *f*, n'appelle aucun commentaire.

31. Le paragraphe 1, *i*, qui reproduit exactement la disposition correspondante de la Convention de Vienne, n'appelle aucun commentaire d'ordre rédactionnel ; le Rapporteur spécial tient toutefois à appeler l'attention de la Commission sur l'importance exceptionnelle, dans le cas du projet à l'examen, de la définition qui y est proposée. Le Rapporteur spécial renonce, comme dans la Convention de Vienne et pour les mêmes raisons, à donner une définition de l'organisation internationale. Il renonce également à aborder le problème des entités qui font partie de l'organisation tout en ayant une certaine individualité. Il préfère, en effet, passer sous silence le problème des organes subsidiaires ou rattachés, car le statut de ces éléments particuliers dépend du droit constitutionnel propre à chaque organisation et il serait très dangereux d'énoncer des règles générales sur ce plan-là.

32. Le Rapporteur spécial rappelle, toutefois, que dans le projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, qui va être soumis à une conférence internationale en 1975, la Commission a adopté une autre solution en décidant de limiter son projet à certaines organisations à vocation mondiale³ — en gros, aux organismes des Nations Unies. Le Rapporteur spécial a été conscient du problème que

cette différence de solutions pouvait créer, et il a pris position très catégoriquement sur ce point, compte tenu du débat que la Commission a tenu, à sa vingt-cinquième session⁴. Il estime qu'il s'agit de deux situations absolument différentes. Dans le cas du projet d'articles sur la représentation des Etats, la Commission a cherché, en choisissant un groupe bien déterminé d'organisations internationales, à instituer une sorte de droit uniforme pour un groupe d'organisations qui, tout en ayant chacune leur droit propre, présentent des traits communs. Par contre, dans le cas des traités entre organisations internationales, il s'agit d'une tout autre hypothèse, car aucun traité auquel une organisation internationale est partie ne peut tenir son régime du droit propre à cette organisation. Procéder à une affirmation de ce genre serait nier le caractère international de ce traité. En effet, qu'il s'agisse d'un traité entre une organisation internationale et un Etat ou d'un traité entre deux organisations internationales, la source profonde de la force obligatoire du traité et de son régime est étrangère au droit propre de chaque organisation, sauf pour des règles comme celles qui concernent la formation et la manifestation du consentement à être lié.

33. Le paragraphe 2 de l'article 2 est une simple transposition de la disposition correspondante de la Convention de Vienne et ne soulève, par conséquent, aucune difficulté, sinon une difficulté de vocabulaire. Peut-on parler du « droit interne » d'une organisation internationale, comme la Convention de Vienne le fait pour le « droit interne » de l'Etat, ou est-il préférable d'employer l'expression « droit propre à une organisation internationale » ? La Commission a parfois, au cours de ses travaux, employé l'expression « droit interne d'une organisation internationale ». Cependant, le mot « interne » a une certaine connotation et s'applique plutôt au droit des Etats. Le Rapporteur spécial a donc choisi l'expression « droit propre à une organisation internationale ». Ce choix découle logiquement de sa position initiale qui consiste à opposer le droit international général au droit international particulier d'une organisation.

34. L'article 3 pose des problèmes assez délicats du point de vue rédactionnel, et le Rapporteur spécial espère que le Comité de rédaction s'inspirera, à cet égard, du nouveau texte proposé pour l'article premier. L'article pose le problème des « sujets de droit international autres que des Etats », mentionnés à l'article 3 de la Convention de Vienne, qui ne sont pas non plus des organisations internationales. En effet, du moment que la Convention de Vienne ne concerne que les accords entre Etats, à l'exclusion des autres sujets de droit international, et que le projet d'articles vise uniquement les accords conclus entre des organisations internationales ou entre des Etats et des organisations internationales, il reste encore un autre domaine conventionnel : celui des accords mettant en cause des sujets de droit international qui ne sont ni des Etats, ni des organisations internationales. Ces accords relèvent-ils de la Convention de Vienne ou du projet d'articles ? Le Rapporteur spécial a choisi de rattacher certains de ces accords au projet d'articles et d'autres à la Convention de Vienne. Cette solution lui a paru la plus

³ Voir *Annuaire... 1971*, vol. II, (1^{re} partie), p. 303, art. 2.

⁴ Voir *Annuaire... 1973*, vol. I, p. 204 à 207 et 217 à 230.

logique, car la Convention de Vienne entrera en vigueur avant le projet d'articles et connaîtra une application plus étendue.

35. L'article 4 du projet n'appelle aucune observation.

36. Quant à l'article 5 de la Convention de Vienne, il ne pouvait évidemment avoir d'équivalent dans le projet actuel. C'est sur lui, d'ailleurs, que se fonde le vocabulaire employé par le Rapporteur spécial dans l'article 6.

37. Les observations des membres de la Commission montrent que l'article 6 est l'article le plus important. Le Rapporteur spécial n'a pas exprimé ici son opinion personnelle. Il a essayé de trouver une formule susceptible de concilier les deux tendances qui existent au sein de la Commission et qui sont, l'une et l'autre, parfaitement respectables.

38. La position qu'il a adoptée à l'article 6 a une justification théorique. En effet, si les Etats sont égaux du point de vue du droit international et disposent tous, sans exception, de la même capacité de conclure des traités, il n'en est pas de même des organisations internationales, qui sont des créations découlant d'un acte discrétionnaire des Etats et sont, de ce fait, des entités fortement individualisées, marquées par une inégalité fondamentale — chacune étant modelée individuellement par la volonté de ses fondateurs, puis de ses membres, et entièrement dominée dans sa structure et ses pouvoirs par sa constitution. Ainsi, les règles pertinentes de chaque organisation peuvent inclure — ou ne pas inclure, selon leur caractère propre — une « pratique » susceptible de compléter ou de modifier sa charte constitutive. Il serait, toutefois, difficile en fait de citer une organisation internationale qui exclurait la « pratique » des sources de son droit. Lorsque l'on cherche à définir la capacité des organisations internationales de conclure des traités, il faut donc tenir compte, non seulement de la pratique établie au moment de l'entrée en vigueur du projet d'articles, mais aussi des pratiques en puissance. On ne peut, en effet, accepter les pratiques passées et exclure les pratiques à venir, car on exclurait ainsi la coutume.

39. Le Rapporteur spécial n'ignore pas que la formule qu'il propose ne donne pas entièrement satisfaction à ceux qui veulent accorder aux organisations internationales plus d'importance et de prestige. S'il est vrai que ce sont les règles pertinentes de chaque organisation qui lui confèrent la capacité de conclure un traité, il n'en est pas moins vrai que, si cet effet du droit propre à chaque organisation existe, c'est en vertu d'une règle générale du droit international qui l'autorise. On pourrait donc atténuer la sécheresse de l'article 6 en adoptant la variante proposée par le Rapporteur spécial au paragraphe 20 de son commentaire de l'article 6 (A/CN.4/279). Cette formule soulignerait le fait que la communauté internationale accepte, à l'heure actuelle, que les Etats se voient dotés d'un nouveau pouvoir : celui d'engendrer d'autres sujets de droit international. Le Rapporteur spécial doit, toutefois, prévenir la Commission que cette variante risque d'engendrer beaucoup de difficultés, non seulement théoriques, mais pratiques. En effet, les participants à la Conférence de Vienne n'ont pas pu se mettre d'accord sur la question de savoir si c'était le droit international ou les constitutions fédérales qui donnaient aux Etats membres des unions

fédérales le droit de conclure des traités, et la disposition dont il s'agit a été supprimée⁵.

40. M. OUCHAKOV dit que, s'inspirant du projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, le projet à l'étude devra peut-être définir l'expression « organisation » comme s'entendant « de l'organisation internationale en question »⁶.

41. Dans le projet d'article 2, paragraphe 1 *a*, les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales et les traités conclus entre des organisations internationales sont définis globalement, alors qu'il s'agit de deux catégories bien distinctes de traités qu'il aurait mieux valu définir séparément. Quant à l'expression « droit international général », le Rapporteur spécial a précisé qu'elle visait seulement les traités conclus entre des organisations internationales. Cette précision est nécessaire car la disposition à l'examen, qui a été rédigée selon une méthode synthétique, donne à penser qu'aussi bien les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales que ceux conclus entre des organisations internationales sont régis par le droit international général. C'est là un des nombreux inconvénients de cette méthode.

42. Comme il l'a fait pour l'article premier, M. Ouchakov suggère de remplacer les mots « deux ou plusieurs organisations internationales » par « des organisations internationales ».

43. En spécifiant que les traités visés dans l'article 2, paragraphe 1 *a*, sont régis « à titre principal » par le droit international général, le Rapporteur spécial semble avoir voulu lever un doute qui peut surgir non seulement au sujet de ces traités mais aussi au sujet des traités entre Etats auxquels s'applique la Convention de Vienne. Pour M. Ouchakov, les traités ne peuvent être régis que par le droit international. En revanche, certaines situations découlant de traités peuvent être régies par d'autres branches du droit. C'est ainsi que les situations régies par le droit aérien sont tantôt soumises à des règles de droit international public, tantôt à des règles de droit international privé, c'est-à-dire, par le système de renvoi, au droit interne. C'est par une fiction juridique qu'on peut parler du droit aérien comme d'un tout, bien que les règles de droit international public et de droit interne dont il se compose soient tout à fait distinctes. Si certaines situations découlant de traités peuvent être régies soit par le droit international public, soit par le droit interne les traités eux-mêmes ne peuvent pas être régis « à titre principal » par le droit international : ils sont régis entièrement par le droit international. L'addition proposée par le Rapporteur spécial n'est pas acceptable, d'autant plus qu'elle aurait pour effet indirect de modifier la Convention de Vienne sur un point où celle-ci est parfaitement claire.

44. En ce qui concerne les mots « droit international général », que le Rapporteur spécial considère comme applicables uniquement aux traités conclus entre des orga-

⁵ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, deuxième session* (1969), Comptes rendus analytiques (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.6), p. 6 à 16.

⁶ Voir *Annuaire... 1971*, vol. II, (1^{re} partie), p. 301.

nisations internationales, M. Ouchakov fait observer que le droit international régional peut fort bien être appliqué à de tels traités, s'il n'est pas en contradiction avec le droit international général. C'est ainsi que les Etats membres du Marché commun ou du Conseil d'aide économique mutuelle peuvent fort bien élaborer des règles de droit international régional, plus détaillées que les règles du droit international général. Dès lors, il n'y a aucune raison pour ne soumettre les traités entre des organisations internationales qu'au seul droit international général.

45. L'emploi de la méthode synthétique pose des problèmes particulièrement épineux en ce qui concerne l'alinéa *d*. Dans cette disposition, le pronom « ils » se rapporte à la fois à un Etat et à une organisation internationale. S'il est possible de dire des Etats qu'ils « ratifient, acceptent ou approuvent un traité » il n'en va pas de même des organisations internationales. Il conviendrait d'abord de déterminer comment les organisations internationales peuvent se lier par des traités internationaux, puis d'introduire les distinctions à établir à ce propos entre les Etats et les organisations internationales, dans la disposition à l'examen. Autant dire que des difficultés formidables s'annoncent, qui n'apparaissent ni dans le texte de l'alinéa *d*, ni dans le commentaire qui s'y rapporte. Peut-être serait-il préférable que la Commission provisoirement cette disposition de côté, en attendant que le Rapporteur spécial fasse des suggestions sur la question de savoir par quels moyens une organisation internationale peut devenir partie à un traité.

46. Pour la définition de l'expression « organisation ayant participé à la négociation », contenue dans l'alinéa *e*, le Rapporteur spécial a fait appel à la notion de « partie éventuelle » à un traité. Pour M. Ouchakov, cette notion n'est pas nécessaire car on doit présumer que toute organisation ayant participé à la fois à l'élaboration et à l'adoption du texte d'un traité entend devenir partie à ce traité. Dans ces conditions, elle a participé à la négociation du traité, au même titre qu'un Etat. Lorsqu'une organisation ne participe qu'à l'élaboration du texte d'un traité, comme c'est le cas de la Commission, elle n'est normalement pas censée participer à la négociation du traité et y devenir partie.

47. Au sujet de l'alinéa *f*, étroitement inspiré de la disposition correspondante de la Convention de Vienne, M. Ouchakov se demande si une erreur ne s'est pas glissée dans l'une et l'autre de ces dispositions. Il ne peut admettre en effet qu'un Etat ou une organisation internationale liés par un traité déjà en vigueur puissent être un « Etat contractant » ou une « organisation contractante »; ils ne peuvent être que parties à un tel traité. D'ailleurs, l'article 2, paragraphe 1, *g*, de la Convention de Vienne dispose que : « L'expression « partie » s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur. » Cette question appelle des éclaircissements. Telles que M. Ouchakov les interprète, les définitions données dans l'alinéa à l'examen ne devraient s'appliquer qu'en cas de traité non encore en vigueur.

48. A propos de l'alinéa *i*, il conviendrait peut-être de préciser, dans le commentaire, que l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale licite. Si la question de la licéité ne se pose pas pour les Etats, il est par contre indispensable

qu'une organisation internationale soit licite pour pouvoir être considérée comme un sujet du droit international. Elle doit être constituée conformément aux normes de *ius cogens* du droit international général.

49. Le projet d'article 3 est tout à fait acceptable, mais son libellé devrait être modifié de façon à couvrir tous les cas pouvant être envisagés. Il faut notamment envisager l'éventualité d'un accord international conclu entre un Etat et une organisation internationale et auquel participerait encore un autre sujet du droit international, comme une partie belligérante.

50. M. Ouchakov n'a aucune observation à formuler en ce qui concerne le projet d'article 4, sous réserve des modifications qu'il a proposées pour l'article premier, et qu'il conviendrait d'apporter aussi à cette disposition ⁷.

51. Il ressort du projet d'article 6 qu'une organisation internationale peut ne pas avoir la capacité de conclure des traités, cette capacité étant déterminée par les règles pertinentes de chaque organisation. Pour M. Ouchakov, toute organisation internationale a cette capacité, sans laquelle elle ne pourrait exister. En effet, les organisations internationales sont nécessairement rattachées au territoire d'un Etat et doivent conclure avec celui-ci un accord de siège, qui peut d'ailleurs n'être qu'un accord tacite et non pas un traité écrit. Ce n'est donc pas la capacité de conclure des traités en tant que telle qui est en cause, mais l'exercice de cette capacité; celui-ci est déterminé par la nature des activités de l'organisation en question. C'est ainsi que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ne saurait, par exemple, conclure un traité de commerce. C'est pourquoi M. Ouchakov doute de la nécessité de l'article 6. Si cette disposition était maintenue, elle devrait peut-être stipuler que toute organisation internationale a la capacité de conclure des traités mais que l'exercice de cette capacité comporte des limites.

52. M. TAMMES dit qu'il aurait souhaité donner son avis sur plusieurs articles mais que, faute de temps et faute de pouvoir assister à la 1277^e séance à laquelle le présent débat doit se poursuivre, il limitera ses observations à l'article 6. Il a été confirmé dans son impression que, en présence de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la Commission verrait surgir un certain nombre de problèmes dont elle eût préféré ajourner l'examen jusqu'à ce que le besoin d'une réponse claire se fasse effectivement sentir.

53. M. TAMMES incline à partager le point de vue de M. Ouchakov. L'article 6 de la Convention de Vienne, qui n'a pas posé de problèmes fondamentaux à la Conférence de Vienne sur le droit des traités, soulève en fait d'importantes questions dans le contexte à l'examen, ainsi qu'il ressort du long commentaire du Rapporteur spécial dans son troisième rapport. En particulier, l'origine ou la source de la capacité ainsi que la question tout entière de la structure hiérarchique du droit international ont attiré l'attention tant de la Commission elle-même que de la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Il ne fait guère de doute que ces problèmes n'aient été présents à l'esprit des négociateurs de l'Accord que le Bureau inter-

⁷ Voir séance précédente, par. 32.

national des poids et mesures a signé, en 1875, avec son pays hôte, la France, et qui est mentionné dans l'admirable premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/258, par. 6)⁸. Les responsables de cet accord avaient, en l'occurrence, tout simplement agi. La leçon qu'il convient de tirer de ces situations est que l'acte consistant à conclure un traité précède toujours la reconnaissance de la capacité de l'organisation intéressée. Toutefois, le point essentiel est que la capacité de l'organisation ne saurait être prévue par le droit interne de l'organisation elle-même.

54. Pour ces raisons, M. Tammes a du mal à accepter le texte qui est proposé pour l'article 6 et qui ne tient aucunement compte de l'élément externe implicite dans toute référence générale au droit international, telle que celle sur laquelle l'article 6 de la Convention de Vienne est de toute évidence fondé. Sous sa forme actuelle, le texte est donc incomplet et ne saurait par conséquent être accepté comme un exposé fidèle de la situation. Dans tous les systèmes juridiques, la capacité est conférée par une source extérieure. Une entité juridique ne peut jamais s'investir elle-même d'une capacité générale; elle peut uniquement limiter cette capacité. Dans le cas d'une organisation internationale, cela signifie que l'organisation détermine, par ses propres règles, sa compétence propre et celle de ses organes.

55. Il est significatif que, dans ses avis mentionnés au paragraphe 16 du commentaire sur l'article 6, la Cour internationale de Justice mentionne la « compétence » nécessaire pour s'acquitter de certaines fonctions ainsi que les « pouvoirs » conférés à une organisation, mais ne parle pas de la « capacité ».

56. M. Tammes préfère donc, pour le texte du projet d'article 6, la variante que le Rapporteur spécial a proposée dans le paragraphe 20 du commentaire. Toutefois, même cette formule suscite des réserves de sa part et il craint que la Commission ne s'aventure une fois de plus dans le domaine perfide de la sémantique en essayant de traiter dans un seul et même article les deux problèmes de la capacité et de la compétence. Il serait peut-être souhaitable de renoncer à la partie finale du libellé, qui n'est pas absolument indispensable et qui n'a pas son équivalent dans l'article 6 de la Convention de Vienne.

57. M. TSURUOKA approuve, d'une manière générale, toutes les dispositions du projet, sous réserve de certaines améliorations rédactionnelles. En particulier il est d'avis de maintenir l'article 6 malgré les difficultés que celui-ci risque de susciter, dans la pratique, en ce qui concerne la reconnaissance, par les Etats ou les organisations internationales qui seront parties à la future convention, de la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Cependant, comme cet article ne préjuge en rien les questions relatives à la reconnaissance de cette capacité par les autres sujets du droit international, il ne devrait pas entraîner de difficultés insurmontables.

58. M. CALLE y CALLE dit qu'il est indispensable de maintenir dans le projet cet article essentiel qu'est l'article 6. Cet article pose toutefois le problème de l'origine ou de la source de la capacité. Il est incontestable que, lorsqu'elle conclut un accord, une organisation agit

en vertu d'une capacité antérieure quand bien même celle-ci ne serait établie par aucune règle. La question se pose de savoir si l'article 6 doit viser à attribuer la capacité aux organisations internationales ou s'il doit se borner à reconnaître une capacité existante et peut-être à en limiter la portée. A cet égard, M. Calle y Calle est convaincu que les organisations internationales ont la capacité de conclure des traités; seul, l'exercice de cette capacité est sujet à une réglementation ou à des limitations.

59. En conséquence, il ne suffit pas de se référer, dans l'article 6, aux « règles pertinentes » de l'organisation; M. Calle y Calle propose une formule élargie, telle que « l'instrument constitutif et les autres règles pertinentes de l'organisation ». Pour déterminer la source de la capacité, il est nécessaire de se reporter à l'instrument constitutif de l'organisation. Les autres règles concernent l'exercice de la capacité, dont les limites dépendront de la nature et du but de l'organisation.

60. En terminant, M. Calle y Calle suggère que le Comité de rédaction élabore, pour le projet d'article 6, une règle plus perfectionnée qui reprenne la notion d'« étendue de la capacité » des organisations internationales, figurant dans la variante proposée par le Rapporteur spécial.

La séance est levée à 13 heures.

1276^e SÉANCE

Mercredi 12 juin 1974, à 10 h 15

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Yasseen.

Hommage à la mémoire de M. Milan Bartoš

1. Le PRÉSIDENT déclare ouverte la séance que la Commission a décidé de consacrer spécialement à un hommage à la mémoire de son cher ami et éminent collègue, le regretté Milan Bartoš. Il rappelle aux membres qu'un hommage éloquent a déjà été rendu à M. Bartoš, à la première séance de la session en cours, par M. Castañeda, président de la Commission à sa vingt-cinquième session, et par le Conseiller juridique, représentant le Secrétaire général, qui a présenté à la Commission non seulement ses condoléances personnelles et celles du Secrétaire général, mais aussi celles du secrétariat de l'ONU tout entier. Sur la proposition du juriste hors classe, qui est l'animateur du Séminaire de droit international, la dixième session de ce séminaire a été désignée « Session Milan Bartoš ». M. Ustor saisit cette occasion pour exprimer la peine profonde que lui a causé personnellement la disparition d'un homme qui a été son ami personnel et certainement celui de tous les membres de la Commission.

⁸ Reproduit dans l'*Annuaire... 1972*, vol. II.