

Document:-  
**A/CN.4/SR.1277**

**Compte rendu analytique de la 1277e 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>)*

75. M. EL-ERIAN dit qu'il a reçu des messages de M. Bedjaoui et de M. Elias qui expriment le regret de ne pouvoir assister à la séance et déclarent s'associer à l'hommage rendu à la mémoire de leur ami et collègue très estimé, Milan Bartoš.

76. Le PRÉSIDENT dit que les comptes rendus de la séance commémorative spéciale et de la séance d'ouverture de la session seront envoyés à M<sup>me</sup> Bartoš et au Gouvernement yougoslave avec des lettres appropriées.

La séance est levée à 12 h 15.

## 1277<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 13 juin 1974, à 10 h 15*

*Président : M. Endre USTOR*

*puis : M. José SETTE CÂMARA*

*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. Tabibi, 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]

(*reprise du débat de la 1275<sup>e</sup> séance*)

#### ARTICLES 2, 3, 4 et 6 (*suite*)

1. M. HAMBRO félicite le Rapporteur spécial de la loyauté parfaite avec laquelle il a essayé d'exprimer l'opinion de la Commission. Si parfois il a été ainsi amené à s'écarter de ses travaux antérieurs, cela s'explique uniquement par l'évolution du droit international en la matière.

2. M. Hambro ne commentera pas les projets d'articles 2, 3 et 4 et fera porter ses remarques uniquement sur l'article 6. Il rappelle, à cet égard, que la Commission poursuit un double objectif : codification et développement progressif du droit international. Pour codifier le droit, il faut se fonder sur la pratique, la coutume : mais, sur le sujet à l'examen, la coutume présente des lacunes et, si la Commission veut combler ces lacunes, il faut développer le droit. Comme, par ailleurs, les organisations internationales sont appelées à prendre de plus en plus d'importance dans la vie internationale, la Commission a le devoir de faire tout ce qui est en son pouvoir pour renforcer la position juridique des organisations internationales. C'est là le principe qui doit la guider dans ses travaux.

3. M. Hambro est donc prêt à accepter l'article 6 dans son libellé actuel. Il est heureux que le Rapporteur spécial

ait souligné, aux paragraphes 26 et 27 de son commentaire (A/CN.4/279), que ce n'est pas le droit de chaque organisation internationale qui lui confère la capacité de conclure des traités, mais le droit international général. Il est heureux également que le Rapporteur spécial ait affirmé, ainsi que plusieurs autres membres de la Commission, que chaque organisation internationale a dès l'origine la capacité de conclure des traités. D'autre part, cette capacité est évidemment soumise à des limites et à des modalités qui sont fixées par le droit de chaque organisation. La Commission n'a donc pas ici à fixer ces limites et ces modalités, non plus qu'à donner une définition exacte de l'organisation internationale; elle doit seulement traiter du droit général des organisations internationales dans le domaine qui l'occupe.

4. Tout en acceptant l'article 6 tel qu'il est rédigé, M. Hambro préférerait de beaucoup la variante suggérée par le Rapporteur spécial au paragraphe 20 de son commentaire; il lui paraît, en effet, utile d'affirmer que la capacité des organisations internationales de conclure des traités est déjà admise dans son principe par le droit international général, afin d'éviter tout malentendu à l'avenir. Il n'aime guère, toutefois, l'expression « règles pertinentes de chaque organisation », tout en reconnaissant qu'il sera peut-être difficile de trouver une meilleure formule. Il préférerait la formule « droit propre à chaque organisation », mais reconnaît qu'en anglais l'expression « *proper law* » est surtout utilisée en droit international privé. Il se demande donc si on ne pourrait pas résoudre le problème en disant simplement « ... par le droit de chaque organisation » : cette formule générale désignerait, en effet, aussi bien la pratique que les règles pertinentes de chaque organisation.

5. M. Hambro considère que le commentaire du Rapporteur spécial sur l'article 6 est excellent et il voudrait que les paragraphes 13, 16 et 26 à 28, avec les extraits des avis de la Cour internationale de Justice, figurent dans le commentaire de la Commission sur cet article.

6. M. MARTÍNEZ MORENO dit que la présentation des projets d'articles par le Rapporteur spécial a été si claire et la méthode qu'il a suivie est si parfaitement conforme à la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>1</sup> qu'il lui est difficile de formuler des observations à leur sujet, sauf en ce qui concerne la question de principe posée par l'article 6 et quelques détails qui pourront être réglés dans le commentaire.

7. En ce qui concerne le paragraphe 1 *a* de l'article 2, M. Martínez Moreno ne voit pas d'objection à l'emploi de l'expression « droit international général » mais il demande que la portée précise en soit indiquée dans le commentaire pour éviter toute confusion. En Amérique latine, la question de savoir si le droit international est universel ou si, comme le pensait notamment le juge Alejandro Alvarez, il existe un droit international régional, fait l'objet d'une vive controverse depuis le début du siècle. Il faudrait aussi mentionner dans le commentaire une question qui découle de la proposition du Rapporteur spécial tendant à faire figurer dans le paragraphe 1 *e*

<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. 311.

de l'article 2 les mots « en tant que partie éventuelle à ce traité ». Il est vrai qu'une organisation internationale prête souvent son concours aux Etats pour négocier et élaborer un traité sans indiquer qu'elle y est elle-même partie. Cependant, la même situation peut se produire pour un Etat, qui pourrait fournir des facilités à deux autres Etats pour la négociation d'un traité bilatéral.

8. L'article 6 pose une très importante question de principe. Le Rapporteur spécial a dit qu'il y avait deux positions très nettes sur cette question, tant à la Commission que dans les observations des gouvernements. L'une est qu'une organisation internationale, du fait même de son existence, possède la capacité de conclure des traités; l'autre est que cette capacité n'est déterminée que par la structure constitutionnelle de l'organisation en question, telle qu'elle est définie dans son acte constitutif. Dans le premier cas, la capacité de conclure des traités procède du droit international, tandis que dans l'autre elle découle de la volonté des membres qui ont élaboré l'acte constitutif. Par ailleurs, l'idée que l'organisation ne possède pas de personnalité internationale et, par conséquent, n'a pas la capacité de conclure des traités est démentie tant par la pratique — M. Tabibi a indiqué que plus de six mille traités ont été conclus par l'Organisation des Nations Unies — que par les avis consultatifs de la Cour internationale de Justice sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*<sup>2</sup>, l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*<sup>3</sup> et *Certaines dépenses des Nations Unies (Art. 17, par. 2, de la Charte)*<sup>4</sup>.

9. M. Martínez Moreno ne pense pas qu'il soit possible de nier que toutes les organisations internationales ont la capacité de conclure des traités mais il n'est pas sûr que cette capacité ne puisse pas hypothétiquement être limitée par leurs actes constitutifs. Il apparaît, en tout cas, que toutes ces organisations ont la capacité de conclure des traités concernant leurs privilèges et immunités dans le pays hôte. Après une analyse approfondie de la question, le Rapporteur spécial a trouvé une formule que M. Martínez Moreno est disposé à accepter. Déclarer que la capacité des organisations internationales de conclure des traités est déterminée par les règles pertinentes de chaque organisation revient à reconnaître implicitement cette capacité.

10. M. Martínez Moreno note que les opinions exprimées par les gouvernements sur ce point varient quelque peu. Son pays n'a pas pris position à la Sixième Commission mais il l'a fait très clairement à l'Assemblée générale, lorsque son ministère des affaires étrangères a émis l'opinion, le 26 septembre 1973, que, puisque l'Organisation des Nations Unies avait la responsabilité fondamentale de sauvegarder la paix et la sécurité dans le monde, et qu'elle avait créé à cette fin un comité d'état-major au Siège, elle devrait ratifier les diverses conventions humanitaires de Genève concernant notamment le traitement des prisonniers de guerre et des populations civiles<sup>5</sup>. A

cette occasion, le Ministère des affaires étrangères a fermement reconnu la capacité des organisations internationales de conclure des traités; M. Martínez Moreno partage les vues ainsi exprimées au nom de son pays.

11. En résumé, M. Martínez Moreno se déclare en faveur d'une formule analogue à celle qui figure dans la Convention de Vienne au sujet de la capacité des Etats mais il est disposé, par souci de parvenir à un texte généralement acceptable, à accepter le texte proposé par le Rapporteur spécial, qui dit que « la capacité de conclure des traités est déterminée par les règles pertinentes de chaque organisation ».

12. M. RAMANGASOAVINA approuve, dans l'ensemble, le texte proposé par le Rapporteur spécial, avec quelques réserves concernant l'article 6.

13. A l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2, la formule « régi à titre principal par le droit international général » lui paraît très heureuse. De même, au paragraphe 2 de l'article 2, l'expression « droit propre » appliquée à une organisation internationale lui paraît préférable à l'expression « droit interne », qui risquerait d'être ambiguë.

14. M. Ramangasoavina accepte sans difficulté le principe énoncé à l'article 6. Il reconnaît que tout travail de codification exige une certaine généralisation, mais il lui paraît difficile de soumettre les organisations internationales à une règle uniforme et de les enfermer dans un cadre trop rigide qui gênerait leur évolution future. Il préfère donc, comme M. Hambro, la formule proposée par le Rapporteur spécial au paragraphe 20 de son commentaire, qui préserverait la personnalité de l'organisation et permettrait à son droit de se développer. M. Ramangasoavina estime, en effet, que toute organisation, grande ou petite, est compétente pour conclure des traités, sauf en cas d'interdiction expresse contenue dans son acte constitutif. D'ailleurs, même si l'acte constitutif ne prévoit pas au départ la capacité de l'organisation de conclure des traités, l'organisation peut toujours acquérir cette capacité par la suite. Il faut donc commencer par affirmer que toute organisation internationale a la capacité de conclure des traités, sous réserve des dispositions de son acte constitutif.

15. M. Ramangasoavina n'aime pas beaucoup l'expression « *relevant rules* », car cette expression, qui se trouve déjà — il est vrai — dans l'article 5 de la Convention de Vienne, ne lui paraît pas avoir tout à fait le même sens en anglais qu'en français et en espagnol.

16. M. YASSEEN approuve, en principe, la méthode suivie par le Rapporteur spécial. Toutefois, en ce qui concerne le paragraphe 1 *a* de l'article 2, il serait facile de suivre de plus près le texte de la Convention de Vienne en disant : « l'expression « traité » aux fins des présents articles s'entend d'un accord international conclu... »; on éviterait ainsi la répétition d'une trop longue phrase.

17. M. Yasseen comprend les raisons pour lesquelles le Rapporteur spécial a apporté deux additions au texte de cet alinéa. Toutefois, l'expression « à titre principal » ne lui paraît pas nécessaire, car l'interprétation s'oriente déjà vers la solution indiquée. D'autre part, comme le Rapporteur spécial l'a dit lui-même, le problème que cette expression a pour objet de résoudre ne se pose pas seulement

<sup>2</sup> C.I.J. Recueil 1949, p. 174.

<sup>3</sup> C.I.J. Recueil 1954, p. 47.

<sup>4</sup> C.I.J. Recueil 1962, p. 151.

<sup>5</sup> Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, 2129<sup>e</sup> séance plénière.

pour les traités entre organisations internationales ou entre Etats et organisations internationales, mais aussi pour les traités entre Etats, visés par la Convention de Vienne. L'addition proposée pourrait donc créer un certain malentendu en donnant l'impression que la Commission a voulu ajouter, en ce qui concerne les traités entre organisations internationales ou entre Etats et organisations internationales, une condition qu'elle n'avait pas jugé bon de fixer en ce qui concerne les traités entre Etats.

18. En ce qui concerne la deuxième addition proposée par le Rapporteur spécial, M. Yasseen fait observer que les traités en question ne sont pas forcément régis par le droit international *général*, car, comme M. Ouchakov l'a fait observer à juste titre, on pourrait concevoir un traité régi par des dispositions du droit international régional. Il pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il faut également éviter l'expression « droit interne des organisations internationales », car le droit des organisations internationales relève déjà, dans une certaine mesure, du droit international et ne peut, par conséquent, être assimilé au droit interne. Il préfère donc l'expression « droit international » tout court, qui comprend à la fois le droit international général et le droit international régional.

19. En ce qui concerne le paragraphe 1 d de l'article 2, l'observation faite par M. Ouchakov au sujet de la ratification<sup>6</sup> pose, de l'avis de M. Yasseen, un problème de rédaction plutôt qu'un problème de fond. Il s'agit, en effet, de souligner qu'un Etat ou une organisation internationale peut faire des réserves au moment de signer ou, plus tard, au moment d'exprimer son consentement à être lié, que ce soit par une ratification, par une adhésion ou par une acceptation. La Commission pourrait revoir la question après avoir examiné toutes les modalités de l'expression du consentement à être lié de la part d'une organisation internationale.

20. A propos du paragraphe 1 i de l'article 2, M. Yasseen rappelle que, lors d'un débat tenu à l'Institut du droit international à Rome, la définition de la Convention de Vienne selon laquelle « l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale » n'a pas été acceptée; les participants au débat ont fait valoir, en effet, que, si l'on définissait « organisation internationale » par « organisation intergouvernementale », il n'y avait aucune raison pour ne pas employer cette dernière expression dès le début. M. Yasseen pense, pour sa part, qu'il faut quand même maintenir la terminologie de la Convention de Vienne, car il ne s'agit pas ici d'une définition, mais d'une simple précision : la Commission ne cherche pas à définir l'organisation internationale, mais se contente de préciser que, parmi les organisations internationales, c'est des organisations intergouvernementales que le projet veut parler.

21. M. Yasseen estime que l'article 6 est très bien formulé, car il se contente d'énoncer une réalité, sans préjuger des différentes attitudes doctrinales en la matière. Il le juge préférable, à cet égard, à la formule proposée par le Rapporteur spécial au paragraphe 20, qui est moins neutre et a davantage la forme d'une déclaration doctrinale. Cet article lui paraît acceptable sous sa forme actuelle.

22. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que, comme M. Ouchakov l'a souligné à juste titre, le paragraphe 1 a de l'article 2 revient à réviser la disposition correspondante de la Convention de Vienne, qui emploie l'expression « régi par le droit international » et non « régi à titre principal par le droit international général ».

23. M. Ustor convient, avec le Rapporteur spécial, que la question de savoir s'il peut exister des traités régis par des régimes de droit différents n'avait pas été examinée à fond à Vienne, mais il s'agit, bien entendu, d'une question d'interprétation. Tout traité conclu entre deux Etats est toujours régi par le droit international du fait que le droit international présume l'élément de consentement. Par ailleurs, un traité peut aussi être régi par le droit national, par exemple, si un Etat vend un terrain à un autre Etat pour la construction d'une ambassade. Cela supposerait un simple contrat par lequel le deuxième Etat deviendrait propriétaire du terrain et l'accord conclu serait alors régi à bien des égards par le droit national.

24. Comme d'autres membres de la Commission, M. Ustor pense que la Commission ne devrait peut-être pas aller au-delà de la Convention de Vienne dans le paragraphe 1 a de l'article 2; le Rapporteur spécial a lui-même déclaré, au paragraphe 5 de son commentaire, qu'il n'était pas absolument indispensable d'ajouter l'expression « à titre principal », malgré l'importance plus grande que celle-ci revêtirait dans les traités entre Etats étant donné qu'il était rare que ceux-ci soient régis par le droit national. M. Ustor est donc enclin à penser que la Commission devrait s'en tenir au texte de la Convention de Vienne et faire figurer les explications du Rapporteur spécial dans le commentaire.

25. L'article 6 est très important; en effet, s'il était admis qu'il y a des organisations internationales qui n'ont pas la capacité de conclure des traités, il faudrait rédiger un article concernant l'invalidité des traités puisqu'il pourrait se produire qu'un traité soit conclu par une organisation internationale qui n'a pas la capacité voulue. Par ailleurs, s'il est présumé que toutes les organisations internationales ont cette capacité, il faudra prévoir le cas dans lequel les organisations dont la capacité se limite à certains types de traités viendraient à conclure des traités *ultra vires*.

26. La véritable difficulté de l'article 6 provient de la disposition apparemment innocente du paragraphe 1 i de l'article 2, qui dispose que « l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale ». Il est clair que cela exclut les organisations non gouvernementales mais le problème est de distinguer les Etats comme tels des Etats qui établissent des organisations internationales. Par exemple, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, qui se réunit actuellement à Genève, a un secrétariat mais ne peut être qualifiée d'organisation internationale. Deviendrait-elle une organisation internationale si, ultérieurement, elle créait un siège permanent ?

27. Le principe fondamental de droit international qui régit la capacité se trouve énoncé comme suit dans l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* : « Alors qu'un Etat possède, dans leur totalité, les

<sup>6</sup> Voir 1275<sup>e</sup> séance, par. 45.

droits et les devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique <sup>7</sup>. »

28. Lorsque le Rapporteur spécial se réfère aux « règles pertinentes de chaque organisation » dans l'article 6, c'est certainement l'acte constitutif de l'Organisation et tous autres documents incorporant la volonté des Etats qui l'ont créée qu'il a présents à l'esprit. M. Ustor peut donc accepter le texte de l'article 6 quant au fond tout en pensant qu'il devrait être possible de préciser davantage ce que recouvrent les mots « règles pertinentes ».

29. M. EL-ERIAN n'a pas d'opinion bien arrêtée quant à la place de l'article 2, encore que, dans la pratique conventionnelle, l'article consacré aux expressions employées vienne généralement en premier.

30. En ce qui concerne le paragraphe 1 *a* de l'article 2, il partage les doutes exprimés par M. Ouchakov, le Président et le Rapporteur spécial lui-même. Il remercie ce dernier d'avoir donné à la Commission, dans son commentaire, une grande possibilité de choix en lui présentant toutes les solutions possibles. M. El Erian tient à préciser, toutefois, que ses doutes ne sont pas dictés par la crainte de s'écarter des dispositions de la Convention de Vienne; en effet, il ne voit pas pourquoi il serait inadmissible de s'écarter de cet instrument, quelques années après son élaboration, s'il y a des raisons suffisantes de le faire.

31. L'expression « à titre principal » et le mot « général » posent plus de problèmes qu'ils n'en résolvent. Le Rapporteur spécial a manifestement voulu régler le problème des contrats et autres situations qui opposent le droit international et le droit national mais le mieux serait de traiter de ces questions dans le commentaire. L'expression « droit international général » ne va pas sans difficulté; en effet, elle semble couvrir, en l'espèce, tant le traité-contrat que le traité-loi. Mieux vaudrait donc s'en tenir purement et simplement à l'expression « droit international ».

32. En ce qui concerne l'article 6, M. El-Erian préfère la variante que le Rapporteur spécial a proposée au paragraphe 20 de son commentaire. Dans le projet d'articles à l'étude, la Commission traite des organisations internationales de caractère universel; elle n'a pas vraiment le droit de traiter des organisations régionales, bien que celles-ci puissent être influencées par les organisations de caractère universel comme en témoigne l'influence de la Charte sur des organisations régionales comme la Ligue des Etats arabes ou l'Organisation de l'unité africaine.

33. L'abondance de la pratique n'autorise pas à mettre en doute la capacité de conclure des traités des organisations internationales de caractère universel, encore que cette capacité puisse être soumise à certaines restrictions comme peut l'être celle des Etats, par exemple, dans le cas de la neutralité permanente. Les organisations sont, somme toute, des entités qui ont été créées; les personnes morales ne sont pas égales aux personnes physiques mais peut-on dire que des personnes morales telles que les organisations internationales n'ont pas de capacité juri-

dique? On voit mal comment une organisation internationale pourrait établir son siège dans un autre Etat si une telle capacité lui faisait défaut.

34. Ce qu'on peut dire, c'est que la capacité de conclure des traités est soumise au droit de l'organisation internationale envisagée. Pourtant, que faire si l'acte constitutif de l'organisation est muet au sujet de la capacité? La Charte des Nations Unies a expressément habilité le Conseil de sécurité et les institutions spécialisées à conclure certains traités du fait de leur importance évidente, mais cela ne signifie certainement pas que ce pouvoir soit nécessairement limité à ce genre de traités.

35. M. KEARNEY, se référant au paragraphe 1 *a* de l'article 2, dit qu'après avoir étudié la proposition du Rapporteur spécial il peut accepter que l'expression « à titre principal » et le mot « général » soient supprimés. Le problème de la distinction entre les contrats régis par le droit national et les traités régis par le droit international est déjà suffisamment complexe; en s'efforçant de le résoudre par une définition, on ne ferait que le compliquer davantage.

36. En ce qui concerne le paragraphe 1 *i* de l'article 2, M. El-Erian a rouvert le débat sur le vieux problème de la définition de l'organisation internationale mais il ne pense pas que la Commission devrait introduire l'idée de l'organisation de caractère universel dans le projet à l'étude. Il se pose aussi la question de savoir si la définition, telle qu'elle est proposée par le Rapporteur spécial, couvrira le cas, lorsqu'il se produira, d'organisations internationales qui accueillent d'autres organisations internationales comme membres, tendance qui se manifeste déjà dans le cas du GATT et de la Communauté économique européenne.

37. M. Kearney ne pense pas que le paragraphe 2 de l'article 2 suscite de véritables difficultés, encore qu'il conteste l'emploi de l'expression « le droit propre à une organisation internationale ».

38. Enfin, M. Kearney est d'avis que l'article 6 est indispensable parce qu'il correspond à l'article 6 de la Convention de Vienne, bien qu'il convienne avec M. Tammes qu'il soit difficile de faire la différence entre la capacité et la compétence. Il suggère de modifier le texte comme suit : « Une organisation internationale a la capacité de conclure des traités conformément à ses règles pertinentes. »

*M. Sette Câmara, premier vice-président, prend la présidence.*

39. M. OUCHAKOV, complétant les observations qu'il a formulées à la 1275<sup>e</sup> séance <sup>8</sup>, déclare que le texte du paragraphe 2 de l'article 2 est acceptable, à l'exception des mots « dans le droit propre à une organisation internationale ». Cette formule soulève une question peut-être plus théorique que pratique, celle de l'existence d'un droit propre aux organisations internationales. Comme M. Ouchakov doute fort qu'un tel droit existe, il préférerait que le membre de phrase en question soit remplacé par « dans la pratique de l'organisation ».

40. Revenant entièrement sur ses précédentes remarques relatives à l'article 3, selon lesquelles la portée de cette

<sup>7</sup> C.I.J. Recueil 1949, p. 180.

<sup>8</sup> Par. 40 à 51.

disposition devait être élargie, M. Ouchakov considère à présent que cet article vise certains types d'accords non écrits et réserve leur valeur juridique. L'article envisage l'éventualité où des accords non écrits seraient conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre des organisations internationales. Il est douteux que de tels accords existent en pratique, comme il est douteux que la future convention puisse être applicable seulement aux accords conclus entre les organisations internationales et d'autres sujets du droit international. L'article 3 n'est pas facile à justifier et il soulève de nombreuses questions. Convient-il vraiment d'appliquer à des situations aussi spéciales que celles qui sont visées dans cet article des règles élaborées pour régir les relations particulières entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales ?

41. Dans sa précédente intervention, M. Ouchakov a fait part de ses doutes quant à la nécessité de l'article 6 et a exprimé l'espoir que cet article, si on le maintenait, serait rédigé différemment. Tout en conservant ses doutes, il préfère finalement que cette disposition soit maintenue sous sa forme actuelle si la Commission décide de ne pas la supprimer. Le libellé proposé par le Rapporteur spécial est probablement le plus souple possible et le plus acceptable, bien qu'il ne laisse pas de susciter des difficultés d'interprétation. Parfois, il est difficile de déterminer si l'on se trouve en présence d'un traité ou d'une organisation. C'est ainsi que, d'après certains auteurs, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a été un traité jusqu'au moment où le GATT a créé ses propres organes et est devenu une organisation. Il est également délicat de faire dépendre du droit international contemporain la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Ce sont ces considérations qui ont amené M. Ouchakov à réviser sa position à l'égard de l'article 6.

42. M. BILGE, après avoir souligné la complexité du sujet à l'examen et félicité le Rapporteur spécial d'avoir si magistralement dominé la matière, indique qu'il se bornera à commenter trois dispositions.

43. L'article 2, paragraphe 1 *a*, contient une définition du « traité », rédigée pour les besoins du projet d'articles. Le Rapporteur spécial a apporté deux additions à la définition correspondante de la Convention de Vienne. M. Bilge ne peut que lui donner raison d'avoir ajouté les mots « à titre principal » puisqu'il avait lui-même fait une proposition dans ce sens, à la Sixième Commission, lors de l'examen du projet d'articles sur le droit des traités. Toutefois, comme cette proposition avait été rejetée, mieux vaudrait peut-être ne pas introduire les mots en question dans le texte de la disposition, mais se borner à donner une explication dans le commentaire. Quant à l'addition du mot « général », qui complète l'expression « droit international », elle vise à distinguer le droit international proprement dit du droit propre de l'organisation internationale. Cette distinction est certainement nécessaire, mais il suffirait de l'indiquer dans le commentaire.

44. Comme M. Yasseen l'a fait observer, l'article 2, paragraphe 1 *i*, ne contient pas une définition de l'expression « organisation internationale » mais précise que seules les organisations intergouvernementales sont visées

par le projet d'articles. Il ne semble pas nécessaire de restreindre l'application du projet aux organisations intergouvernementales à vocation universelle, comme M. El-Erian l'a suggéré, puisque, aux termes de la résolution adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités<sup>9</sup>, la Commission a pour mandat d'étudier la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, au sens donné à cette dernière expression dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il est à noter d'autre part qu'il existe beaucoup de traités conclus par des organisations internationales sans vocation universelle, mais de type régional, et que ces traités ne doivent pas échapper à l'application de la future convention. Pareil choix aura cependant des incidences sur d'autres articles. Si l'on ne se limite pas aux organisations internationales du système des Nations Unies, il faudra faire preuve de prudence, notamment pour définir la capacité des organisations internationales de conclure des traités.

45. L'article 6, qui traite précisément de cette question, semble indispensable. D'ailleurs, la Commission a déjà reconnu la nécessité de consacrer une disposition à la capacité des organisations internationales de conclure des traités, ainsi qu'il ressort du commentaire au projet d'article 5 sur le droit des traités<sup>10</sup>. Ce n'est pas le principe même de la capacité des organisations internationales de conclure des traités qui est en cause, mais l'étendue de cette capacité. La source de la capacité peut être mentionnée dans l'article mais il importe surtout de bien en définir l'étendue. A cet effet, le Rapporteur spécial propose de se référer aux « règles pertinentes de chaque organisation », mais il serait peut-être préférable de recourir à un autre critère. Lorsque des Etats créent une organisation internationale, c'est pour poursuivre un but commun qu'ils ne sont pas en mesure d'atteindre par eux-mêmes. Ils donnent donc à l'organisation la capacité d'accomplir les fonctions lui permettant d'atteindre ce but. Le critère de la capacité fonctionnelle, tel que la Cour internationale de Justice l'a dégagé dans deux de ses avis consultatifs, semble donc préférable. La variante que le Rapporteur spécial propose pour le texte de l'article 6, au paragraphe 20 de son commentaire, ne fait pas non plus appel au critère de la capacité fonctionnelle et n'est pas entièrement satisfaisante. Comme la Commission s'oriente vers une notion large de l'organisation internationale, elle devrait se montrer assez restrictive quant à la capacité de l'organisation de conclure des traités et limiter cette capacité à ce qui est strictement nécessaire à l'exercice de ses fonctions. M. Bilge exprime l'espoir que le Rapporteur spécial envisagera la possibilité de combiner le libellé qu'il propose au paragraphe 20 de son commentaire sur l'article 6 avec celui que le professeur R. J. Dupuy a soumis à l'Institut de droit international, et qui est reproduit au paragraphe 39 du deuxième rapport (A/CN.4/271)<sup>11</sup>.

<sup>9</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. 307, résolution relative à l'article premier.

<sup>10</sup> Voir *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 208.

<sup>11</sup> Reproduit dans l'*Annuaire... 1973*, vol. II.

46. M. QUENTIN-BAXTER dit que les problèmes que pose l'article 6 sont fondamentaux et d'une grande portée. Il fait lui-même partie de la minorité de membres qui doutent que cet article soit de quelque intérêt dans le projet; néanmoins, tout comme le Rapporteur spécial et M. Ouchakov, il reconnaît que la Commission a le devoir de tenir compte du fait que, d'une façon assez générale, une telle disposition est souhaitée. Il comprend du reste le raisonnement et la logique qui ont présidé à la formulation que le Rapporteur spécial donne de l'article 6.

47. Ce n'est pas le libellé de l'article 6 ou l'une quelconque des modifications que l'on propose d'y apporter qui inquiètent M. Quentin-Baxter. Ses appréhensions tiennent à ce que, selon toute probabilité, la règle énoncée à l'article 6 fera l'objet d'appréciations tout à fait différentes selon celui qui l'interprétera. Certains la considéreront sans aucun doute comme une réaffirmation, ou presque, d'une vérité première, à savoir qu'une organisation internationale, entité artificielle de par sa nature, doit presque toujours être limitée par les fins pour lesquelles elle a été créée. La formule « les règles pertinentes de chaque organisation » laisse la possibilité de tenir pleinement compte des éléments doctrinaux exposés par la Cour internationale de Justice et incorporés aux dispositions de la Convention de Vienne relatives à l'interprétation des actes constitutifs. C'est pourquoi, encore qu'il n'ait pas grand-chose à objecter à l'adoption de l'article 6 sous sa forme actuelle, M. Quentin-Baxter est porté à faire une réserve. Il ne faudrait pas que la Commission conclue de cette adoption qu'elle a progressé sensiblement vers une solution des problèmes inhérents au sujet. En fait, l'article risque fort d'avoir l'effet contraire en donnant l'impression que ces problèmes n'existent pas.

48. M. Quentin-Baxter est disposé à admettre que le présent projet, tout comme la Convention de Vienne sur le droit des traités, ne s'occupe en aucune façon des questions de reconnaissance. De toute évidence, rien dans le projet ne saurait obliger un Etat à traiter avec une organisation internationale qu'il a décidé de ne pas reconnaître. Cela dit, M. Quentin-Baxter tient à attirer l'attention sur la différence qui existe entre les situations visées dans le projet à l'examen et celle auxquelles la Convention de Vienne est applicable. Il existe un nombre limité d'Etats et ce nombre est assez restreint. En ce qui concerne les organisations internationales les possibilités sont, en revanche, absolument illimitées. Dans ces conditions, M. Quentin-Baxter ne voit pas pourquoi un Etat se soucierait de reconnaître l'existence d'une organisation très petite, située dans une région éloignée du monde et se consacrant à des activités qui ne la mettent pas en rapport avec lui.

49. Il est moins facile de régler le problème d'un Etat tiers qui est théoriquement libre de ne pas reconnaître l'existence d'une organisation internationale mais qui, dans la pratique, doit traiter avec cette organisation parce que d'autres Etats ont décidé de lui déléguer d'importants pouvoirs. De ce point de vue, le parallélisme formel qui existe entre l'article 6, seul texte possible en ce qui concerne la question de la capacité, et la disposition correspondante de la Convention de Vienne a moins d'importance que la contradiction qui les oppose. On peut faire valoir, en guise d'explication, que les Etats

sont souverains alors que les organisations internationales ne sont pas souveraines. Toutefois, la diversité de la vie internationale ne se prête pas, même à l'heure actuelle, à cette simple dichotomie. En ce qui concerne les Etats, on peut s'en remettre à leur capacité de conclure des traités sans se soucier d'éventuelles limitations constitutionnelles. Dans le cas des organisations internationales, l'affirmation ne peut être aussi simple ni aussi irrévocable. Il faut tenir compte de la capacité ou de la compétence de l'organisation intéressée. On peut dire, en d'autres termes, que les Etats traitent avec une organisation à leurs propres risques et périls. Une organisation possède seulement ce qu'elle tient des Etats qui l'ont fondée. Qu'elle soit ou non dotée d'une capacité formelle, elle ne saurait manifestement engager ces Etats sur des questions étrangères à ses fonctions. En conséquence, de par la nature des choses et même en l'absence d'une disposition telle que l'article 6, les recours et les options en la matière seront limités. Dans un monde où les Etats délèguent de plus en plus de pouvoirs souverains aux organisations régionales, on imposerait, semble-t-il, une charge excessivement lourde à un tiers en exigeant de lui qu'il interprète l'acte constitutif d'une organisation avec laquelle il traite et que, ce faisant, il tienne compte de la pratique de cette organisation. M. Quentin-Baxter doute qu'il soit souhaitable d'énoncer en termes généraux et catégoriques une règle à cet effet. En tout cas, une telle règle ne serait pas corroborée par la pratique des Nations Unies. Certains organes comprennent des représentants d'Etats et des représentants d'organisations internationales. Lors de leurs réunions, les plus puissants et ceux qui exercent pleinement la souveraineté ne sont pas, bien souvent les représentants des Etats. La diversité de la vie internationale à cet égard est grande et va croissant.

50. Revenant à la définition donnée au paragraphe 1 *a* de l'article 2, M. Quentin-Baxter pense donc qu'il est préférable de ne pas insérer l'adjectif « général » après les mots « droit international ». Il est vrai que le droit interne des Etats opère au plan national alors que le droit d'une organisation internationale opère au plan international. Enoncer une règle rigide et absolue en la matière reviendrait, toutefois, à imposer un cadre formel qui ne serait ni suffisamment sensible ni suffisamment précis pour refléter la réalité complexe de la vie internationale.

51. M. TABIBI réaffirme qu'il appuie l'article 6 dans sa forme actuelle. A son avis, les difficultés sont plus psychologiques que juridiques.

52. Pour ce qui est des Etats, tout le monde s'accorde à reconnaître que juridiquement ceux-ci ont par nature le droit de conclure des traités. Ce même droit ne peut évidemment être reconnu par nature aux organisations internationales. Cela étant, il faut toutefois admettre que le droit des organisations internationales est de caractère pratique et sert les objectifs de la coopération internationale, de la paix et du développement économique et social. En outre, bien qu'une organisation internationale en tant qu'institution n'ait pas de pouvoirs souverains, son instrument constitutif est l'expression de la volonté des Etats souverains qui l'ont signé. On peut donc dire que le droit qu'ont les Etats par nature s'exprime collectivement dans l'établissement de l'instrument cons-

titutif. Le même phénomène se manifeste dans la prise de décisions par les représentants d'Etats souverains auprès de l'organe d'une institution internationale, tel que le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale des Nations Unies.

53. Il est vrai qu'il y a différents types d'organisations et que ces différences peuvent se traduire dans l'étendue de la capacité de conclure des traités, étendue qui est déterminée par la volonté des Etats souverains fondateurs de l'organisation. La situation relève de la délégation de pouvoirs. Une délégation de pouvoirs de ce genre pourrait se produire même dans le cas d'Etats : il suffit de mentionner le cas d'une union fédérale conférant à l'une de ses unités constitutives le pouvoir de conclure certains traités.

54. M. Tabibi appuie le maintien de l'article 6, qui est nécessaire pour traiter de la question de la capacité.

55. Le PRÉSIDENT \*, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il n'aurait pas d'observations à formuler au sujet du paragraphe 1 a de l'article 2, si le Rapporteur spécial n'y avait apporté que les modifications de forme nécessaires pour adapter le texte correspondant de la Convention de Vienne. Toutefois, le Rapporteur spécial a proposé, bien qu'avec quelques hésitations, deux additions dont la nécessité prête à contestation.

56. L'addition des mots « à titre principal » dans l'expression « régi à titre principal par le droit international » est destinée à établir une certaine distinction entre les traités et les contrats. M. Sette Câmara pense que la Commission ne devrait pas s'engager dans ce genre de détails. Les traités sont régis par le droit international et les contrats par le droit national choisi par les parties. Si des doutes subsistent, il s'agira là d'un problème d'application de règles de droit, à résoudre par voie d'interprétation ou par le recours à un système de règlement des différends. Ce serait aller trop loin que d'essayer de résoudre, dans le projet à l'examen, le problème complexe des contrats transnationaux et internationaux.

57. Quant à l'addition du mot « général » après les mots « droit international », elle est non seulement inutile mais peut être une source d'erreur. Dans des textes de droit, les qualificatifs sont toujours dangereux. La question se posera de savoir ce qui constitue le « droit international général » et il sera nécessaire de définir ces termes dans l'article 2. La notion de droit international général est controversée dans la doctrine. Ainsi, l'école de Vienne distingue entre le droit international général, consistant selon elle en un *corpus* de droit international qui n'est pas contenu dans les conventions entre Etats, et le droit international particulier, comprenant les règles inscrites dans des conventions. Pour les partisans de cette doctrine, la Charte des Nations Unies ne relève pas du « droit international général », ce qui illustre parfaitement les risques que comporte l'emploi de qualificatifs. M. Sette Câmara demande donc instamment que l'on adopte une définition calquée sur le libellé de la Convention de Vienne, sans les adjonctions proposées.

58. Au paragraphe 1, i, de l'article 2, M. Sette Câmara approuve la suggestion du Rapporteur spécial tendant à utiliser la formule de la Convention de Vienne. Il n'y a aucune raison de limiter la portée du projet à certains types d'organisations, comme cela a été fait dans le projet sur les relations entre les Etats et les organisations internationales; les deux situations sont tout à fait différentes. L'application de cet autre projet a été restreinte aux organisations à vocation universelle, mais il traite de problèmes qui mettent en jeu un Etat hôte, d'une part, et des Etats d'envoi, d'autre part; la règle applicable dans ce cas à des problèmes aussi concrets et immédiats que les immunités peut difficilement être étendue à des organisations régionales possédant des instruments constitutifs et des règles coutumières différentes. Compte tenu de la situation différente à laquelle s'applique le projet à l'examen, le Rapporteur spécial a eu raison de s'en tenir à la définition donnée dans la Convention de Vienne.

59. Au paragraphe 2 de l'article 2, M. Sette Câmara appuie la référence au droit « propre à une organisation internationale », qui constitue une adaptation judicieuse de la terminologie de la Convention de Vienne et un excellent expédient pour éviter d'avoir à faire mention du « droit interne » d'une organisation, ce qui pourrait donner lieu, non sans raison, à des doutes et à des appréhensions.

60. En ce qui concerne l'article 6, M. Sette Câmara rappelle qu'au cours des débats d'une session précédente il a eu l'occasion d'exposer sa position sur le problème de la capacité des organisations internationales de conclure des traités<sup>12</sup>. La Commission doit éviter de rouvrir un débat général sur les sources du pouvoir des organisations internationales de conclure des traités; cela l'entraînerait dans une discussion sur le problème de la personnalité des organisations internationales, laquelle est tout au moins une personnalité *sui generis*, comme certains auteurs l'ont reconnu. Le principe qui s'est dégagé des débats de la Commission et de la Sixième Commission de l'Assemblée générale est que la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités doit être régie par l'instrument constitutif. De l'avis de M. Sette Câmara, cette vérité fondamentale est exprimée dans le texte de l'article 6 à l'examen. La variante proposée par le Rapporteur spécial au paragraphe 20 du commentaire s'apparente davantage à un énoncé de principes qu'à une règle de droit. Le sens de la formule « admise dans son principe par le droit international » n'est pas clair. Il est également difficile de comprendre pourquoi le texte de l'article doit faire état de cette reconnaissance, alors que le Rapporteur spécial lui-même a reconnu au paragraphe 5 que toutes les organisations internationales ne disposaient pas de la « même capacité » de conclure des traités.

61. M. Sette Câmara propose donc que l'article 6 soit conservé tel quel et que toutes les explications nécessaires soient données dans le commentaire.

La séance est levée à 13 h 5.

\* M. Sette Câmara.

<sup>12</sup> Voir *Annuaire...* 1973, vol. I, p. 220, par. 38.