

Document:-
A/CN.4/SR.1344

Compte rendu analytique de la 1344e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1975, vol. I

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

préférences proprement dit. Il est vrai que ce système est quelque peu limité et qu'il ne répond pas pleinement aux espérances des pays en voie de développement, mais il est vrai aussi qu'il représente un compromis forgé dans le cadre de la CNUCED. M. Ustor est d'avis qu'il n'est pas inutile de donner aux résultats de ce compromis la forme d'une règle juridique qui soit de nature à emporter l'adhésion de tous les pays du monde.

56. M. Ustor est parfaitement conscient du fait que le système généralisé de préférences a été créé pour une première période de dix ans, mais le fait même d'avoir qualifié cette période de « première » témoigne clairement de l'intention de prolonger le système. De plus, malgré toutes ses faiblesses, le système généralisé de préférences représente une réussite au bénéfice des pays en voie de développement et il est hautement souhaitable d'élever le principe qui y est consacré au rang de règle de droit international.

57. M. Ustor n'est pas en faveur d'une règle plus générale en vertu de laquelle l'exception s'appliquerait à tous les avantages accordés aux pays en voie de développement par les pays développés. La Commission doit rester sur le terrain sûr du système généralisé de préférences, qui a fait l'objet d'un large accord et qui prévoit de précieuses garanties pour les pays développés.

58. En ce qui concerne le texte de l'article 0, M. Ustor propose d'en remplacer les premiers mots, « un État bénéficiaire développé », par « un État bénéficiaire » et l'expression « avantages commerciaux » par « avantages ». Ces modifications rendraient le texte conforme à la pratique de la CNUCED. En outre, le système généralisé de préférences est limité aux tarifs douaniers.

59. M. Ustor ne partage pas l'inquiétude exprimée par certains membres de la Commission parce que l'article 0 traite d'un sujet assez technique : c'est le lot de tous les juristes d'avoir à traiter de sujets spécialisés. Ceux qui ont entrepris d'élaborer les règles du droit de la mer, par exemple, sont aux prises avec un grand nombre de problèmes techniques très divers; cela ne les empêche pas de continuer à travailler à la formulation de règles de droit international appropriées.

60. La tâche actuelle de la Commission serait d'examiner soigneusement les travaux entrepris par des organes comme la CNUCED et d'essayer de voir quelles sont les règles qui pourraient être élevées au rang de normes de droit international. Les problèmes des pays en voie de développement sont au premier rang des préoccupations de l'Assemblée générale, et la Commission ne peut pas ne pas s'en occuper.

61. La question des unions économiques ou politiques, qui fait l'objet du paragraphe 2 de la proposition de M. Reuter, ne se compare pas à la question des pays en voie de développement. Pour formuler la règle énoncée à l'article 0, M. Ustor s'est fondé sur l'abondante documentation de base du chapitre IV de son sixième rapport, qui montre que les pays développés et les pays en voie de développement sont d'accord sur cette règle. Il n'existe pas un tel accord entre les États en ce qui concerne les unions économiques ou autres.

62. Le problème de l'incidence des unions économiques sur les clauses de la nation la plus favorisée n'est pas celui de l'élaboration d'une règle spéciale en la matière. Il s'agit simplement d'un problème de conflit d'obligations découlant de traités. Tout conflit de cette nature doit être réglé conformément aux règles appropriées du droit général des traités. M. Tsuruoka a exprimé l'idée intéressante selon laquelle le projet contiendra probablement une disposition sur la non-rétroactivité et s'appliquera seulement aux unions économiques futures, non à celles qui existent déjà, si bien que les États auront le temps de prévoir les exceptions nécessaires dans les traités qu'ils concluront. Pour le moment, M. Ustor ne voit pas comment on pourrait prétendre que les obligations mutuelles des membres de ces groupements économiques auront la priorité absolue sur les règles ordinaires du droit des traités et que les membres seront exemptés des engagements auxquels ils sont tenus au titre de la clause de la nation la plus favorisée.

63. Le PRÉSIDENT déclare clos le débat sur l'article 0. Il propose que l'article soit renvoyé au Comité de rédaction pour que celui-ci l'examine compte tenu du débat.

*Il en est ainsi décidé*¹⁴.

La séance est levée à 13 h 10.

¹⁴ Pour suite du débat, voir 1352^e séance, par. 126.

1344^e SÉANCE

Vendredi 4 juillet 1975, à 10 h 10

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat.

Clause de la nation la plus favorisée

[Point 3 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 0 (article additionnel) (suite)

1. Sir Francis VALLAT dit qu'il tient à ce qu'il soit pris acte de ce que le débat sur l'article 0 n'est pas achevé. Lui-même et d'autres membres qui ont encore

des observations à formuler sur cet article n'ont consenti à ce qu'il soit renvoyé au Comité de rédaction qu'afin de ne pas retarder les travaux de la Commission, qui doit maintenant passer à la question suivante de son ordre du jour.

2. Le PRÉSIDENT déclare que les membres désireux de formuler des observations sur le projet d'article 0 auront amplement la possibilité de le faire quand il reviendra du Comité de rédaction.

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

(A/CN.4/281; A/CN.4/285)

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLES 7 ET 2 (PARAGRAPHE 1, c)

3. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à sa session précédente la Commission a commencé l'examen, en première lecture, du projet d'articles sur les traités conclus entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, et qu'elle a adopté provisoirement le texte de l'article premier, la plus grande partie de l'article 2 et les articles 3, 4 et 6, ainsi que les commentaires relatifs à ces dispositions¹. Il invite le Rapporteur spécial à rendre compte de l'avancement des travaux et à présenter son quatrième rapport (A/CN.4/285), en particulier l'article 7 et l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 2, dont le texte est le suivant :

Article 7. — Pleins pouvoirs

1. Une personne est considérée comme représentant un État pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité ou pour exprimer le consentement de l'État à être lié par un traité :

a) si elle produit des pleins pouvoirs appropriés; ou

b) s'il ressort de la pratique des États et organisations internationales intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient l'intention de considérer cette personne comme représentant l'État à ces fins et de ne pas requérir la présentation de pleins pouvoirs.

2. En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur État :

a) les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité;

b) les représentants accrédités des États à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale ou d'un de ses organes pour l'adoption du texte d'un traité dans cette conférence, cette organisation ou cet organe ou d'un traité avec cette organisation.

3. Une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité ou pour exprimer le consentement de cette organisation à être liée par un traité :

a) si elle produit des pleins pouvoirs appropriés; ou

b) s'il ressort de la pratique des États et organisations internationales intéressés ou d'autres circonstances qu'ils avaient

l'intention de considérer cette personne comme représentant l'organisation à ces fins et de ne pas requérir la présentation de pleins pouvoirs.

Article 2. — Expressions employées

1. [...]

c) L'expression « pleins pouvoirs » s'entend d'un document émanant de l'autorité compétente d'un État ou d'une organisation internationale et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'État ou l'organisation pour la négociation, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, pour exprimer le consentement de l'État ou de l'organisation à être lié par un traité ou pour accomplir tout autre acte à l'égard du traité.

4. M. REUTER (Rapporteur spécial) rappelle que les articles provisoirement adoptés par la Commission suivent de près les articles correspondants de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités². Le quatrième rapport contient une trentaine d'articles qui correspondent à ceux de la première partie de la Convention de Vienne. Les nouveaux articles proposés se répartissent comme suit : cinq articles sont identiques aux articles correspondants de la Convention de Vienne de 1969, à savoir les articles relatifs au principe *Pacta sunt servanda*, à la non-rétroactivité des traités et à l'interprétation des traités; neuf articles ne présentent que de légères modifications d'ordre purement rédactionnel, qui ne devraient pas présenter de difficultés, par rapport aux articles correspondants de la Convention de Vienne de 1969; trois autres n'ont également été modifiés que du point de vue rédactionnel, mais pourraient présenter quelques difficultés; et treize articles soulèvent des problèmes de fond. A première vue, six questions devraient retenir plus longuement l'attention de la Commission, à savoir les pleins pouvoirs pour engager une organisation internationale (article 7), l'adoption et l'authentification du texte d'un traité (articles 9 et 10), les modes d'expression du consentement à être lié par un traité (article 11 et paragraphe 1, b, de l'article 2), les réserves aux traités (articles 19 à 23), l'application territoriale des traités (article 29) et l'application de traités successifs portant sur la même matière (article 30). Il se peut que certains problèmes aient échappé au Rapporteur spécial et qu'ils surgissent au cours du débat; cependant, d'une manière générale, les nouveaux articles proposés devraient pouvoir être examinés rapidement, puisqu'ils s'inspirent d'une convention qui a déjà longuement retenu l'attention de la Commission.

5. Le Rapporteur spécial se félicite que l'excellente étude du Secrétariat intitulée « Possibilités ouvertes à l'Organisation des Nations Unies de participer à des accords internationaux pour le compte d'un territoire » (A/CN.4/281) ait été publiée sous une forme définitive. Il appelle, en outre, l'attention des membres de la Commission sur la conclusion, le 14 mars 1975, de la Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, qui a réglé une question délicate : celle de la participation des organisations internationales

¹ *Annuaire...* 1974, vol. II (1^{re} partie), doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. D.

² Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

à des traités multilatéraux généraux et, en particulier, aux traités portant sur des matières intéressant directement les organisations internationales. La solution retenue indique que les gouvernements ne sont toujours pas favorables à la participation des organisations internationales à des conventions internationales, en tant que parties assimilées à des États.

6. Le projet d'article 7 correspond à l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969, lequel concerne les pleins pouvoirs des représentants des États. Comme la Commission a décidé que le projet de convention en cours d'élaboration formerait un ensemble autonome, qui pourrait entrer en vigueur indépendamment de la Convention de Vienne, il importe d'y introduire des dispositions relatives aux pleins pouvoirs des représentants des États. Ces dispositions constituent les paragraphes 1 et 2 du projet d'article 7, lesquels sont presque identiques aux dispositions correspondantes de la Convention de Vienne. Le paragraphe 3 vise les pleins pouvoirs des représentants des organisations internationales.

7. Les innovations introduites dans les paragraphes 1 et 2 sont les suivantes : l'alinéa *b* du paragraphe 1 se réfère non seulement à la pratique des États, mais aussi à celle des organisations internationales, puisque cette disposition s'applique aux représentants des États en ce qui concerne leurs tractations avec des organisations internationales; l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de Vienne n'est pas reproduit dans le projet d'article 7, puisque la future convention ne s'appliquera jamais à des traités conclus entre deux États; par rapport à l'article 7, paragraphe 2, *c*, de la Convention de Vienne, le projet d'article 7, paragraphe 2, *b*, contient en plus une référence aux traités conclus entre un État et une organisation. En ce qui concerne l'expression « représentants accrédités », qui est employée dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, le Rapporteur spécial est arrivé à la conclusion que cette expression était équivalente, aux fins du sujet à l'étude, à l'expression « chef de mission », employée dans la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel³.

8. Il n'est pas d'usage de réclamer des pleins pouvoirs aux représentants des organisations internationales. Jusqu'à présent, celles-ci ne sont parties à aucun traité multilatéral général. La nécessité de pleins pouvoirs n'aurait pu se faire sentir que lors de la négociation de traités bilatéraux; or cette négociation se déroule normalement dans un climat de confiance et commence par un échange de correspondance qui permet aux intéressés de savoir qui représentera l'organisation internationale. En outre, pour toutes les organisations internationales dotées d'une structure semblable à celle de l'Organisation des Nations Unies et pourvues d'un secrétariat dirigé par un chef, celui-ci devrait à la fois délivrer les pleins pouvoirs et représenter l'organisation. En fait, la pratique admet que non seulement le chef du secrétariat, mais aussi ses collabo-

rateurs immédiats peuvent engager l'organisation sans pleins pouvoirs pour les actes relatifs à la conclusion des traités. Dans certains cas, des pouvoirs sont néanmoins délivrés. Le Rapporteur spécial n'a guère trouvé d'exemples dans la pratique des Nations Unies, mais il n'est pas rare que les Communautés européennes délivrent des pleins pouvoirs pour la conclusion d'accords importants qui sont soumis à une procédure compliquée.

9. En présence de cette situation de fait, deux attitudes sont possibles. Le Rapporteur spécial estime qu'il existe une règle juridique de base selon laquelle les représentants d'organisations internationales doivent produire des pleins pouvoirs, mais qu'il faut tenir compte de la pratique et prévoir une large exception à cette règle. L'Institut de droit international se fonde sur la pratique pour estimer qu'il n'est pas nécessaire de produire des pleins pouvoirs, mais il ajoute que ceux-ci doivent être produits si le partenaire les exige. En définitive, l'Institut de droit international accepte la règle selon laquelle des pleins pouvoirs sont nécessaires, mais il introduit une exception fondée sur la pratique et sur la fonction. Sur ce dernier point, la Commission a estimé, en ce qui concerne les représentants des États, qu'on pouvait dispenser de pouvoirs certaines personnes représentant l'État de plein droit et elle les a énumérées au paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969. De l'avis du Rapporteur spécial, il n'est guère possible d'assimiler à ces personnes certains hauts fonctionnaires des organisations internationales, pour les dispenser de produire des pouvoirs; en effet, les organisations internationales se caractérisent par des structures extrêmement diverses. L'article 85 de la Convention de Vienne de 1975 contient des dispositions spéciales pour les hauts fonctionnaires des organisations internationales. Toutefois, cet article ne vise que les organisations internationales à caractère universel, et la notion de hauts fonctionnaires ne saurait s'appliquer aux organisations dont le secrétariat est divisé en branches à tel point indépendantes que chaque organe dispose de son propre secrétariat. En outre, la notion est si large qu'en ce qui concerne les fonctionnaires des organisations du système des Nations Unies la pratique reconnaît que plusieurs hauts fonctionnaires peuvent se trouver à la tête d'une organisation : c'est ainsi qu'à l'Organisation des Nations Unies les secrétaires généraux adjoints ont le même statut que le Secrétaire général en ce qui concerne les pleins pouvoirs. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial a préféré ne pas faire appel à la notion de hauts fonctionnaires.

10. En ce qui concerne l'expression « pleins pouvoirs », le Rapporteur spécial rappelle qu'au cours de l'élaboration du projet qui a abouti à la Convention de Vienne de 1969 la Commission s'est demandé si cette expression n'impliquait pas un acte en forme solennelle. Finalement, elle a décidé de retenir cette expression, qui est consacrée par l'usage, mais en considérant qu'elle n'implique aucune forme solennelle.

11. L'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 2 ne présente que de légères modifications de forme par rapport à la disposition correspondante de la Convention de Vienne de 1969.

³ Document A/CONF.67/16.

12. M. OUCHAKOV estime que le projet d'articles ne devrait pas s'inspirer trop littéralement de la Convention de Vienne de 1969. En ce qui concerne la définition de l'expression « pleins pouvoirs » donnée à l'alinéa *c* du paragraphe 1 du projet d'article 2, il se demande s'il convient vraiment de reprendre la définition figurant dans la Convention de Vienne de 1969, où l'on entend par « pleins pouvoirs » un document émanant de l'autorité compétente d'un État, c'est-à-dire émis dans l'exercice de sa puissance publique. Cette définition ne peut pas s'appliquer aux pleins pouvoirs délivrés par une organisation internationale car il n'existe pas, au sein d'une organisation internationale, d'autorité compétente à cet effet. Si un organe d'une organisation internationale délivre des pleins pouvoirs, c'est qu'il est habilité à le faire par l'acte constitutif de l'organisation. En tout cas, on ne saurait mettre sur le même plan les pleins pouvoirs émanant de l'autorité compétente d'un État et ceux qui émanent d'une organisation internationale. Dans une organisation internationale, il se peut qu'on distingue entre les pleins pouvoirs de négociation, d'adoption ou même d'authentification du texte. Parfois, les pouvoirs de négociation sont conférés à la suite d'une décision prise à la majorité simple par un organe de l'organisation, tandis que les pleins pouvoirs pour exprimer le consentement à être lié par un traité sont conférés par une autre procédure. Il ne suffit donc pas d'apporter de simples modifications de forme à la définition de l'expression « pleins pouvoirs » qui figure dans la Convention de Vienne de 1969.

13. En ce qui concerne le projet d'article 7, ni le paragraphe 1, ni l'alinéa *a* du paragraphe 2 ne soulèvent de difficultés pour M. Ouchakov. Toutefois, pour ce qui est de l'alinéa *b* du paragraphe 2, il se demande si toutes les personnes mentionnées dans cette disposition peuvent vraiment être considérées comme représentant leur État, ou si, compte tenu de la Convention de Vienne de 1975, il ne faudrait pas y faire figurer uniquement les chefs de missions. En ce qui concerne la mention des traités conclus avec une organisation internationale que le Rapporteur spécial a ajoutée à la fin du paragraphe 2, *b*, M. Ouchakov se demande s'il s'agit de n'importe quels traités, aussi bien bilatéraux que multilatéraux. Cette disposition permettrait non seulement aux chefs de mission, mais aussi à tous les représentants accrédités d'engager une organisation internationale. Il importe donc de savoir quels traités et quels représentants vise le paragraphe 2, *b*, de l'article 7.

14. Quant à l'expression « pleins pouvoirs appropriés » figurant au paragraphe 3, *a*, de l'article 7, on peut se demander si elle désigne autre chose que l'expression « pleins pouvoirs » définie au paragraphe 1, *c*, de l'article 2. En ce qui concerne le paragraphe 3, *b*, s'il existe une pratique des États, il n'existe pas de pratique des organisations internationales. Étant donné la diversité des organisations internationales et de leur pratique, on ne peut pas faire appel à la notion de pratique des organisations internationales en matière de pleins pouvoirs et le paragraphe 3, *b*, n'a pas de raison d'être.

15. M. KEARNEY dit qu'à son avis le texte de l'article 7 proposé par le Rapporteur spécial est tout à

fait satisfaisant. Il en va de même des adaptations apportées au paragraphe 1, *c*, de l'article 2. Ces dispositions pourraient donc être renvoyées au Comité de rédaction sans faire l'objet d'un débat approfondi.

16. Les problèmes qu'a soulevés M. Ouchakov ne sont pas fondamentalement liés à l'article 7 en tant que tel. Ils gravitent autour de la thèse selon laquelle les organisations internationales sont compétentes pour délivrer des pleins pouvoirs aux fins de négociation ou de conclusion d'un traité. M. Ouchakov se demande si la pratique des organisations internationales est suffisamment avancée pour permettre l'adoption du principe que consacre l'article 7 en matière de pleins pouvoirs. Certes, comme le Rapporteur spécial lui-même l'a signalé, il n'existe pas de pratique uniforme en ce qui concerne le recours des organisations internationales à l'institution des pleins pouvoirs, mais ce n'est pas là une raison suffisante pour ne pas inclure l'article 7 dans le projet. Cet article a un but extrêmement limité : il se borne à dire que si une organisation désire faire usage de l'institution des pleins pouvoirs, elle ne saurait en être empêchée.

17. Par ailleurs, il est bon que la question de savoir en quoi consistent les pleins pouvoirs soit abordée dans une optique très générale, comme cela a été fait pour les États dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. Cette convention ne précise ni par qui, ni comment les pleins pouvoirs doivent être délivrés. A cet égard, des précisions seraient en effet dangereuses et futiles, la pratique des États en la matière étant très diversifiée. Ces considérations valent également pour le projet d'article 7. Il n'y a aucune raison d'imposer des restrictions à une organisation internationale dans un domaine régi par son acte constitutif et par sa pratique propre. Il suffit de constater la situation existante, comme le fait le paragraphe 3, *b*, de l'article 7 du projet.

18. M. HAMBRO considère, comme le Rapporteur spécial, que la Commission devrait pouvoir se prononcer sans trop tarder sur l'ensemble des projets d'articles figurant dans le quatrième rapport. Il a donc entendu avec quelque inquiétude les observations de M. Ouchakov. Il a toutefois l'impression que ces observations s'expliquent essentiellement par la position de M. Ouchakov sur la nature des organisations internationales et leur capacité de conclure des traités. Cette position se fonde, évidemment, sur une certaine conception doctrinale.

19. La position personnelle de M. Hambro diffère totalement de celle de M. Ouchakov. A son avis, la Commission doit adopter des solutions pratiques et pragmatiques, qui faciliteront les travaux des organisations internationales et qui permettront à ces organisations d'occuper la place qui leur revient et de remplir la tâche qui leur incombe dans la communauté internationale. Compte tenu du rôle de plus en plus important que les organisations internationales sont appelées à jouer dans l'avenir, M. Hambro partage sans réserve l'avis de M. Kearney et peut sans difficulté souscrire au principe que consacre l'article 7. Il est d'accord pour que cet article soit renvoyé au Comité de rédaction.

20. M. CALLE y CALLE note que le paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités dispense certaines catégories de personnes de l'obligation de produire des pleins pouvoirs; cette disposition part de l'hypothèse qu'en vertu de leurs fonctions ces personnes peuvent être considérées comme les représentants de leur État, tout au moins pour l'adoption du texte d'un traité. Le paragraphe 2, *c*, dudit article se réfère expressément aux « représentants accrédités des États à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale ou d'un de ses organes », autrement dit à la catégorie de personnes visée au paragraphe 2, *b*, du projet d'article 7. Cependant, la Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, qui a été adoptée en mars 1975, traite longuement des représentants permanents qui sont chefs de mission auprès d'une organisation internationale.
21. M. Calle y Calle suggère donc d'ajouter au paragraphe 2 du projet d'article 7 un alinéa consacré à ces représentants permanents, qui feraient l'objet d'une disposition distincte de celle qui concerne les représentants accrédités mentionnés au paragraphe 2, *b*. Des raisons évidentes militent en faveur de l'adoption de dispositions pour chacune des deux catégories de représentants. Le paragraphe 2, *b*, traite de l'accréditation des représentants des États à une conférence internationale ou à une réunion à laquelle le texte d'un traité multilatéral est examiné et adopté. L'alinéa supplémentaire traiterai de la question des pleins pouvoirs du représentant permanent pour la conclusion d'accords bilatéraux avec une organisation. Par exemple, dans le domaine du recrutement et de la rémunération d'experts, ces accords sont courants et sont généralement conclus par le chef de la mission. Il est d'autant plus nécessaire de modifier en ce sens le paragraphe 2 que la Convention de Vienne de 1975 définit les expressions « chef de mission » et « représentant permanent », mais non pas l'expression « représentants accrédités des États à une conférence internationale ou auprès d'une organisation internationale ou d'un de ses organes ». De surcroît, l'article 10 de cette convention traite des lettres de créance du chef de mission, et l'article 11 de l'accréditation des représentants permanents auprès des organes des organisations internationales.
22. A tous autres égards, M. Calle y Calle juge le projet d'article 7 entièrement satisfaisant. A son avis, le point qu'a soulevé M. Ouchakov, à savoir que la pratique d'une organisation risque de ne pas être valable pour une autre, est amplement pris en considération par la mention, au paragraphe 1, *b*, de la pratique des « organisations internationales intéressées ». Cette disposition renvoie clairement à la pratique particulière de chaque organisation.
23. M. ELIAS déclare que l'adoption des projets d'articles 7 à 33, figurant dans le quatrième rapport du Rapporteur spécial, et des définitions correspondantes qui doivent être incorporées dans l'article 2 ne devrait pas présenter de difficultés majeures; la Commission devrait pouvoir les renvoyer au Comité de rédaction sans qu'ils fassent l'objet d'un débat trop prolongé.
24. Ayant étudié les articles, M. Elias est parvenu à une classification analogue à celle qu'a établie le Rapporteur spécial dans son avant-propos et sa présentation orale : cinq articles du projet sont identiques et neuf quasi identiques aux articles correspondants de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Les autres articles posent des problèmes de fond, surtout les articles 7, 9, 11, 29 et 30.
25. Tout en appréciant la logique des observations de M. Ouchakov, M. Elias ne voit pas d'autres solutions aux problèmes dont est saisie la Commission que celles qui sont proposées par le Rapporteur spécial. Ainsi, M. Ouchakov n'est pas satisfait de la teneur du paragraphe 2, *b*, du projet d'article 7, mais on voit difficilement quelle autre solution pourrait être adoptée. Pour sa part, M. Elias souscrit sans réserve aux raisons que le Rapporteur spécial a avancées dans son commentaire à l'appui du libellé de l'article 7.
26. Quant aux dispositions du paragraphe 3, *a*, sur la production de « pleins pouvoirs appropriés », la difficulté qu'a mentionnée M. Ouchakov s'explique par la façon dont il envisage les problèmes fondamentaux en cause. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu sur la question de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, la Cour internationale de Justice a estimé que l'Organisation des Nations Unies possède la personnalité internationale⁴. La reconnaissance aux organisations internationales de cette personnalité et de la capacité de conclure des traités permet à la Commission de se référer, à l'article 7, aux pleins pouvoirs délivrés par une organisation internationale. Cela n'implique toutefois pas qu'une organisation internationale ait, en droit international, la même existence qu'un État. M. Elias se félicite de l'approche adoptée par le Rapporteur spécial, qui semble constituer la façon la plus réaliste de traiter de la représentation des organisations internationales lors de la conclusion de traités. Quant à la terminologie, M. Elias ne voit pas de variante à substituer à l'expression « pleins pouvoirs », qui est consacrée par l'usage.
27. Il se prononce en faveur du renvoi de l'article 7 au Comité de rédaction et il exprime l'espoir que, lorsque cet article aura été révisé par le Comité compte tenu du débat, M. Ouchakov sera en mesure de l'accepter.
28. M. SETTE CÂMARA dit que le texte du projet d'article 7 présenté par le Rapporteur spécial ne soulève pour lui aucune difficulté. Tous les membres de la Commission savent que les organisations internationales ont une personnalité juridique, puisque celle-ci leur a été reconnue par la Cour internationale de Justice. Il s'agit cependant d'une personnalité *sui generis* et, de ce fait, on ne saurait s'attendre que toutes les règles relatives aux États soient automatiquement étendues aux organisations internationales. Le Rapporteur spécial s'est donc montré très avisé en prévoyant des règles suffisamment souples.

⁴ Voir *C.I.J. Recueil 1949*, p. 187.

29. Il importe de garder à l'esprit ce que le Rapporteur spécial a dit au sujet des pleins pouvoirs. Selon la pratique actuelle des États, et surtout des organisations internationales, il n'est plus nécessaire de présenter une « lettre de cabinet » rédigée en forme solennelle. Actuellement, la règle générale est d'admettre que les pleins pouvoirs soient présentés dans une lettre ordinaire ou même, comme dans le cas d'un organe aussi important que le Conseil de sécurité, par télégramme. En apportant les modifications et les additions voulues à l'article 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui lui a servi de modèle, le Rapporteur spécial a su prévoir avec beaucoup de sagesse que s'il n'est pas encore d'usage que les représentants des organisations internationales produisent des pleins pouvoirs pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, le cas pourrait se présenter. C'est pour cette raison qu'il a introduit dans l'article 7 le paragraphe 3, *a*, immédiatement suivi d'une disposition, le paragraphe 3, *b*, qui reconnaît que la présentation des pleins pouvoirs n'est pas toujours nécessaire. M. Sette Câmara estime que cette règle est à la fois objective et pratique.

30. A bien des égards, la situation des organisations internationales diffère de celle des États. Comme l'a relevé le Rapporteur spécial, il arrive souvent qu'il n'y ait pas, dans une organisation internationale, une personne unique au poste de plus haut fonctionnaire de l'organisation; il ne serait donc pas possible de stipuler dans l'article que les pleins pouvoirs doivent être délivrés par ce fonctionnaire au nom de l'organisation. En revanche, lorsque cette personne existe effectivement, la situation est la même que dans le cas d'un chef d'État, en ce sens que tous deux exercent l'autorité administrative suprême et que nul ne saurait donc leur délivrer des pleins pouvoirs. Cette difficulté pourrait facilement être aplanie si l'on acceptait, en pareil cas, de ne pas requérir la présentation de pleins pouvoirs.

31. La question de M. Ouchakov relative à l'identité de l'« autorité compétente » mentionnée au paragraphe 1, *c* du projet d'article 2 mérite que l'on s'y arrête. De l'avis de M. Sette Câmara, le Rapporteur spécial a employé cette expression pour montrer que le document doit être publié « selon les règles pertinentes de l'organisation intéressée ». Il serait peut-être possible d'introduire dans l'article un libellé de ce genre à la place de l'expression « autorité compétente ». On devrait également étudier la suggestion de M. Calle y Calle, à savoir que les chefs de mission devraient être habilités à représenter leur État et à signer un traité en leur nom sans produire des pleins pouvoirs, d'autant plus que cette suggestion est compatible avec les termes du paragraphe 1 de l'article 12 de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel.

32. M. PINTO félicite le Rapporteur spécial de la qualité des textes proposés et des commentaires détaillés qui figurent dans son quatrième rapport. Il n'a aucune objection à formuler contre les principes énoncés dans le projet d'article 7, mais il estime que le Comité

de rédaction pourrait rendre le texte plus clair. Cette remarque vaut surtout pour les paragraphes 1, *b*, et 3, *b*, qui semblent vouloir dire que lorsqu'un représentant ne produit pas les pleins pouvoirs appropriés on doit pouvoir déduire de la pratique de l'État et de l'organisation internationale intéressés une intention commune permettant de ne pas requérir la présentation des pleins pouvoirs. Cela pourrait ne pas être facile, car les organisations internationales n'ont souvent qu'une pratique très limitée dans ce domaine, ou une pratique marquée par des divergences. M. Pinto suppose que s'il s'avérait impossible de dégager l'intention commune en question, le représentant serait requis de produire des pleins pouvoirs.

33. M. Pinto n'éprouve pas de difficulté en ce qui concerne l'application de la notion de pleins pouvoirs et, pour lui, le paragraphe 1, *c*, de l'article 2, qui fait état des pleins pouvoirs émanant de « l'autorité compétente d'un État ou d'une organisation internationale », ne pose donc pas de problème. Tout en comprenant parfaitement les difficultés que suscitent, pour M. Ouchakov, l'absence de pratique ou le manque d'uniformité de la pratique en ce qui concerne la détermination de l'« autorité compétente » d'une organisation internationale, M. Pinto estime que cette expression se réfère clairement à l'organe exécutif compétent, tel qu'il est défini par la charte de l'organisation. A son avis, dans la mesure où les pleins pouvoirs accordés par cet organe l'ont été conformément aux dispositions de la Charte de l'organisation, ils sont sur un pied d'égalité avec les pouvoirs accordés par l'autorité compétente d'un État. Dans le cas d'une organisation, il s'agit en réalité d'une situation contractuelle, puisque les États Membres seront convenus que les pleins pouvoirs délivrés conformément à la Charte peuvent être acceptés comme tels, tout au moins par les membres de l'organisation. M. Pinto peut donc accepter aussi bien le maintien de l'expression « autorité compétente » que son remplacement par la mention d'une décision prise conformément à la règle applicable de l'organisation concernée.

34. Se référant à l'ensemble du projet d'articles, M. Pinto déclare que le sujet traité par le Rapporteur spécial présente pour lui un intérêt particulier puisqu'il a lui-même conseillé à la fois des États et des organisations internationales sur leurs relations mutuelles. Son expérience lui a montré que, même si c'est une vérité d'évidence qu'un État n'est pas une organisation internationale et qu'une organisation internationale n'est pas un État, cette vérité ne doit pas être passée sous silence. Le Rapporteur spécial a présenté une série d'articles susceptibles d'être appliqués à tout État qui conclut un accord avec une organisation internationale, et c'est ce qu'il fallait. Toutefois, les organisations avec lesquelles les États concluent le plus souvent des accords sont celles dont ils sont membres; ce fait et les différences qui existent entre les États et les organisations internationales marquent leurs relations avant et après la conclusion du traité.

35. Les États qui, à la différence des organisations, sont souverains, sont accoutumés à vivre à l'intérieur de leurs propres frontières à côté d'autres puissances.

En tant que membres d'une organisation, ils connaissent le cadre des règles à l'intérieur duquel l'organisation peut agir et ils peuvent en outre modifier ces règles; ils savent que l'organisation doit se consacrer à la réalisation d'un objectif déterminé et n'affronte pas, comme eux, des problèmes multiples, et ils peuvent être assurés que l'organisation n'est pas soumise à des pressions politiques locales susceptibles de les influencer dans l'exécution de leurs propres obligations. Il est donc plus facile pour des États d'agir avec confiance dans leurs rapports avec des organisations internationales que ce n'est le cas en sens inverse. C'est cette considération qui semble inspirer l'alinéa *a* du paragraphe 4 du commentaire du projet d'article 7. S'il est souhaitable que les articles ménagent une certaine latitude, des textes qui sont d'une application générale risquent de susciter des problèmes; c'est le cas du paragraphe 3 du projet d'article 9, selon lequel les organisations auraient à une conférence les mêmes droits que les États. M. Pinto ne peut se souvenir d'aucun cas où il en aurait été ainsi. Comme l'a dit le Rapporteur spécial, c'est là une question qui devra être étudiée plus avant.

36. M. TSURUOKA accepte sans difficulté l'article 7, tel qu'il est proposé par le Rapporteur spécial. La notion de pleins pouvoirs ne pose, pour lui, aucun problème particulier. Il voudrait, toutefois, obtenir un éclaircissement sur l'alinéa *b* du paragraphe 3. On pourrait, en effet, envisager l'hypothèse où un certain nombre d'États reconnaîtraient, d'après la pratique, que telle ou telle personne représente l'organisation considérée, alors que d'autres États ne le reconnaîtraient pas. Dans cette hypothèse, la personne en question s'impose-t-elle comme représentant de l'organisation à tous les États, ou seulement aux États qui lui reconnaissent cette qualité, ou cette qualité lui est-elle refusée par tous les États? M. Tsuruoka voudrait savoir quelle est, à cet égard, l'intention du Rapporteur spécial.

37. M. RAMANGASOAVINA dit que le projet d'article 7 offre une double garantie: d'une part, la garantie de la Convention de Vienne sur le droit des traités, sur laquelle il se fonde, et le Rapporteur spécial a bien mis en lumière les ressemblances et les différences entre ce projet d'article et l'article correspondant de la Convention de Vienne, de même qu'il a tenu compte de la nature spéciale des organisations internationales; d'autre part, la garantie de la compétence particulière du Rapporteur spécial en la matière. Cette double garantie explique que les nouveaux projets d'articles présentés à la session en cours bénéficient d'un préjugé favorable de la part de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, qui a donné sa caution à la suite du projet, après avoir examiné les projets d'articles que la Commission lui a présentés dans le rapport de sa session précédente.

38. L'expression « pleins pouvoirs », utilisée par le Rapporteur spécial au paragraphe 1, *a*, du projet d'article 7, est déjà définie au paragraphe 1, *c*, de l'article 2 (Expressions employées), qui reprend la définition donnée au paragraphe 1, *c*, de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Le Rapporteur spécial

a parlé, comme le fait l'article 7 de la Convention de Vienne, de pleins pouvoirs « appropriés », car il s'agit de pouvoirs spéciaux concernant le traité en question, qui doivent être, bien entendu, accordés par les autorités compétentes de chaque État selon sa pratique. Le Rapporteur spécial a assoupli cette condition au paragraphe 1, *b*, en faisant appel, comme dans la Convention de Vienne, à la pratique des États, qui est extrêmement diverse.

39. Le paragraphe 2 du projet d'article 7, comme le paragraphe correspondant de la Convention de Vienne, traite des personnes qui, de par leur qualité même, sont habilitées à prendre, au nom de leur pays, toutes décisions dans les relations internationales.

40. La formule proposée par le Rapporteur spécial, au paragraphe 3, concernant les représentants des organisations internationales, est tout à fait appropriée. Là aussi, le Rapporteur spécial a introduit, à l'alinéa *a*, la notion de « pleins pouvoirs appropriés », qu'il a assoupli, à l'alinéa *b*, en tenant compte de la pratique des États et des organisations internationales.

41. M. Ramangasoavina estime donc que, moyennant quelques modifications de détail que le Comité de rédaction pourra apporter, l'article 7 est tout à fait satisfaisant.

42. M. AGO apprécie l'expérience et la compétence du Rapporteur spécial dans un domaine extrêmement délicat et complexe. On aurait tort de croire que les règles de la Convention de Vienne relatives aux traités conclus entre États peuvent être très facilement adaptées, moyennant quelques ajustements mineurs, aux hypothèses envisagées dans le projet d'articles à l'examen. C'est que la matière des traités entre États est déjà consolidée par des siècles de pratique, alors que la matière des traités avec les organisations internationales est encore nouvelle et en voie de formation. Il suffit, pour s'en persuader, de constater que le projet d'article 7 traite de deux questions distinctes: celle des traités conclus entre un État et une organisation internationale et celle des traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales. Ce sont là deux matières entièrement différentes, qui peuvent exiger des règlements différents. De plus, lorsqu'on parle d'un traité conclu entre un État et une organisation internationale, on se réfère à des hypothèses également très différentes. Dans certains cas, l'organisation internationale intervient en tant que sujet entièrement distinct des États qui la composent: par exemple, lorsque l'ONU conclut un accord de siège avec la Suisse ou les États-Unis, ou encore lorsque les Communautés européennes concluent un accord de ce genre avec la Belgique. Par contre, lorsque les Communautés européennes concluent un traité au nom de leurs États membres avec des États tiers pour leur accorder un certain traitement en matière douanière ou commerciale, la situation est entièrement différente, car les Communautés apparaissent alors plus comme un instrument permettant aux États membres de conclure avec des États tiers un traité unique que comme un sujet entièrement distinct des États membres. Il faut donc procéder avec beaucoup de circonspection chaque fois que l'on reprend une règle de la Convention de Vienne sur le

droit des traités en cherchant à l'adapter aux besoins du projet actuel. En prenant pour modèle la Convention de Vienne, le Rapporteur spécial a suivi un excellent guide, mais il faudra se demander, à propos de chaque point, si la règle tirée de la Convention de Vienne ne doit pas être encore modifiée pour correspondre aux hypothèses actuellement considérées.

43. Le langage employé au paragraphe 1 de l'article 7 est identique à celui du paragraphe 1 du projet d'article 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, mais il serait peut-être utile de préciser l'objet du projet d'articles en parlant du consentement de l'État à être lié par un traité « conclu avec une ou plusieurs organisations internationales ».

44. On peut se demander quel est exactement le sens de la règle énoncée à l'alinéa *b* du paragraphe 1 : s'agit-il d'une règle supplétive? De l'avis de M. Ago, cette règle prend, en fait, toute sa signification si on la considère en rapport avec le paragraphe 2, qui énumère toutes les catégories de personnes qui n'ont pas à produire de pleins pouvoirs. La règle énoncée à l'alinéa *b* n'est donc destinée qu'à couvrir certaines hypothèses plus ou moins marginales. Dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, cette règle visait, par exemple, l'hypothèse dans laquelle le commandant en chef des forces armées d'un État peut, sans avoir besoin de pleins pouvoirs, conclure des accords de trêve ou des armistices. Il est évident que l'hypothèse peut être différente lorsqu'il s'agit d'un traité conclu entre un État et une organisation internationale, encore qu'on ne puisse pas exclure la possibilité, par exemple pour le Commandant en chef des Forces des Nations Unies, de conclure un accord relatif à l'arrêt des opérations dans un pays donné. Il peut y avoir aussi, c'est là une hypothèse plus fréquente, des accords de caractère technique conclus, par exemple, entre le représentant du Trésor d'un État et une organisation internationale.

45. M. Ago approuve la formule utilisée à l'alinéa *b* du paragraphe 1. Il se demande seulement, puisqu'il s'agit jusqu'à présent d'accords exclusivement bilatéraux, s'il ne serait pas préférable de parler de « la pratique de l'État et de l'organisation internationale intéressés ». Il lui paraît difficile, en effet, de parler de la pratique « des États et organisations internationales intéressés », car on ne sait pas s'il existe une pratique généralisée des États et des organisations internationales en la matière.

46. M. Ago a des réserves à formuler en ce qui concerne l'alinéa *b* du paragraphe 2, qui lui semble mêler des hypothèses très différentes. Par exemple, le représentant de l'Italie à la Conférence internationale du Travail a le pouvoir d'adopter une convention internationale du travail au sein de cette conférence sans être tenu de produire des pleins pouvoirs, car il s'agit là d'un traité entre États, et le cas considéré relève de l'hypothèse prévue au paragraphe 2, *c*, de l'article 7 de la Convention de Vienne. Cependant, le représentant de l'Italie à la Conférence internationale du Travail n'aura pas le pouvoir de conclure un traité entre l'Italie et l'Organisation internationale du Travail s'il ne produit pas des pleins pouvoirs. Il faudrait donc peut-être rédiger

l'alinéa *b* du paragraphe 2 d'une autre manière, en se référant à la seule hypothèse du traité conclu entre un État et une organisation internationale.

47. L'article 7 de la Convention de Vienne est simple, car il ne porte que sur les traités entre États. L'article à l'examen, au contraire, vise, d'une part, le représentant d'un État qui doit traiter avec une organisation internationale et, d'autre part, le représentant d'une organisation internationale. Cependant, alors que, dans le premier cas, l'hypothèse est simple, car il s'agit d'un traité entre un État et une organisation internationale, dans l'autre cas, l'hypothèse est double, car le représentant d'une organisation internationale peut traiter soit avec le représentant d'un État soit avec le représentant d'une autre organisation internationale, ce qui ne revient pas toujours au même. Il faudrait donc préciser, au paragraphe 3, que le traité peut être conclu avec un État ou avec une autre organisation internationale, afin d'indiquer que la règle énoncée vaut pour ces deux hypothèses.

48. M. Ago attend la réponse du Rapporteur spécial aux observations de M. Ouchakov pour prendre position sur l'alinéa *b* du paragraphe 3. Il se demande si l'on peut vraiment parler à ce sujet d'une pratique des États et des organisations internationales intéressés.

49. En ce qui concerne le paragraphe 1, *c*, de l'article 2 (Expressions employées), M. Ago se demande si la critique de M. Ouchakov concernant l'expression « d'un document émanant de l'autorité compétente » est justifiée. Il voudrait savoir s'il existe des cas où l'on peut vraiment se passer d'un document écrit. Le Rapporteur spécial, avec sa grande expérience de la matière, sera certainement en mesure de répondre à cette question. Il faudrait également indiquer, à la fin du paragraphe 1, *c*, que le traité en question est conclu entre une organisation internationale et un État ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

50. M. Ago voudrait, enfin, que le Rapporteur spécial indique si les traités conclus entre des organisations internationales sont de véritables traités, conclus par des représentants ayant produit des pleins pouvoirs, ou de simples accords. Dans le cas, par exemple, des accords de coopération dans les hauts plateaux andins conclus entre différentes organisations internationales comme l'ONU, l'OIT, l'OMS et l'UNESCO, peut-on parler vraiment de traités, ou s'agit-il simplement d'accords pratiques? Il faudrait préciser ce point, car il s'agit d'une matière très complexe, en voie de formation et qui n'a pas encore été cristallisée, comme le droit des traités entre États, par une pratique vieille de plusieurs siècles.

51. M. OUCHAKOV dit qu'à son avis l'hypothèse selon laquelle un traité conclu avec une organisation internationale pourrait lier qui que ce soit dans la pratique est absolument inadmissible.

La séance est levée à 13 h 10.