

Document:-
A/CN.4/SR.1346

Compte rendu analytique de la 1346e 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:-
1975, vol. I

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

s'effectue par le consentement de l'État ou des États et de l'organisation ou des organisations participant en tant que parties éventuelles à son élaboration.

2. L'adoption du texte d'un traité entre plusieurs organisations internationales s'effectue par le consentement des organisations participant en tant que parties éventuelles à son élaboration.

3. L'adoption du texte d'un traité à une conférence internationale admettant en son sein, outre des États, une ou plusieurs organisations internationales y disposant des mêmes droits que des États s'effectue à la majorité des deux tiers des États et de ces organisations présents et votants, à moins que ces États et ces organisations ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente.

Article 2. — Expressions employées

1. [...]

g) L'expression « partie » s'entend d'un État qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur; elle s'entend aux mêmes conditions d'une organisation internationale lorsque sa position à l'égard du traité est identique à celle d'un État partie;

Article 10. — Authentification du texte

Le texte d'un traité est arrêté comme authentique et définitif

a) suivant la procédure établie dans ce texte ou convenue par les États et les organisations internationales participant en tant que parties éventuelles à l'élaboration du traité; ou,

b) à défaut d'une telle procédure, par la signature, la signature *ad referendum* ou le paraphe, par les représentants de ces États et de ces organisations, du texte du traité ou de l'acte final d'une conférence dans lequel le texte est consigné.

73. M. REUTER (Rapporteur spécial) signale un problème très important que soulèvent ces trois dispositions. Il arrive qu'une organisation internationale participe à l'élaboration et à l'adoption du texte d'un traité interétatique, ou même qu'elle le signe, sans devenir partie à ce traité. Telle est la situation de la Banque mondiale à l'égard de la Convention de 1965 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États¹⁰. Il se peut aussi que le texte d'un traité soit authentifié par un acte émanant d'un représentant d'une organisation internationale ou d'un président d'assemblée d'une organisation internationale ayant agi en qualité d'organe de cette organisation. Aux fins du projet d'articles en cours d'élaboration, il importe donc de ne prendre en considération que les organisations internationales qui participent à l'élaboration, à l'adoption ou à l'authentification du texte d'un traité en tant que parties éventuelles.

74. Cette distinction ne s'était pas imposée pour la Convention de Vienne sur le droit des traités, compte tenu du principe de l'égalité souveraine des États. Ce n'est que dans les hypothèses visées dans le projet à l'étude qu'une entité peut ne recevoir qu'un certain nombre seulement des droits qui sont ceux d'une partie à un traité. Comme l'observateur du Comité européen de coopération juridique l'a indiqué¹¹, il existe une convention du Conseil de l'Europe à laquelle les Communautés européennes pourront devenir parties au

même titre que les États. Toutefois, les Communautés européennes se verront privées d'un droit, puisqu'il ne sera pas tenu compte de l'instrument par lequel elles exprimeront leur consentement à être liées par cette convention pour le calcul des instruments de ratification nécessaires à son entrée en vigueur.

75. Se référant à une difficulté que lui a signalée M. Ouchakov, le Rapporteur spécial indique que l'expression « tous les États », qui figure au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention de Vienne et qui confère à cette disposition son caractère juridique, devrait trouver son équivalent dans le paragraphe 1 du présent projet d'article 9. C'est faute d'avoir trouvé une formule satisfaisante que le Rapporteur spécial a laissé subsister cette imprécision dans le texte qu'il propose.

La séance est levée à 18 h 10.

1346^e SÉANCE

Mardi 8 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. Rossides, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Francis Vallat.

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

(A/CN.4/285)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 9 (Adoption du texte)

ARTICLE 2 (Expressions employées), PARAGRAPHE 1, g,

ARTICLE 10 (Authentification du texte) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à poursuivre l'examen de l'article 9, de l'alinéa 1, g, de l'article 2 et de l'article 10, présentés par le Rapporteur spécial à la séance précédente.

2. M. ŠAHOVIĆ dit qu'il reconnaît la nécessité de conserver le maximum de cohésion au droit des traités, mais que l'étude des traités conclus entre des États et des organisations internationales ou entre plusieurs organisations internationales implique une analyse

¹⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 575, p. 161.

¹¹ Voir 1333^e séance, par. 38.

approfondie de la pratique, car il existe à cet égard de grandes différences entre les États et les organisations internationales. Jusqu'à présent, la Commission a adopté une méthode réaliste. L'article 6, relatif à la capacité des organisations internationales de conclure des traités, constitue un compromis tout à fait acceptable dans les conditions actuelles. La Commission devrait poursuivre l'étude du projet d'article en s'efforçant tout à la fois d'ouvrir la voie au développement progressif du droit international et de réaffirmer les principes déjà codifiés dans la Convention de Vienne sur le droit des traités.

3. M. Šahović approuve la manière dont le Rapporteur spécial a conçu le projet d'article 9. En particulier, il était nécessaire de prévoir deux paragraphes consacrés aux traités conclus entre des États et des organisations internationales et entre plusieurs organisations internationales respectivement. L'expression « en tant que parties éventuelles », destinée à parer aux difficultés que pourrait susciter la situation particulière de certaines organisations participant à l'élaboration du texte d'un traité, ne paraît pas indispensable. Pour M. Šahović, il suffirait d'employer le terme « parties » et de donner les précisions nécessaires dans le commentaire.

4. Bien qu'il ne soit pas possible d'assimiler totalement les organisations internationales aux États, en tant que sujets de droit international, il faut se garder, notamment dans le paragraphe 3 de l'article 9, de marquer une trop grande différence entre le statut des États et celui des organisations internationales. La Commission a déjà adopté des définitions, applicables à l'ensemble du projet, qui ne lui permettent pas de traiter par irop différemment les États et les organisations internationales.

5. M. ELIAS considère que les articles 9 et 10 sont tous deux acceptables pour les raisons données aux paragraphes 3 et 4 du commentaire de l'article 9, et notamment au paragraphe 3, auquel renvoie le commentaire de l'article 10. Les modifications qui ont été apportées aux dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur le droit des traités sont justifiées de manière satisfaisante.

6. L'article 10 ne soulève pas de difficultés, mais l'article 9 pose le problème de la position d'une organisation internationale en tant que partie à un traité. Il est évident qu'il existe des cas où une conférence se tient sous les auspices d'une organisation internationale et où les participants n'ont pas tous le même statut. Une organisation peut ainsi participer à l'élaboration d'une convention sans pour autant devenir nécessairement par la suite pleinement partie à la convention. Le Rapporteur spécial a donc bien fait de rédiger l'article 9 de manière à limiter l'exigence du consentement des organisations à celles qui ont pris part à l'élaboration du texte en tant que « parties éventuelles ». Au paragraphe 3 du commentaire de l'article 9, le Rapporteur spécial a mentionné la possibilité d'employer, à titre de variante, la formule « qui ont participé à cette élaboration au cours de la négociation ». M. Elias n'aime guère cette dernière formule, et il préfère de beaucoup celle qui est employée dans le texte présenté par le Rapporteur spécial.

7. Au paragraphe 3 de l'article 9, le Rapporteur spécial a adopté la position selon laquelle seules les organisations internationales disposant des mêmes droits que les États à la conférence pouvaient entrer en ligne de compte dans le calcul de la majorité requise des deux tiers. Il va de soi que la question dépendra entièrement de celle de savoir si, dans cette situation, une organisation est considérée comme étant, de façon générale, comparable à un État.

8. M. Elias suggère que les articles 9 et 10 ainsi que la définition d'une « partie » donnée à l'alinéa 1, g, de l'article 2 soient acceptés et renvoyés au Comité de rédaction, pour que celui-ci examine les améliorations qui pourraient être apportées au libellé de ses dispositions, et en particulier du paragraphe 3 de l'article 9.

9. M. PINTO dit que les dispositions à l'étude posent pour lui à la fois des problèmes de fond et des problèmes de rédaction.

10. Du point de vue du fond, les termes du paragraphe 3 de l'article 9 soulèvent une difficulté fondamentale. Il est tout à fait admis dans la pratique qu'une organisation internationale peut devenir partie à un traité et il n'est pas question d'infirmer cette pratique. Néanmoins, comme M. Pinto l'a fait observer à la 1344^e séance¹, une organisation internationale n'est pas un État et ne saurait être placée sur un pied d'égalité avec un État. En premier lieu, une organisation n'est pas souveraine. Elle ne dispose pas du vaste registre de pouvoirs que possède un État, ni des mêmes potentialités politiques. Une organisation internationale est liée par son acte constitutif et n'a aucun pouvoir autre que ceux qui lui sont conférés, explicitement ou implicitement, par cet acte constitutif.

11. D'autre part, les forces politiques qui agissent à l'intérieur d'une organisation ne sont pas les mêmes que celles qui agissent à l'intérieur d'un État. La situation au sein d'une organisation est le résultat du jeu des forces exercées par les États souverains pris individuellement, chacun poursuivant une politique nationale. Tous les États ont la possibilité d'entreprendre une action à l'intérieur d'une organisation internationale, mais pris séparément chacun a peu d'emprise sur cette organisation. Aucun État ne peut déterminer la position que prendra une organisation à une conférence chargée d'adopter le texte d'un traité. Le seul moyen pour les États d'exercer une influence au sein d'une organisation consiste à faire usage de leur droit d'association. Cependant, l'usage de ce droit est fort complexe. Au sein même d'un groupe d'États très homogène, chaque État doit renoncer à la satisfaction immédiate de ses propres exigences au profit des intérêts du groupe. Les avantages politiques immédiats qui résultent pour un État de son adhésion à la ligne de conduite du groupe sont généralement très limités et parfois même inexistantes. Quant aux États qui disposent d'une puissance considérable, ils se heurtent à un problème différent du fait de ce que d'autres appellent la tyrannie de la majorité. Les difficultés qui résultent de l'écart entre la position de ces États et celle de certains groupes ont

¹ Par. 34.

conduit à la pratique du consensus dans les réunions internationales. Telle est la situation existant dans la communauté internationale et qui constitue une réalité dont il faut tenir compte. Étant donné cette situation, la plupart des États se montrent peu disposés à reconnaître aux organisations internationales un statut comparable à celui des États. Ce faisant, les États croient défendre leurs droits souverains et protéger ainsi les intérêts légitimes de leur population.

12. Une autre considération importante est qu'il existe des organisations internationales de caractère très divers. Certaines sont de caractère universel, d'autres ont un caractère plus limité. Les unes ont des activités et des intérêts très variés, alors que les autres se consacrent à un but précis. Il est donc très hasardeux d'essayer d'établir des règles applicables à toutes les organisations pour toutes les conférences auxquelles elles pourraient prendre part.

13. Pour ces raisons, et compte tenu en particulier de la circonspection dont font preuve les États dans leurs rapports avec les organisations internationales, M. Pinto ne peut accepter l'idée contenue au paragraphe 3 de l'article 9, selon laquelle une organisation internationale peut avoir le droit de vote à une conférence. La Commission devrait consacrer la situation actuelle, à savoir qu'une organisation internationale a le droit de s'exprimer à une conférence et d'exercer toute l'influence dont son plus haut fonctionnaire peut disposer, mais sans prendre part au vote.

14. Cela dit, M. Pinto a quelques observations à formuler au sujet du libellé de l'article 9. Il suggère qu'au paragraphe 2 le Comité de rédaction examine la possibilité de remplacer, dans le texte anglais, le mot *between* par *among*, avant les mots *several international organizations*. Au paragraphe 3, la formule « les deux tiers des États et de ces organisations présents et votants » requiert une explication, qui pourrait à la rigueur être donnée dans le commentaire. On ne saurait en aucun cas interpréter ces mots comme signifiant qu'il est nécessaire que la majorité comprenne à la fois les deux tiers des États présents et votants et les deux tiers des organisations présentes et votantes. Cette observation de rédaction est, bien entendu, subordonnée aux objections de fond de M. Pinto contre le droit de vote des organisations internationales.

15. M. KEARNEY dit que, tout en comprenant la position de M. Pinto, il n'est pas du tout opposé à la disposition du paragraphe 3 de l'article 9. L'on ne doit pas oublier qu'il s'agit d'une disposition d'habilitation. Elle établit simplement le cadre dans lequel les États et les organisations internationales pourront s'entendre sur ce que doit être le rôle de ces États et de ces organisations dans le cas d'un traité particulier. La Commission devrait éviter de tirer des conclusions ou de formuler des exigences quant au rôle qui revient nécessairement aux organisations internationales. Il lui faut rédiger des règles qui permettront à celles-ci de participer à l'élaboration d'un traité de façon pleine et entière si tel est le vœu des États participants et des organisations internationales intéressées. Le souci de ce qu'est la situation actuelle de la communauté internationale ne doit pas faire obstacle aux développements futurs.

La Commission doit adopter une perspective à long terme et considérer que les articles en cours d'élaboration deviendront des règles de droit international valables pour le demi-siècle à venir.

16. Cela dit, M. Kearney estime qu'il n'est pas souhaitable de prévoir, au paragraphe 3 de l'article 9, que les organisations auront nécessairement les mêmes droits que les États à une conférence chargée d'adopter le texte d'un traité. Il n'est pas nécessaire qu'une organisation internationale ait tous les droits des États pour être admise à voter lors d'une conférence. Par exemple, le règlement intérieur d'une conférence peut prévoir que le bureau de la conférence sera composé exclusivement de représentants des États. Cependant, le fait que les représentants des organisations internationales prenant part à une conférence ne peuvent pas faire partie du bureau n'est pas une raison suffisante pour priver ces organisations du droit de vote si les participants entendent le leur donner.

17. Le critère déterminant doit être de savoir si le règlement intérieur de la conférence confère le droit de vote à une organisation internationale. C'est pourquoi, M. Kearney propose de remplacer les mots « y disposant des mêmes droits que des États », au paragraphe 3 de l'article 9, par les mots « qui y participent avec le droit de vote ». Ainsi, les dispositions du paragraphe 3 s'appliqueraient à toute organisation internationale qui aurait le droit de vote en vertu du règlement intérieur de la conférence.

18. Des considérations analogues militent en faveur d'un amendement à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2, qui prévoit qu'aux fins du projet d'articles le mot « partie » s'entend non seulement d'un État partie, mais également d'une organisation internationale dont la position à l'égard du traité est « identique à celle d'un État partie ». L'exigence d'identité rend la proposition trop restrictive et son application trop difficile si l'on tient compte du fait que les États et les organisations internationales constituent, pour l'essentiel, deux types d'entités très différents. Il est significatif de constater que le commentaire de cet alinéa utilise une formule beaucoup moins forte et parle simplement d'organisations internationales qui sont en tous points « assimilées dans leurs rapports avec ce traité aux États parties ». Il convient également de noter que même les États parties peuvent ne pas tous se trouver dans une position identique dans leurs rapports avec un traité. Par exemple, dans le cas du Traité sur l'Antarctique de 1959², il y a deux types de parties selon les activités exercées dans la région.

19. M. Kearney propose donc de supprimer la fin de l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2, à partir des mots « elle s'entend aux mêmes conditions » et d'insérer, après le mot « État », les mots « ou une organisation internationale ». Le libellé de cette disposition serait ainsi le suivant : « l'expression « partie » s'entend d'un État ou d'une organisation internationale qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur ».

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 402, p. 73.

20. M. Kearney n'éprouve aucune difficulté en ce qui concerne l'article 10.
21. M. HAMBRO, se référant à l'intervention de M. Pinto, dit que s'il est vrai que les organisations internationales ne sont pas souveraines, la souveraineté des États n'est pas non plus illimitée; comme celle des organisations internationales, elle est limitée par le droit international.
22. Les organisations internationales sont extrêmement diverses; leurs intérêts et leurs compétences peuvent être fort variables. La même diversité se retrouve chez les États; ceux-ci peuvent être grands ou petits et leurs intérêts peuvent être très vastes ou très limités. Le principe de l'égalité souveraine des États ne saurait dissimuler le fait que les États, pas plus que les organisations internationales, ne sont réellement égaux. Certaines organisations comptent de nombreux membres tandis que d'autres n'en comptent que trois ou quatre. Dans ce dernier cas, la voix de chaque État membre, au sein d'une organisation, a beaucoup plus de poids. La référence à la majorité des deux tiers des États et des organisations présents et votants, qui figure au paragraphe 3 de l'article 9, devrait s'entendre de la majorité des deux tiers de l'ensemble des États et des organisations présents et votants, pour autant que ces organisations jouissent du droit de vote. Si tel est bien le sens de cette disposition, il conviendrait de donner dans le commentaire les précisions voulues.
23. M. Pinto a dit que les organisations internationales sont si différentes les unes des autres qu'il est très difficile d'énoncer une règle générale; cela est peut être juste sur le plan de la réalité, mais non sur le plan du droit, car il appartient précisément à la Commission d'essayer de formuler des règles juridiques générales. D'ailleurs, le paragraphe 3 de l'article 9 réserve aux États et aux organisations le droit de décider d'appliquer une règle différente de la règle générale.
24. M. Hambro peut accepter les articles 9 et 10 et l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2 dans la forme proposée par le Rapporteur spécial.
25. M. OUCHAKOV entend ne faire que des observations de fond, à l'exclusion de toutes observations relatives à la terminologie ou à la rédaction. Il insiste d'abord sur la nécessité de rédiger des dispositions différentes pour les différentes catégories de traités. Le paragraphe 3 de l'article 9 et l'article 10 montrent bien qu'il est impossible d'énoncer des règles applicables aux traités, sans préciser s'il s'agit de traités entre des États et des organisations internationales ou entre plusieurs organisations internationales. C'est ainsi que pour les traités conclus entre des organisations internationales, il n'y a pas lieu de se référer à la participation des États.
26. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 9, le principe énoncé dans cette disposition devrait simplement renvoyer aux règles établies par la conférence internationale à laquelle le texte du traité est adopté. Si une conférence réunit dix États et une organisation internationale, la voix de cette organisation aura autant de poids que celle des États; elle sera même déterminante car, sans cette organisation, le traité ne peut être conclu. Si deux organisations internationales participent à une conférence avec dix États, il se peut que leurs voix soient aussi déterminantes. La proportion des États et des organisations participant à l'adoption du texte d'un traité peut varier énormément et il est impossible de poser des règles applicables à chaque cas, sans se livrer à des calculs mathématiques très compliqués. M. Ouchakov suggère donc de subdiviser le paragraphe 3 de l'article 9 en deux dispositions, concernant respectivement les traités conclus entre des États et des organisations et les traités conclus entre des organisations, et de stipuler que seule la procédure établie par la conférence est déterminante en ce qui concerne l'adoption du texte d'un traité. D'ailleurs, aussi bien l'alinéa a que l'alinéa b de l'article 10 impliquent la rédaction de règles distinctes pour ces deux catégories de traités.
27. M. Ouchakov peut admettre que le texte d'un traité soit arrêté comme authentique et définitif par la signature *ad referendum* ou le paraphe du représentant d'une organisation internationale, ainsi qu'il est prévu à l'alinéa b de l'article 10, mais il se demande si ces deux modes d'authentification conviennent vraiment aux organisations internationales.
28. M. RAMANGASOAVINA souligne que le paragraphe 1 de l'article 9 vise le cas très particulier où des États et des organisations internationales sont appelés, en tant que sujets de droit international, à coopérer à l'adoption d'un traité destiné à les lier mutuellement. Selon cette disposition, les États ou les organisations intéressés doivent avoir participé à l'élaboration du texte du traité pour pouvoir donner leur consentement à son adoption. Cependant, aux termes du projet d'article 11, le consentement peut s'exprimer également par l'approbation, l'adhésion ou par tout autre moyen convenu. Le consentement peut donc être exprimé soit par la participation à la rédaction du texte du traité, soit ultérieurement, par approbation, adhésion ou tout autre moyen convenu. Le paragraphe 1 de l'article 9 devrait donc être remanié pour que cette disposition ne donne pas l'impression que l'adoption du texte d'un traité est limitée aux parties qui ont participé à son élaboration, à l'exclusion de celles qui, sans y avoir participé, y donnent leur consentement ultérieurement.
29. Les difficultés que pourrait soulever le paragraphe 3 de l'article 9 semblent résulter du fait que les organisations internationales ne sont pas des sujets de droit international tout à fait assimilables aux États. En principe, les États sont tous également souverains et jouissent du même droit d'exprimer leur consentement à être liés par un traité. En revanche, la capacité des organisations internationales d'être liées par un traité découle des règles pertinentes de chaque organisation, comme il est prévu au projet d'article 6. On peut concevoir une certaine hiérarchie des organisations internationales. Il est manifeste que l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies se trouve au sommet de la hiérarchie, tandis que d'autres organes principaux et des organes subsidiaires sont situés à des niveaux inférieurs. Chaque organe ou organisme se caractérise en outre par sa spécialisation, encore qu'il existe entre eux des liens étroits. Lorsque plusieurs

personnes représentant des organisations différentes mais ayant des domaines d'activités semblables participent simultanément à l'adoption du texte d'un traité, il importe de déterminer lesquelles d'entre elles seront considérées comme représentant des organisations présentes et votantes. La règle de la majorité des deux tiers, prévue par le Rapporteur spécial, peut alors soulever de graves difficultés. Il se peut, par exemple, qu'il y ait des interférences entre la compétence qu'une organisation tient de sa propre constitution et la compétence de certains États.

30. M. Ramangasoavina n'a pas d'objections majeures à formuler contre le projet d'article 9, mais le Rapporteur spécial devrait s'efforcer d'en améliorer le libellé en y introduisant certaines précisions, car il est difficile de mettre sur un même plan des sujets de droit international aussi différents que les États et les organisations internationales.

31. M. TSURUOKA, laissant de côté les questions de rédaction, se borne à examiner le fond des dispositions à l'étude. Il rappelle qu'au sujet du paragraphe 3 de l'article 9 le Rapporteur spécial déclare, au paragraphe 4 de son commentaire, qu'« il appartient, à propos de chaque traité, aux États intéressés de définir, s'ils le désirent, les conditions particulières faites aux organisations qui deviendraient « parties » au traité suivant un régime spécial ». Dans le même passage, le Rapporteur spécial précise que le moment ne semble pas venu de proposer à ce sujet un cadre général mais que, pour une règle aussi importante que celle de la majorité des deux tiers dans les conférences internationales, il ne faut admettre l'assimilation du vote des organisations internationales au vote des États que pour les organisations y disposant de droits identiques à ceux des États. M. Tsuruoka partage ce point de vue, qui paraît bien refléter l'état actuel du droit international. Cependant, la plupart des organisations internationales ne disposent pas du droit de vote aux conférences internationales pour la simple raison que, suivant le raisonnement du Rapporteur spécial, les organisations n'y disposent pas de droits identiques à ceux des États. Il se demande, dans ces conditions, quelle est la véritable intention du Rapporteur spécial sur ce point.

32. Pour ce qui est de la règle de la majorité des deux tiers, la Commission peut soit codifier le droit existant, soit contribuer au développement progressif du droit international en vue de favoriser la collaboration internationale. Étant donné que les conférences internationales ont pour but de promouvoir la collaboration internationale dans un domaine particulier, la règle de la majorité des deux tiers ou celle de la majorité simple plutôt que la règle de l'unanimité ne pourrait que faciliter cette collaboration. Comme les décisions prises à ces conférences sont généralement lourdes de conséquences, la règle de la majorité des deux tiers paraît préférable à celle de la majorité simple.

33. Sir Francis VALLAT dit qu'il accueille très favorablement les observations de M. Pinto et, plus encore, les suggestions de M. Kearney. Le fait que la situation juridique continue à évoluer dans le domaine auquel s'appliquent les articles et que les cas concrets qui

peuvent se présenter sont extrêmement complexes ne doit pas empêcher la Commission de chercher à établir des règles prévoyant, pour l'avenir prévisible, les meilleures solutions possible. A tout prendre, les difficultés sont les mêmes que celles auxquelles la Commission et la Conférence de Vienne se sont heurtées en rédigeant la Convention de Vienne sur le droit des traités. De même, alors qu'il partage sur bien des points la position de M. Ouchakov, sir Francis n'a pas l'impression que l'emploi du mot « traité », aux articles 9 et 10 du projet actuel, donnera lieu à des difficultés plus grandes que celles qui peuvent résulter de l'emploi du même mot dans les articles 9, 10, 31 et 32 de la Convention de Vienne, par exemple. Comme cette convention, le projet d'articles concerne les traités, dans leur ensemble, et sir Francis ne voit donc pas pourquoi des difficultés surgiraient parce qu'un même terme est employé d'un bout à l'autre du projet.

34. Quand elle rédige des règles, la Commission doit avoir présents à l'esprit deux principes essentiels. Le premier est qu'il faut respecter la position des nombreux gouvernements qui ne sont pas disposés à admettre que les organisations internationales aient, en droit international, le même statut que les États, et le second est qu'il faut donner aux articles un caractère suffisamment général pour pouvoir s'appliquer à la diversité des cas qui peuvent se présenter.

35. Sir Francis admet parfaitement que la Convention de Vienne sur le droit des traités soit prise comme modèle, mais, compte tenu du second des principes qu'il a préconisés, il se demande si, au cours de leur adaptation à partir des articles correspondants de cette convention, les articles 9 et 10 n'ont pas pris une forme un peu trop rigide. Ainsi, le paragraphe 1 de l'article 9 et l'alinéa *a* de l'article 10 se réfèrent aux « parties éventuelles ». Des difficultés risquent de surgir du fait que le mot *potential* est toujours ambigu en anglais, mais le risque de les voir surgir deviendra encore plus grand si, comme sir Francis le suppose, le terme « parties » doit s'entendre dans le sens de la définition de l'alinéa *g* du paragraphe 1 de l'article 2. Sir Francis n'a connaissance d'aucun traité multilatéral à l'égard duquel la position d'une organisation internationale ait été, comme l'exige la définition, identique à celle d'un État partie et, à son avis, les positions respectives des États et des organisations internationales continueront à être différentes dans la grande majorité des cas prévisibles. Puisque le simple fait que les obligations respectives des organisations internationales et des États seront différentes, quant à leur nature et à leurs modalités, ne justifie pas que l'on exclue l'application des articles 9 et 10, sir Francis espère que le Rapporteur spécial envisagera la possibilité d'assouplir la définition.

36. En ce qui concerne les observations faites par d'autres membres de la Commission au sujet des mots « y disposant des mêmes droits que des États », au paragraphe 3 de l'article 9, sir Francis estime que ce qui importe, dans le contexte de cette disposition, c'est incontestablement que l'organisation ait le droit de voter sur l'adoption du texte. C'est cela qu'il faut prendre en considération dès lors qu'il s'agit de la règle applicable au vote. Sir Francis souscrit entièrement à

l'idée dont procède le paragraphe 3 de l'article 9 et il approuve que cette disposition parte du principe qu'il existe une présomption en faveur du droit de vote sur l'adoption du texte. Il rappelle que la formule de compromis « à moins que ces États ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente » a été inscrite au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention de Vienne sur le droit des traités après des discussions prolongées et une longue période de réflexion. La Commission doit s'en tenir à sa ligne de conduite générale, qui consiste à suivre la Convention de Vienne et à laisser aux États le soin d'apporter les modifications qu'ils désirent.

37. Sir Francis se prononce pour le renvoi au Comité de rédaction des articles 9 et 10 et de l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2.

38. M. TSURUOKA fait observer que, s'agissant non seulement des États mais aussi des organisations internationales, l'emploi de l'expression « à la même majorité », au paragraphe 3 de l'article 9, relève peut-être plus du développement progressif que de la codification proprement dite du droit international.

39. M. SETTE CÂMARA dit qu'à son avis la définition du terme « partie », à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2, implique un critère *ex post facto* : un État ou une organisation internationale ayant participé à la négociation d'un traité ne peuvent être considérés comme parties audit traité tant qu'ils n'ont pas consenti à être liés par ce traité. L'expression « parties éventuelles », employée à l'article 9, est donc trop vague, tout État pouvant devenir partie au traité par voie d'adhésion, qu'il ait ou non participé à la négociation. En substituant à ces termes une formule telle que la variante que le Rapporteur spécial a suggérée au paragraphe 3 de son commentaire sur l'article 9 dans son quatrième rapport, on éviterait la nécessité de prévoir encore une définition supplémentaire.

40. M. Sette Câmara partage les craintes que MM. Pinto et Kearney ont exprimées au sujet des formules « disposant des mêmes droits que des États » et « position... identique à celle d'un État partie », employées au paragraphe 3 de l'article 9 et à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2 respectivement. Même lorsque des organisations internationales jouissent de droits de vote complets, leur position à l'égard d'un traité est quelque peu différente de celles des États. Cela ressort, par exemple, de l'article 11, qui indique qu'un État peut exprimer son consentement à être lié par un traité par la ratification, ce qui ne saurait être étendu aux organisations internationales.

41. La règle de la majorité des deux tiers, qui est énoncée au paragraphe 3 de l'article 9 du projet, est tirée du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, mais à son avis cette règle ne convient pas dans le cas présent. Bien que la plupart des conférences internationales prennent leurs décisions à la majorité des deux tiers, cette pratique ne saurait encore constituer le fondement d'une règle impérative de droit international. Nombre d'organes des Nations Unies procèdent sur la base d'un consensus, et même les décisions prises par le Conseil de sécurité conformément à l'article 43 de la Charte des Nations

Unies, qui autorise le Conseil à conclure des accords spéciaux avec un État ou un groupe d'États, sont subordonnées à un vote favorable de ses cinq membres permanents. Les conférences internationales sont généralement libres d'établir leur règlement intérieur et notamment les règles applicables au vote, et il doit continuer d'en être ainsi.

42. M. Sette Câmara approuve pleinement quant au fond les articles 9 et 10 et l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2, proposés par le Rapporteur spécial, et il est d'accord pour que ces articles soient renvoyés au Comité de rédaction.

43. M. AGO dit qu'il ne faut pas oublier que l'article 9 du projet actuel est issu de l'article 9 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Or ce dernier article a un double but bien précis : codifier le principe de l'unanimité requise pour la conclusion des traités et introduire une exception à cette règle pour les traités adoptés au cours d'une conférence internationale. Ainsi, dans le cas d'une conférence internationale comme celles qui sont convoquées par les Nations Unies, l'adoption du traité se fait à la majorité des deux tiers, et non pas à l'unanimité, selon la règle traditionnelle. M. Ago rappelle, à cet égard, la différence qui existait entre le projet de sir Gerald Fitzmaurice et le projet que la Commission a fini par adopter et qui a abouti à la Convention de Vienne.

44. Il semble, à première vue, que la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention de Vienne soit supplétive, puisque la conférence peut adopter une autre règle que celle de la majorité des deux tiers pour l'adoption du texte du traité. Cependant, cette règle est impérative lorsqu'il s'agit de décider de la majorité à laquelle le traité sera adopté.

45. En ce qui concerne les paragraphes 1 et 2 de l'article 9, M. Ago est de ceux qui pensent qu'il faudrait rétablir le mot « tous » — « le consentement de tous les États » qui figure dans le texte de la Convention de Vienne — car c'est l'unanimité qui est l'essence de la règle énoncée dans ces deux dispositions. Il se demande, par ailleurs, si l'on ne pourrait pas simplifier les paragraphes 1 et 2 et les fonder en un seul paragraphe, qui affirmerait le principe de l'unanimité et introduirait l'exception faite au paragraphe 3. Ce paragraphe pourrait être conçu comme suit :

« L'adoption du texte d'un traité conclu soit entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales soit entre plusieurs organisations internationales s'effectue par le consentement de toutes les parties à son élaboration. »

46. En proposant la règle énoncée au paragraphe 3, le Rapporteur spécial a fait preuve de beaucoup d'objectivité, car ceux qui ont participé à la Conférence de Vienne sur le droit des traités savent qu'il s'était alors prononcé contre la règle de la majorité des deux tiers. Le paragraphe 3 envisage l'hypothèse où une ou plusieurs organisations internationales seraient invitées à participer, sur un pied d'égalité avec les États, à une conférence internationale en vue de l'adoption d'un traité multilatéral. Cette hypothèse est plutôt théorique, car il est peu probable que des organisations inter-

nationales soient invitées sur le même pied que les États à participer à l'élaboration d'un traité multilatéral au sein d'une conférence internationale. Si les organisations internationales sont invitées sur un autre pied que les États, aucun problème ne se pose, car c'est la règle énoncée au paragraphe 1 qui joue. Toutefois, dans l'hypothèse visée au paragraphe 3, la règle qui doit s'appliquer est celle que le Rapporteur spécial a énoncée dans ce paragraphe. Si les participants à la conférence décident de ne pas appliquer la règle de la majorité des deux tiers pour l'adoption du texte du traité, ils doivent prendre cette décision à la même majorité. Même si l'hypothèse envisagée au paragraphe 3 est peu probable, il est impossible de ne pas en tenir compte. Le paragraphe 3 est donc nécessaire, car, en l'absence de ce paragraphe, c'est la règle de l'unanimité énoncée au paragraphe 1 qui s'appliquerait dans cette hypothèse.

47. M. ROSSIDES félicite le Rapporteur spécial de son projet d'articles et des commentaires qui l'accompagnent et remercie le Secrétariat de la documentation qu'il a fournie.

48. M. ROSSIDES pense lui aussi que, conformément au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, le paragraphe 1 de l'article 9 du projet devrait prévoir que l'adoption du texte des traités visés dans cette disposition s'effectue par le consentement de « tous » les États ayant participé à son élaboration. Il conviendrait de même de parler, au paragraphe 2 de l'article 9, du consentement de « toutes » les organisations et non du consentement des organisations. Dans ce paragraphe, on pourrait remédier à l'imprécision de l'expression anglaise *potential parties* en lui substituant l'expression *prospective parties*.

49. S'agissant du paragraphe 3 de l'article 9, il ne fait pas de doute que les organisations internationales n'ont pas actuellement les mêmes pouvoirs ni les mêmes droits que les États. M. ROSSIDES est toutefois convaincu qu'il est essentiel pour la survie de la planète que les États délèguent à l'Organisation des Nations Unies une partie des pouvoirs émanant de leur souveraineté. Sous sa forme actuelle, le paragraphe 3 est donc — et c'est regrettable — fort éloigné de la réalité, mais il envisage l'avenir dans un esprit idéaliste, comme la Commission elle-même doit s'efforcer de le faire dans les règles qu'elle formule. Une organisation internationale « disposant des mêmes droits que des États » à une conférence est une organisation qui, aux termes des dispositions de l'article 6 du projet, est compétente vis-à-vis de l'objet de la conférence. M. ROSSIDES approuve le principe selon lequel, aux conférences visées au paragraphe 3 de l'article 9, les décisions doivent être prises à la majorité des deux tiers.

50. M. BILGE constate, en comparant l'article 9 du projet à l'article 9 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, que le Rapporteur spécial a ajouté les mots « en tant que parties éventuelles » aux paragraphes 1 et 2, et les mots « et disposant des mêmes droits que des États » au paragraphe 3. Le Rapporteur spécial a expliqué très clairement, dans son commentaire, les raisons de ces additions, en soulignant que les organisations internationales jouent des rôles différents

et peuvent ne pas avoir l'intention de devenir parties au traité à l'élaboration duquel elles participent. Ces additions semblent parfaitement acceptables.

51. Le Rapporteur spécial a supprimé, par contre, le mot « tous », qui figure au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention de Vienne. M. BILGE pense qu'il faudrait le réintroduire dans le texte, car il est nécessaire d'avoir le consentement de tous les participants à l'élaboration du traité.

52. L'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2 ne pose, pour lui, aucun problème. Par la formule « lorsque sa position [d'une organisation internationale] à l'égard du traité est identique à celle d'un État partie », le Rapporteur spécial a voulu maintenir le principe de l'égalité entre les parties, mais on pourrait peut-être atténuer cette expression en remplaçant « identique » par « similaire ».

53. M. OUCHAKOV dit que la règle de la majorité des deux tiers énoncée au paragraphe 3 de l'article 9 manque totalement de réalisme. En effet, si une organisation comme le Marché commun ou le COMECON conclut, au sein d'une conférence internationale, un traité multilatéral avec des pays d'Asie, d'Afrique ou d'Amérique latine, l'organisation en question ne sera pas forcément comprise dans la majorité des deux tiers requise pour l'adoption du traité, ce qui serait absurde. De même, si les organisations internationales qui ont leur siège en Suisse convoquent une conférence internationale en vue de conclure un traité avec la Suisse, la Suisse ne sera pas forcément comprise dans la majorité des deux tiers requise au paragraphe 3, ce qui rendrait vaine la conclusion du traité. Dans les circonstances ainsi envisagées, aucune règle, ni de procédure, ni de fond, ne peut être adoptée à la majorité des deux tiers. Par ailleurs, il est impossible, de façon générale, de concevoir que des États puissent conclure un traité avec une organisation qui n'est pas sur le même pied qu'eux.

54. M. REUTER accepte volontiers de fondre les paragraphes 1 et 2 de l'article 9 en un seul, comme l'a proposé M. Ago. La question de l'authentification du texte d'un traité, par un représentant d'une organisation internationale, à ce dûment accrédité par l'organisation, ne présente, à son avis, aucune difficulté majeure. Cependant, à côté des questions de pure rédaction, le débat a soulevé deux grands problèmes.

55. Le premier, qui a été mis en évidence par M. Ago, est celui que pose le paragraphe 3 de l'article 9, et M. Reuter souscrit à tout ce qu'a dit M. Ago à cet égard. La distinction faite, à l'article 9 de la Convention de Vienne, entre l'hypothèse visée au paragraphe 1 et l'hypothèse visée au paragraphe 2 est loin d'être claire. Selon la Convention de Vienne, c'est la règle de la majorité des deux tiers qui s'applique dans le cas d'une conférence internationale; dans les autres cas, c'est la règle de l'unanimité qui prévaut. La Commission doit donc choisir, soit de maintenir le principe énoncé au paragraphe 3, comme le souhaite M. Ago, soit de le supprimer. M. Reuter propose d'établir deux versions de l'article 9 entre lesquelles la Commission pourra choisir : dans la première version, le paragraphe 3 sera maintenu et amélioré et, dans la seconde, il sera supprimé. M. Reuter souligne que, même si le para-

graphe 3 est supprimé, c'est toujours à la conférence qu'il appartiendra de décider, dans son règlement, de la majorité par laquelle le texte du traité sera adopté.

56. Le second problème est celui de la notion de partie à un traité. Il est bien évident que, lorsque le texte du traité ou le règlement de la conférence indique clairement qui a la qualité de partie, aucun problème ne se pose. Il y a cependant des cas où le problème peut se poser. Dans cette hypothèse, le Rapporteur spécial a adopté une position très stricte, qui consiste à ne pas reconnaître la qualité de partie à une organisation internationale qui, selon le droit des traités, ne se trouve pas dans la même situation que les autres États parties. On peut, toutefois, atténuer cette position en rappelant qu'en principe c'est le règlement de la conférence ou le texte du traité qui décide de la qualité de « partie ». La qualité de « partie » serait ainsi reconnue à toutes les organisations qui ont les mêmes droits que les autres États parties. M. Reuter reconnaît que l'hypothèse où une organisation internationale aurait la même qualité que les autres États parties à un traité multilatéral est une hypothèse très rare, car il n'existe pas, pour le moment, de traité multilatéral auquel une organisation internationale soit partie. Cependant on pourrait concevoir, par exemple, un traité sur les droits de propriété littéraire ou artistique auquel une organisation internationale participerait pour les droits relatifs à ses propres productions au même titre qu'un État. Il ne faut pas oublier que la plupart des gouvernements craignent qu'en donnant à une organisation internationale les mêmes droits qu'aux États on n'autorise les mêmes États à voter deux fois, car il est évident qu'une organisation internationale vote dans le sens des États membres qui la contrôlent. Le Rapporteur spécial a donc jugé nécessaire de proposer une formule assez stricte, mais il est prêt à rechercher les moyens de l'assouplir en proposant des variantes.

57. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles 9 et 10 ainsi que l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*³.

La séance est levée à 13 h 10.

³ Pour suite du débat, voir 1353^e séance, par. 19, 33 et 50.

1347^e SÉANCE

Mercredi 9 juillet 1975, à 11 h 10

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

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

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

(A/CN.4/285)

[Point 4 de l'ordre du jour]
(suite)

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLES 11, 2 (PARAGRAPHE 1, b), 12, 13, 14, 15 ET 16

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 11 à 16, ainsi que l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 2, qui sont ainsi libellés :

Article 11. — Modes d'expression du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un État à être lié par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu.

2. Le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu.

Article 2. — Expressions employées

1. [...]

b) les expressions « acceptation », « approbation » et « adhésion » s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un État ou une organisation internationale établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité; l'expression « ratification » s'entend de l'acte international ainsi dénommé par lequel un État établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité;

Article 12. — Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un État ou d'une organisation internationale à être lié par un traité s'exprime par la signature du représentant de cet État ou de cette organisation

a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les États et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet; ou

c) lorsque l'intention de l'État ou de l'organisation de donner cet effet à la signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

2. Aux fins du paragraphe 1,

a) le paragraphe d'un texte vaut signature du traité lorsqu'il est établi que les États et organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus;

b) la signature *ad referendum* par le représentant d'un État ou d'une organisation, si elle est confirmée par cet État ou cette organisation, vaut signature définitive du traité.

Article 13. — Expression, par l'échange d'instruments constituant un traité, du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un État et d'une organisation internationale à être liés par un traité constitué par les instruments échangés entre eux s'exprime par cet échange

a) lorsque les instruments prévoient que leur échange aura cet effet; ou

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que cet État et cette organisation étaient convenus que l'échange des instruments aurait cet effet.