

Document:-
A/CN.4/SR.1347

Compte rendu analytique de la 1347e 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>)*

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.

2. Le consentement de deux organisations internationales à être liées par un traité constitué par les instruments échangés entre elles s'exprime par cet échange

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

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que ces organisations étaient convenues que l'échange des instruments aurait cet effet.

Article 14. — Expression, par l'acceptation, l'approbation ou la ratification, 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 l'acceptation ou par l'approbation

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement s'exprime par l'acceptation ou par l'approbation;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les États et organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que l'acceptation ou l'approbation serait requise;

c) lorsque le représentant de cet État ou de cette organisation a signé le traité sous réserve d'acceptation ou sous réserve d'approbation; ou

d) lorsque l'intention de cet État ou de cette organisation de signer le traité sous réserve d'acceptation ou sous réserve d'approbation ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.

2. Le consentement d'un État à être lié par un traité s'exprime par la ratification dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à l'acceptation ou à l'approbation.

Article 15. — Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité

Le consentement d'un État ou d'une organisation internationale à être lié par un traité s'exprime par l'adhésion

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement peut être exprimé par cet État ou par cette organisation par voie d'adhésion;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les États et les organisations internationales ayant participé à la négociation étaient convenus que ce consentement pourrait être exprimé par cet État ou par cette organisation par voie d'adhésion; ou

c) lorsque toutes les parties sont convenues ultérieurement que ce consentement pourrait être exprimé par cet État ou par cette organisation par voie d'adhésion.

Article 16. — Échange, dépôt ou notification des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion

A moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'un État ou, selon le cas, d'une organisation internationale à être lié par un traité au moment

a) de leur échange entre un État contractant et une organisation internationale contractante, ou entre deux organisations internationales contractantes;

b) de leur dépôt auprès du dépositaire; ou

c) de leur notification aux États et aux organisations internationales contractants ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu.

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) pense que la Commission peut sans inconvénient examiner simultanément les articles 11 à 16 et l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 2. Il rappelle qu'au cours de séances antérieures le Rapporteur spécial a proposé de modifier certains termes dans les articles qui précèdent, pour tenir compte de certaines observations, notamment de celles de M. Ouchakov.

3. Ainsi, l'expression « pleins pouvoirs » serait utilisée uniquement pour désigner les pouvoirs émanant des gouvernements et le mot « pouvoirs » pour désigner ceux qui émanent des organisations. On éviterait également d'employer l'expression « exprimer le consente-

ment à être lié » lorsqu'il s'agit de représentants des organisations internationales, car le terme « exprimer » risque de donner à entendre que, lorsque les textes constitutifs de l'organisation ne contiennent aucune disposition concernant le pouvoir de l'organisation de conclure des traités, des agents subalternes pourraient non seulement communiquer le consentement de l'organisation à être liée, mais encore le définir. Le Rapporteur spécial propose donc, pour éviter toute ambiguïté, de remplacer « exprimer » par « communiquer » ou « établir ». D'autres corrections de ce genre seront peut-être proposées au Comité de rédaction, qui publiera prochainement une version révisée des projets d'articles déjà examinés par la Commission. Si le Comité de rédaction décide d'adopter ces corrections, elles s'appliqueront aussi à la série d'articles dont la Commission entreprend maintenant l'examen.

4. Cette série d'articles pose deux questions principales. On peut se demander, tout d'abord, s'il faut maintenir, dans le projet, un article analogue à l'article 11 de la Convention de Vienne, qui sert d'introduction aux articles 12 à 16, car il énumère un certain nombre de procédures relatives à la conclusion des traités. A la Conférence de Vienne sur le droit des traités, un amendement présenté par la Pologne et les États-Unis a donné au texte présenté par la Commission une signification beaucoup plus large¹. Cet amendement, qui fait maintenant partie de l'article 11 de la Convention de Vienne, a profondément modifié la portée de ces dispositions en ajoutant à l'énumération des procédures contenue dans le texte initial — signature, échange d'instruments, ratification, acceptation, approbation, adhésion — la formule générale « ou par tout autre moyen convenu ». L'addition de cette formule revient à dire que les modes de conclusion des traités possèdent, en droit international public, une souplesse extrême, car les traités peuvent être conclus par tous les moyens dont les parties sont convenues, quelle que soit la nature de ces moyens et quelle que soit leur dénomination. Le Rapporteur spécial a estimé qu'il était indispensable de formuler une règle identique pour les traités conclus entre des États et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, car ces traités exigent encore plus de souplesse que les traités entre États. L'article 11 du projet à l'étude a donc la même portée que l'article 11 de la Convention de Vienne. Le Rapporteur spécial est tellement convaincu de la nécessité d'un tel article qu'il ne pense pas que la Commission hésite à en accepter le principe.

5. Les projets d'articles actuellement soumis à la Commission posent aussi une question d'ordre terminologique. Les termes employés à l'article 11 de la Convention de Vienne et du projet à l'examen n'ont pas besoin d'être définis, pour deux raisons; d'une part, un certain nombre de termes, comme « signature »,

¹ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.68.V.7), p. 91, par. 42 et suiv., et p. 374, par. 67 et suiv.; *ibid.*, deuxième session (numéro de vente: F.70.V.6), p. 25 à 27, par. 60 et suiv.

« échange d'instruments » et « adhésion », sont tout à fait clairs; d'autre part, même les autres termes, comme « acceptation », « approbation » et même « ratification », dont le sens est moins évident et peut varier selon le droit constitutionnel de chaque État et le droit propre de chaque organisation, désignent, dans le droit international public général, une manière d'exprimer le consentement à s'obliger par un traité. Pour cette raison, les termes « acceptation », « approbation » et « ratification » pourraient être employés également pour les traités conclus par des organisations internationales. En fait, les termes « acceptation » et « approbation » sont déjà employés dans ce cas. Cependant, le Rapporteur spécial a eu quelques scrupules à employer le terme « ratification », car il a pensé qu'il ne serait pas convenable d'employer ce terme pour exprimer le consentement définitif donné par une organisation, lorsque cette organisation a déjà donné un consentement provisoire. En effet, le mot « ratification » n'est pas employé, dans la pratique, quand il s'agit d'organisations internationales. Dans son quatrième rapport (A/CN.4/285), le Rapporteur spécial dit qu'il n'a trouvé qu'un seul cas dans lequel ce terme ait été employé en parlant d'organisations internationales. Il craint donc que certains gouvernements soient choqués par l'emploi du mot « ratification » pour désigner ce consentement final donné par une organisation internationale, et cela moins pour des raisons d'ordre juridique que pour des raisons d'ordre historique. La notion de ratification est, en effet, liée à la notion de chef d'État, car l'histoire des traités montre que les États ont toujours eu un organe doté d'un droit de représentation générale dans les négociations internationales. C'est le rôle du chef d'État qui est à l'origine de la procédure de ratification et, même si cette procédure s'est déformée au cours de l'histoire, elle est toujours liée à l'existence d'une structure qu'on retrouve dans tous les États, car il y a dans tous les États un organe suprême, qui n'existe pas dans les organisations internationales au sens où il existe dans les États. Le Rapporteur spécial a donc jugé préférable d'éviter le mot « ratification », ce qui lui a posé quelques problèmes de rédaction. Cependant, si la Commission estime qu'on peut employer le mot « ratification » pour exprimer un consentement définitif donné par une organisation internationale, le Rapporteur spécial l'acceptera d'autant plus volontiers que la rédaction du texte s'en trouvera simplifiée.

6. M. Reuter pense que la série d'articles dont la Commission est maintenant saisie n'appelle pas de commentaires particuliers. Le paragraphe 1, alinéa *b*, de l'article 2, qui définit les expressions « acceptation », « approbation », « adhésion » et « ratification », est repris de la Convention de Vienne et tient compte de ce que le Rapporteur spécial vient de dire au sujet du mot « ratification ». On n'y trouve pas la difficulté à laquelle peut donner lieu le terme « exprimer » dans l'expression « exprimer le consentement à être lié par un traité », car le texte correspondant de la Convention de Vienne emploie le terme « établit ».

7. A l'article 12, le Rapporteur spécial était parti de l'hypothèse que l'expression « pleins pouvoirs »

s'entendait des pouvoirs des représentants des organisations, aussi bien que de ceux des représentants des États. Si la Commission décide de n'employer cette expression que pour désigner les pouvoirs des représentants des États, il faudra donc apporter une correction à l'article 12. De même, si la Commission décide de ne plus employer le mot « exprimer » dans l'expression « exprimer le consentement à être liés par un traité », il faudra modifier tous les titres d'articles où il est question de l'expression du consentement à être lié par un traité.

8. A l'article 16, le Rapporteur spécial a apporté quelques modifications mineures au texte de la Convention de Vienne. Il a ajouté, dans le titre, le mot « notification », qui avait été omis dans le texte de la Convention de Vienne. Il a également ajouté, dans la première phrase de l'article 16, les mots « ou qu'il n'en soit autrement convenu », qui auraient pu, et peut-être même auraient dû figurer dans le texte de la Convention de Vienne. Il estime, en effet, que les traités conclus entre des États et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales exigent encore plus de souplesse dans la procédure que les traités entre États.

9. M. TAMMES dit qu'il n'a pas grand-chose à ajouter à l'exposé extrêmement clair et précis du Rapporteur spécial et à son commentaire remarquablement concis.

10. Le Rapporteur spécial a indiqué clairement que les articles 12 à 16 avaient été introduits dans le projet, après cet article fondamental qu'est l'article 11, aux fins essentiellement de rassurer les gouvernements par l'emploi d'une terminologie avec laquelle ils sont familiarisés. Dans ces conditions et puisque l'énumération de l'article 11 n'est pas exhaustive, M. Tammes voit difficilement pourquoi la ratification serait omise. Ce serait s'écarter du libellé de la Convention de Vienne sur le droit des traités, alors que les relations conventionnelles internationales des organisations internationales ne l'exigent pas vraiment. De surcroît, les procédures contemporaines de ratification appliquées par les États sont si diverses que, dans certains pays, rien ou presque rien ne subsiste des origines monarchiques de la ratification. Même l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 2, qui donne à entendre que des organisations internationales peuvent « accepter » un traité, l'« approuver » ou « y adhérer », mais que seul un État peut le « ratifier », ne prouve pas qu'une telle distinction soit indispensable pour les besoins des relations internationales. La question de savoir si cette distinction existe en fait a sa place dans le commentaire. De l'avis de M. Tammes, il convient de remplacer le libellé actuel de l'article par l'excellente variante que le Rapporteur spécial a proposée au paragraphe 4 du commentaire de l'article 11 dans son quatrième rapport.

11. M. KEARNEY appuie la position de M. Tammes au sujet de l'article 11. Il est illogique de ne pas citer la ratification parmi les moyens par lesquels une organisation internationale peut exprimer son consentement à être liée par un traité, alors que l'article ajoute que ce consentement peut être exprimé « par tout autre

moyen convenu », formule qui admet la possibilité d'une ratification.

12. M. Kearney suppose que le Rapporteur spécial envisage d'omettre la ratification soit parce que des organisations internationales ne ratifient pas les traités dans la pratique, soit parce que cette ratification a été historiquement le fait de la personne qui était en titre et en fait l'organe suprême de l'État. Cependant, il se pourrait que, dans l'avenir, des organisations internationales souhaitent ratifier des traités et il faut que la Commission évite de donner à entendre qu'elles ne doivent pas le faire. De surcroît, il peut arriver que le chef de l'État, qui signe les instruments de ratification, ne soit pas en fait l'organe suprême de l'État. Dans d'autres cas, les instruments de ratification sont signés par des fonctionnaires de l'État qui, dans la hiérarchie, viennent après le chef de l'État, et c'est un fait que l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités n'indique pas qui doit autoriser la délivrance des instruments de ratification au nom d'un État. M. Kearney ne voit donc pas pourquoi on donnerait à entendre qu'il est impossible ou inopportun qu'une organisation internationale ratifie un traité. Tout comme M. Tammes, M. Kearney estime qu'il faut simplifier l'article en réintroduisant la « ratification » parmi les modes d'expression possibles du consentement. Cela éviterait, en outre, des difficultés en ce qui concerne la rédaction des articles 13, 14 et 16.

13. M. HAMBRO souscrit aux observations de M. Tammes et de M. Kearney. Il ne voit aucune raison de ne pas employer le mot « ratification » en ce qui concerne les organisations internationales, car il ne voit aucune différence entre la ratification par un État et la ratification par une organisation internationale. Si une organisation internationale comme l'ONU donne les pleins pouvoirs à un organe ou à un représentant comme le Secrétaire général pour négocier et signer un traité et si elle se réserve la possibilité de faire approuver le traité par un autre organe comme le Conseil de sécurité, la procédure de ratification est identique à celle qui est suivie par un État. Comme l'a dit fort justement M. Kearney, la ratification n'est plus le privilège du chef de l'État, mais s'opère, de plus en plus, par un organe populaire élu. On peut donc très bien employer le terme de « ratification » à la fois pour les États et pour les organisations internationales. M. Hambro est favorable à l'emploi de ce terme pour des raisons à la fois philosophiques, psychologiques, linguistiques et idéologiques, et il ne voit aucune raison de l'écarter par égard pour des traditions et des superstitions relatives à l'État qui peuvent subsister dans l'esprit de quelques juristes, hommes d'État ou diplomates.

14. M. CALLE y CALLE dit que le Rapporteur spécial, qui a une excellente connaissance de la Convention de Vienne sur le droit des traités, a exposé clairement les raisons pour lesquelles il a rédigé l'article 11, en appelant tout particulièrement l'attention sur l'énumération des modes d'expression du consentement au paragraphe 2. Cette énumération peut être utile lors de la conclusion d'accords avec des organisations internationales, les modes d'expression du consentement

à être lié par un traité variant d'une organisation à l'autre. D'une façon générale, le Secrétaire général ou toute autre personne autorisée à signer l'accord au nom de l'organisation le fait *ad referendum*, et la signature doit être approuvée ou confirmée par l'organe suprême de l'organisation.

15. La possibilité de ratifier un traité ne doit pas être réservée aux seuls États, la ratification n'étant en fait rien de plus qu'un processus d'approbation ou de confirmation par l'organe compétent : elle prend la forme de la délivrance d'un instrument analogue à celui qui confère les pleins pouvoirs, en d'autres termes d'un document émanant de l'autorité compétente. Si la ratification était réservée aux États, il faudrait préciser dans un traité que celui-ci devra être ratifié par un État et confirmé par une organisation internationale, ce qui soulèverait le problème de la détermination du nombre des ratifications ou des confirmations nécessaires pour l'entrée en vigueur de l'instrument.

16. M. SETTE CÂMARA approuve quant au fond les articles 11 à 16 proposés par le Rapporteur spécial, dont l'exposé liminaire a été extrêmement instructif.

17. Pour ce qui est des mots « peut être exprimé », aux paragraphes 1 et 2 de l'article 11, M. Sette Câmara est d'avis que le mieux est de garder le libellé de l'article correspondant de la Convention de Vienne. Il approuve les définitions que le Rapporteur spécial propose à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 2 et les considère comme une partie indispensable du projet de la Commission.

18. Contrairement à d'autres membres de la Commission, M. Sette Câmara partage les appréhensions du Rapporteur spécial quant à l'emploi du terme « ratification » à propos d'organisations internationales. Il ne s'agit pas seulement des antécédents historiques de cette institution, mais aussi du fait que la ratification constitue, dans tous les sens du terme, le moyen le plus solennel par lequel un État exprime son consentement à être lié par un traité. De surcroît, la ratification suppose encore une procédure en deux temps. Dans le cas d'un État, le traité, une fois signé, doit être approuvé par le parlement avant que les instruments de ratification puissent être délivrés. Si la ratification est étendue à des organisations internationales, le fait que celles-ci ne pourront pas approuver des textes sans recourir à leur mécanisme consultatif fort complexe donnera lieu à des difficultés. M. Sette Câmara constate, comme le Rapporteur spécial, que l'histoire n'offre pas un seul exemple de ratification d'un traité par une organisation internationale. Si la Commission donne tant soit peu à entendre que des organisations internationales doivent pouvoir ratifier des traités, elle s'exposera à de sévères critiques de la part de la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

19. M. ROSSIDES dit que, compte tenu des différences qui existent en la matière entre les États et les organisations internationales, il comprend les scrupules qu'a le Rapporteur spécial à utiliser le terme « ratification » dans les articles 11 à 16. La ratification en tant que moyen d'expression du consentement d'un État à être lié par un traité remonte très loin dans le temps, et le Rapporteur spécial a procédé à une analyse

approfondie de cette évolution historique; la ratification par des organisations internationales, par contre, n'a jusqu'à présent pas encore fait son apparition dans la pratique.

20. Il ne faut cependant pas oublier que le projet dont la Commission est saisie est conçu pour l'avenir. Le fait que les organisations internationales n'aient jamais accompli un certain acte jusqu'à présent ne veut pas dire qu'elles ne l'accompliront jamais. Le jour viendra peut-être où une organisation internationale tiendra à exprimer par la ratification son consentement à être liée par un traité. Dans ces conditions, un projet consacré aux traités conclus par des organisations internationales ne devrait pas exclure complètement la possibilité de la ratification d'un traité par une organisation internationale.

21. M. ROSSIDES recommande donc vivement que le terme « ratification » soit cité, au paragraphe 2 de l'article 11, parmi les divers moyens par lesquels une organisation internationale peut exprimer son consentement à être liée par un traité. Il n'y aurait aucun inconvénient à garder ainsi, pour les organisations internationales, la liste complète de ces modes d'expression donnée à l'article 11 correspondant de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Les organisations internationales qui ne pourraient pas faire usage de la procédure de ratification pourraient recourir à l'acceptation, à l'adhésion ou à l'approbation; elles resteraient libres de choisir, parmi les divers modes d'expression à leur disposition, celui qui leur convient.

22. Il y a des raisons semblables d'employer le verbe « exprimer » à propos du consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité. Il faut espérer que le jour viendra bientôt où l'on n'hésitera pas à parler d'une organisation internationale qui « exprime » son consentement. C'est pourquoi M. ROSSIDES recommande vivement, là encore, que l'on garde le terme utilisé dans la Convention de Vienne, comme le Rapporteur spécial l'a d'ailleurs fait dans le texte de l'article 11 qu'il propose.

23. M. OUCHAKOV constate que tous les membres de la Commission n'ont pas en vue la même catégorie de traités. Certains envisagent les traités à la négociation desquels participent des organisations internationales, tandis que d'autres envisagent les traités qui sont conclus avec des organisations internationales. Les traités de la première catégorie consacrent, en général, des règles de droit international applicables aux États, ainsi que, parfois, des règles concernant les organisations internationales. Lorsque des organisations internationales sont admises à participer à la négociation de tout ou partie d'un traité, elles ne se trouvent pas sur un pied d'égalité avec les États. Aux fins des articles à l'examen, ce ne sont que les traités de l'autre catégorie qui doivent être pris en considération, à savoir les traités auxquels des organisations internationales sont parties. Il arrive même qu'une organisation internationale soit la principale partie à un traité de ce genre, comme c'est le cas lorsque le Marché commun ou le COMECON concluent un traité avec des États. En pareil cas, les organisations internationales sont parties au même titre que les États.

Bien des malentendus auraient pu être évités, au cours du débat, si les membres de la Commission avaient fait le départ entre ces deux catégories de traités.

24. Se référant au projet d'article 4, intitulé « Non-rétroactivité des présents articles » et déjà adopté provisoirement par la Commission, M. OUCHAKOV rappelle que cette disposition laisse en suspens la question de savoir si les organisations internationales pourront devenir parties à la future convention. C'est pour cette raison que les mots « entrée en vigueur » ont été mis entre crochets. Il est probable que cette situation est aussi à l'origine des difficultés rencontrées par quelques membres de la Commission.

25. Pour ce qui est du terme « ratification », M. OUCHAKOV indique que, conformément aux Articles 83 et 85 de la Charte des Nations Unies, il incombe au Conseil de sécurité d'approuver les accords de tutelle relatifs à des zones stratégiques, et à l'Assemblée générale d'approuver les accords de tutelle relatifs aux zones qui ne sont pas désignées comme telles. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit presque d'une ratification. Toutefois, pour ne pas appliquer ce terme aux organisations internationales, il conviendrait de trouver une expression adéquate, comme « décision approbative », encore que le mot « décision » ne soit pas tout à fait satisfaisant.

26. Quelques points paraissent obscurs à M. OUCHAKOV. Par exemple, le traité peut-il réellement prévoir que la signature du représentant d'une organisation aura pour effet d'exprimer le consentement de celle-ci à être liée par ce traité, comme en dispose l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 12 ? En ce qui concerne l'alinéa *b* du paragraphe 1 du même article, M. OUCHAKOV se demande si un représentant autorisé à négocier peut prétendre que sa signature a pour effet d'exprimer le consentement de l'organisation qu'il représente à être liée par le traité. Il préférerait que l'alinéa *c* du paragraphe 1 soit supprimé, car l'intention à laquelle se réfère cette disposition ne peut pas être exprimée par le représentant au cours de la négociation, mais doit faire l'objet d'une autorisation de la part de l'organisation en cause. Au sujet de l'alinéa *a* du paragraphe 2, il doute fort que le paragraphe du texte d'un traité puisse valoir signature pour une organisation internationale.

27. Les mots « instruments échangés entre eux », qui figurent au début du paragraphe 1 de l'article 13, suscitent beaucoup de difficultés dès l'instant où l'on imagine non pas un traité entre un État et une organisation, mais entre plusieurs États et plusieurs organisations. A l'alinéa *b* de ce même paragraphe, les mots « il est par ailleurs établi » ne sont pas satisfaisants et la mention de l'organisation n'est pas exacte, puisque ce n'est jamais qu'un organe de l'organisation qui peut prendre la décision visée dans cette disposition. Au paragraphe 2 de l'article 13, M. OUCHAKOV s'étonne qu'il soit question de deux organisations internationales et non pas de deux ou plusieurs organisations internationales. Il se demande, en outre, ce que signifient les mots « il est par ailleurs établi », qui figurent à l'alinéa *b* de ce paragraphe. La même expression, à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 14, le laisse aussi perplexe. Le dernier membre de phrase de l'alinéa *d* de ce paragraphe suscite chez lui les mêmes doutes que l'alinéa *c*

du paragraphe 1 de l'article 12. Comme les articles précédents, l'article 15 contient le mots « il est par ailleurs établi », au sujet desquels M. Ouchakov a déjà fait part de ses préoccupations. Enfin, l'alinéa *a* de l'article 16 ne prévoit pas le cas d'un échange d'instruments entre plusieurs États et plusieurs organisations internationales.

28. Il ne suffit pas d'apporter de simples modifications rédactionnelles aux articles correspondants de la Convention de Vienne, il faut avoir présentes à l'esprit toutes les hypothèses imaginables.

29. M. RAMANGASOAVINA approuve, d'une manière générale, les articles 11 à 16. En ce qui concerne l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 12, il déclare préférer le verbe « établir » au verbe « exprimer ». Le Rapporteur spécial a eu raison de ne pas employer le terme « ratification » au paragraphe 2 de l'article 11, à propos des organisations internationales. Personnellement, M. Ramangasoavina estime qu'une ratification est l'expression d'un engagement qui ne peut émaner que de l'organe investi de la souveraineté nationale; seul le détenteur de la souveraineté nationale peut engager son pays et exprimer son consentement à être lié par un traité. Ce rôle est d'abord échu au monarque, puis au chef d'État, ou à toute autre personnalité placée à la tête d'un État. Selon certaines constitutions, le peuple est souverain et exprime son consentement à être lié par un traité soit directement, par voie de référendum, soit par l'entremise d'un parlement. Parfois, l'exercice de la souveraineté incombe à un pouvoir collégial. Néanmoins, dans tous les cas, la ratification est l'expression de la souveraineté nationale, et il n'est pas rare qu'elle prenne la forme d'une loi.

30. Se référant à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, selon lequel les expressions « ratification », « acceptation », « approbation » et « adhésion » s'entendent de l'acte « international » par lequel un État établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité, M. Ramangasoavina fait observer qu'il ne s'agit pas vraiment d'un acte international, mais d'un acte national à portée internationale. Cet acte consacre l'entrée en vigueur du traité dans l'ordre juridique interne, où il occupera une place prééminente dans la hiérarchie des lois. Par contre, c'est le concours des actes nationaux d'acceptation de tous les États intéressés qui provoque l'entrée en vigueur du traité sur le plan international. C'est pourquoi M. Ramangasoavina exprime l'espoir que, dans la définition des expressions « acceptation » « approbation » et « adhésion », qui figure à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 2 du projet, les mots « l'acte international » seront remplacés par « l'acte ».

31. M. ELIAS n'a pas été convaincu par les arguments des membres de la Commission qui considèrent que la notion de « ratification » n'est pas applicable à une organisation internationale. Il est généralement admis que l'origine historique de la notion de ratification n'est pas la considération la plus importante à ce sujet, mais on a mis l'accent sur l'élément de souveraineté, et M. Elias ne comprend pas cette façon de raisonner. Dans son pays, ainsi que dans la plupart des pays de *common law*, ce n'est pas nécessairement

le Parlement qui procède à la ratification, laquelle ne peut donc être qualifiée d'acte de souveraineté. La ratification est un acte de l'exécutif, accompli par le gouvernement en place. Un traité qui a été ratifié peut être déposé au Parlement à titre d'information et donner lieu à une critique du gouvernement par des membres du Parlement, mais la ratification n'en demeure pas moins un acte du pouvoir exécutif. Dans ces conditions, il n'est pas exorbitant d'appliquer le terme de « ratification » à un acte émanant, par exemple, du directeur général d'une organisation internationale.

32. M. Elias propose donc que les articles 11 à 16 et l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 2 soient renvoyés au Comité de rédaction et que le Rapporteur spécial soit prié de soumettre au Comité la variante du texte de l'article 11 qui figure au paragraphe 4 de son commentaire sur cet article. En même temps, le Rapporteur spécial soumettrait, pour les articles suivants, des textes révisés, qui seraient alignés sur les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne.

33. Cela dit, M. Elias trouve fort judicieuses certaines des remarques d'ordre rédactionnel faites par M. Ouchakov au sujet de la façon dont il convient d'adapter les dispositions de la Convention de Vienne au cas des organisations internationales, mais ce sont là des questions que le Comité de rédaction peut être chargé de régler.

34. Sir Francis VALLAT déclare que la distinction faite par M. Ramangasoavina entre l'acte international et l'acte national de ratification est extrêmement pertinente. Lors de l'élaboration de la Convention sur le droit des traités, on a veillé de très près à ce que la portée des dispositions de la Convention soit exclusivement limitée au plan international. Les rédacteurs de cette convention se sont soigneusement abstenus de vouloir imposer aux États des procédures à suivre sur le plan interne dans le processus d'élaboration de traités.

35. Si l'on garde clairement à l'esprit cette distinction entre les actes accomplis sur le plan international et les actes accomplis sur le plan interne, on évitera bien des difficultés sur lesquelles M. Ouchakov a appelé l'attention. Celui-ci s'est à juste titre préoccupé des modalités selon lesquelles une organisation internationale confère ses pouvoirs lorsqu'elle devient partie à un traité. Cette question est régie par les dispositions de l'acte constitutif de l'organisation intéressée, ainsi que par ses règles et sa pratique. La question n'a cependant guère de répercussions sur le sujet précis actuellement à l'étude, qui consiste à déterminer par quel acte international une organisation doit donner son consentement à être liée par un traité. Il serait bon de souligner dans le commentaire que l'article 11 n'a pas pour but de prévoir les modalités selon lesquelles une organisation internationale confère ses pouvoirs, ce qui est une question fort complexe qui relève de l'acte constitutif de l'organisation en cause.

36. Il est vivement souhaitable, tout au long du texte des articles 11 à 16, de reprendre les termes de la Convention de Vienne en matière de consentement à être lié par un traité, dans toute la mesure compatible avec le fait qu'une ou plusieurs organisations internationales peuvent être parties au traité. Compte tenu de cette

attitude de principe et pour les raisons que M. Elias et d'autres membres de la Commission ont déjà fait valoir, il faudrait réintroduire le terme « ratification » dans l'énumération figurant au paragraphe 2 de l'article 11, ainsi qu'à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 2.

37. Il existe également des arguments pratiques à l'appui de cette solution. Sir Francis cite l'exemple d'un traité multilatéral auquel une organisation internationale va devenir partie et qui contient la clause habituelle selon laquelle le traité est sujet à ratification. Les parties au traité se trouveront alors devant un dilemme : elles devront soit ajouter une disposition spéciale pour le cas de l'organisation internationale, soit risquer de voir surgir des doutes sur l'application de la clause de ratification à cette organisation. Il semblerait plus raisonnable d'admettre que, par commodité, les parties au traité peuvent se mettre d'accord pour parler de « ratification ». La Commission doit situer la question dans une perspective à plus long terme. Cela étant, sir Francis préfère le texte de l'article 11 proposé, à titre de variante, dans le paragraphe 4 du commentaire à celui que présente le Rapporteur spécial.

38. En ce qui concerne l'article 13, sir Francis n'approuve pas les points sur lesquels le Rapporteur spécial s'est écarté du texte de la Convention de Vienne. Il est indiqué dans le commentaire que le texte proposé se fonde sur le fait qu'en pratique les traités conclus par échange des instruments constituant le traité ne jouent « que pour les conventions bilatérales ». En fait, il s'agit d'une question sujette à controverse. Nombreux sont ceux qui estiment qu'il est tout à fait possible de constituer un traité multilatéral au moyen d'une série d'échanges d'instruments. La Commission doit donc hésiter avant d'exclure cette possibilité pour le simple motif que l'une des parties éventuelles au traité est une organisation internationale. Sir Francis ne voit donc pas pourquoi on s'écarterait de la formule utilisée à l'article 13 de la Convention de Vienne.

39. La modification apportée au titre de l'article 16 pour y mentionner la notification des instruments de ratification n'appelle pas d'observation particulière. En revanche, l'adjonction de l'expression « ou qu'il n'en soit autrement convenu », après les premiers mots de la disposition « A moins que le traité n'en dispose autrement », pose un problème beaucoup plus grave. Du point de vue du fond, le Rapporteur spécial a raison d'ajouter cette expression pour les raisons indiquées dans le commentaire. Cependant, le Comité de rédaction devra rechercher très attentivement si l'inclusion de ces mots ne risque pas d'avoir des répercussions fâcheuses sur l'interprétation de la disposition correspondante de la Convention de Vienne.

40. M. AGO met l'accent sur le fait que la Commission ne doit prendre en considération que les traités auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont appelées à devenir parties, à l'exclusion des traités conclus entre des États, mais à l'élaboration desquels une ou plusieurs organisations peuvent participer. Le Rapporteur spécial a constaté que, jusqu'à présent, les organisations internationales n'ont jamais été admises à participer, sur un pied d'égalité avec les

États, aux grandes conférences internationales de codification, ni à devenir ensuite parties aux conventions issues de ces conférences. Cette hypothèse n'est toutefois pas à exclure pour l'avenir. En particulier, le projet d'articles en cours d'examen contient des règles destinées à s'appliquer aussi bien aux États qu'aux organisations internationales, et il est possible que des organisations internationales soient invitées à participer à la conférence de plénipotentiaires qui incorporera ces articles dans une convention, et à devenir parties à cette convention. Une telle décision serait logique et il importe dès lors de ne pas adopter une position trop définitive sur ce point.

41. L'étude simultanée de sept dispositions n'est pas aisée et, si la Commission décide de renvoyer ces textes au Comité de rédaction sans les avoir examinés de manière approfondie, la tâche du Comité sera d'autant plus lourde. M. Ago s'abstiendra de formuler aucune observation d'ordre rédactionnel.

42. En ce qui concerne la notion de ratification, il partage entièrement le point de vue de M. Ramagosaovina et de sir Francis Vallat. La ratification est un acte régi par le droit interne, le concours de plusieurs ratifications permettant l'entrée en vigueur d'un traité. En présence d'organisations internationales, la situation se complique, car les règles régissant la conduite de la négociation et l'acceptation d'un traité par une organisation internationale sont des règles de droit international, mais d'un type particulier puisqu'elles sont propres à chaque organisation. Il importe donc de trouver un terme pour qualifier la décision par laquelle un organe supérieur d'une organisation internationale approuve le comportement d'un organe inférieur qui a participé à la négociation d'un traité.

43. Personnellement, M. Ago craint que le terme « ratification » ne convienne pas à une telle décision d'approbation, car ce terme caractérise traditionnellement un acte déterminé de certains organes de l'État. Il pourrait entraîner des difficultés s'il était utilisé, par exemple, à propos de la décision par laquelle le Conseil de sécurité approuve un accord de tutelle. D'ailleurs, il est à noter que même les États n'emploient pas toujours le terme « ratification » et que c'est précisément pour cette raison que la Convention de Vienne définit simultanément les expressions « ratification », « acceptation », « approbation » et « adhésion ». C'est donc à juste titre que le Rapporteur spécial s'est gardé d'utiliser le mot « ratification » à propos des organisations internationales. Dans la pratique des États, ce terme a d'ailleurs changé de sens. A l'origine, il s'appliquait à l'approbation du comportement d'un organe inférieur donné par un chef d'État, mais, peu à peu, on a fait intervenir dans le processus de négociation d'un traité un organe législatif qui, normalement, ne ratifie pas, mais autorise le chef d'État à donner la ratification. C'est abusivement que l'on dit parfois qu'un parlement ratifie un traité; en fait, il autorise la ratification. Dans ces conditions, il vaut mieux réserver le terme « ratification » aux États et ne pas l'étendre aux organisations internationales.

44. C'est cette solution qui semble avoir conduit le Rapporteur spécial à citer, dans l'ordre, l'acceptation,

l'approbation et la ratification, à l'article 14, alors que, dans la Convention de Vienne, les modes d'expression du consentement à être lié par un traité sont cités dans l'ordre suivant : ratification, acceptation et approbation. Il semble qu'il serait logique d'en faire autant à l'article 16.

La séance est levée à 13 h 5.

1348^e SÉANCE

Jeudi 10 juillet 1975, à 10 h 15

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, 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 PROPOSÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 11 (Modes d'expression du consentement à être lié par un traité)

ARTICLE 2 (Expressions employées), PARAGRAPHE 1, *b*

ARTICLE 12 (Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité)

ARTICLE 13 (Expression, par l'échange d'instruments constituant un traité, du consentement à être lié par un traité)

ARTICLE 14 (Expression, par l'acceptation, l'approbation ou la ratification, du consentement à être lié par un traité)

ARTICLE 15 (Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité)

ARTICLE 16 (Échange, dépôt ou notification des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des articles 11 à 16 et de la disposition du paragraphe 1, *b*, de l'article 2 (Expressions employées) qui s'y rapporte.

2. M. CASTAÑEDA appuie entièrement le texte proposé par le Rapporteur spécial pour les articles à l'étude. Comme l'a fait observer M. Ouchakov, ces articles se rapportent exclusivement aux traités auxquels des organisations internationales deviennent effectivement parties et non pas aux traités entre États qui sont simplement conclus sous les auspices d'une organisation internationale.

3. La plupart des traités en question seront de caractère bilatéral et seront conclus entre un État et une organisation internationale. D'autres prendront la forme d'un traité conclu entre une organisation et un groupe d'États et se rapprocheront de ce que Basdevant a appelé des « traités semi-collectifs ». Il convient également de ne pas exclure la possibilité pour une organisation internationale de devenir effectivement partie à un traité collectif ou multilatéral selon la procédure ordinaire. Un bon exemple est celui qu'a donné M. Ago lorsqu'il a mentionné la convention à laquelle aboutira le projet d'articles actuellement à l'étude.

4. M. Castañeda estime, comme le Rapporteur spécial, qu'il ne faut pas employer le terme « ratification » pour désigner le consentement définitif d'une organisation internationale à être liée par un traité. Du point de vue historique, l'institution de la ratification s'est développée à la suite de circonstances particulières liées aux négociations entre États, et ces circonstances n'existent pas dans le cas des organisations internationales. Dans le cas d'un État, l'autorité qui négocie un traité n'est pas la même que celle qui a le pouvoir d'exprimer le consentement définitif de l'État à être lié par le traité. Cette dernière, en général le chef de l'État, a besoin de disposer d'un certain temps pour examiner les travaux accomplis par le négociateur. Comme l'a relevé sir Francis Vallat, il n'est évidemment pas du ressort du projet d'articles de déterminer les autorités qui sont compétentes sur le plan national pour conclure des traités. Dans le projet d'articles à l'étude, l'expression « ratification » s'entend uniquement de l'acte accompli sur le plan international par lequel l'État exprime son consentement à être lié par le traité. Or c'est précisément là l'origine de la pratique étatique du double processus de la signature suivie de la ratification.

5. Ce processus en deux étapes est inapplicable pour une organisation internationale. Il est difficile de voir comment un traité pourrait être examiné deux fois par le même organe d'une organisation internationale. Quoi qu'il en soit, pour prendre l'exemple des Nations Unies, le processus de conclusion des traités prévu par la Charte ne correspond pas du tout à une signature suivie d'une ratification ou d'une confirmation émanant d'une autorité supérieure. Ainsi, les accords de tutelle conclus en vertu des Articles 83 et 85 de la Charte des Nations Unies n'ont pas été négociés par le Secrétaire général et confirmés ou ratifiés ensuite, soit par le Conseil de sécurité lorsqu'il s'agissait de zones stratégiques régies par l'Article 83, soit par l'Assemblée générale pour les autres territoires sous tutelle régis par l'Article 85. Ce qui s'est produit, dans les deux cas, c'est que l'autorité chargée de l'administration