

Document:-
A/CN.4/SR.1348

Compte rendu analytique de la 1348e 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>)*

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

a présenté un projet d'accord au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale, suivant le cas, et que l'accord est entré en vigueur après l'adoption du projet par le Conseil de sécurité ou par l'Assemblée générale. Naturellement, le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale a chargé le Secrétaire général de signer l'accord au nom de l'Organisation, mais il s'agissait d'un acte de caractère essentiellement formel.

6. De même, les deux étapes de la signature et de la ratification n'ont pas été prévues dans la Charte pour les accords importants mentionnés à l'Article 43 concernant les forces armées à mettre à la disposition du Conseil de sécurité. L'intention de l'article est que ces accords soient négociés et conclus directement entre le Conseil de sécurité et les États membres intéressés; l'Article 43 ne fait pas plus mention du Secrétaire général que les Articles 83 et 85. Bien entendu, aucun accord n'a jamais été conclu en vertu de l'Article 43 de la Charte.

7. Ces exemples montrent clairement que les deux étapes de l'expression du consentement qui caractérisent la ratification d'un traité par un État n'existent pas dans le cas des organisations internationales. Le Rapporteur spécial a donc bien fait de ne pas utiliser l'expression « ratification » à propos des organisations internationales.

8. Un autre facteur important est que le consentement d'une organisation internationale est le résultat d'une décision collective. Il serait donc hasardeux d'introduire la notion d'un examen en deux étapes qui présenterait le danger d'annuler la décision de conclure un traité. Comme on l'a relevé au cours de la discussion, il est possible qu'une organisation internationale fasse usage à l'avenir d'une procédure quelque peu analogue à la signature et à la ratification; mais c'est là un cas qui ne peut se présenter que très rarement. De toute manière, cette éventualité est largement couverte par les derniers mots du paragraphe 2 de l'article 11 : « ou par tout autre moyen convenu ». Cette disposition permet aux parties à un traité de mettre la procédure de ratification à la disposition d'une organisation internationale, si tel est leur désir.

9. M. PINTO dit que, dans les articles à l'examen, le terme « ratification » est utilisé dans le sens d'acceptation ou de confirmation d'un acte accompli par un envoyé à l'égard d'un traité. Il s'agit de la confirmation par le mandant de l'acte accompli par un mandataire. D'autres termes, par exemple « approbation », pourraient être utilisés dans le même sens, mais aucun n'a cette connotation particulière qui place l'acte en question dans la catégorie des actes régaliens. Il ne s'agit pas simplement d'une question de sémantique, mais du sens particulier du mot « ratification » en tant que terme technique dans le contexte des traités. M. Pinto est entièrement d'accord avec ceux des membres de la Commission qui ont placé l'acte de ratification dans sa juste perspective d'acte régalien. La ratification est un acte qui relève en propre de la souveraineté, que celle-ci appartienne à un monarque ou aux représentants du peuple. C'est le dernier d'une longue série d'actes débouchant sur la conclusion d'un traité et le point de départ des obligations conventionnelles pour l'État

qui ratifie le traité. Il importe que cet acte final de ratification reste associé à l'expression par excellence de la souveraineté, c'est-à-dire à la volonté du peuple dans le cas d'une démocratie. La relation avec la souveraineté n'est ni mystique ni désuète; elle demeure au contraire indispensable dans tout État démocratique moderne. En raison même de la multiplicité des tâches, des engagements et des préoccupations qui se disputent l'attention du souverain appelé à statuer, il est indispensable que les engagements importants vis-à-vis de l'étranger fassent l'objet d'une confirmation définitive après un nouvel examen au niveau le plus élevé, et cela afin de réduire au minimum le risque qu'un envoyé prenne des engagements inacceptables pour le peuple. Le long processus de conclusion des traités va de pair, dans nombre de pays, avec une information publique plus ou moins poussée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à l'acte final de la ratification et que, par l'intermédiaire de ses représentants, le peuple se prononce en dernier ressort. Dans l'esprit de certains, l'acte de ratification reste donc étroitement associé à la notion de souveraineté, non pas au sens ancien de souveraineté de la monarchie, mais au sens moderne de souveraineté du peuple.

10. Pour attrayante et progressiste qu'elle puisse paraître, l'idée de mettre les organisations internationales sur le même plan que les États n'a guère de chance d'être admise dans un avenir prévisible. Ce serait d'ailleurs méconnaître la nature de l'organisation internationale moderne, la façon dont les décisions sont prises dans cette organisation et dont les multiples facettes de l'influence politique et bureaucratique se combinent pour aboutir à un contrôle global et le fait que la sphère d'activités d'une organisation est généralement fort limitée.

11. Certes, la Commission a débattu de l'article 9 (Adoption du texte) sous une forme qui admet que des organisations internationales puissent avoir les mêmes droits que des États, à une conférence. Cette position n'était pas celle de M. Pinto, mais s'il est peut-être possible de l'accepter en ce qui concerne la question particulière de l'adoption du texte d'un traité, cela est exclu pour la ratification. M. Pinto appuie donc le texte que le Rapporteur spécial propose pour l'article 11.

12. Il n'est pas illogique de prévoir deux listes non exhaustives de termes, l'une pour les États, au paragraphe 1, et l'autre pour les organisations internationales, au paragraphe 2, la « ratification » n'étant mentionnée que pour les États. Cela signifie simplement qu'un État a le droit d'utiliser la procédure de ratification et que si, dans un cas particulier, une organisation internationale devait être autorisée à utiliser cette procédure, cette autorisation pourrait lui être donnée par voie d'accord spécial.

13. M. Pinto approuve, de façon générale, l'alinéa *b* que le Rapporteur spécial propose d'introduire dans le paragraphe 1 de l'article 2. Cependant, étant donné que le paragraphe 2 de l'article 11 prévoit que les organisations internationales peuvent être autorisées, par voie d'accord, à utiliser la procédure de ratification, les dispositions de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'arti-

cle 2 risquent d'être trop restrictives, en ce qu'elles limitent rigoureusement l'application du terme « ratification » aux États.

14. A l'article 16, M. Pinto note que les mots « ou qu'il n'en soit autrement convenu », qui figurent dans la disposition liminaire, et les mots « s'il en est ainsi convenu », qui figurent à l'alinéa c, ménagent une double possibilité d'option en sens contraire et qu'il conviendrait d'en déterminer l'effet. Pour sa part, il aimerait avoir quelques précisions sur le fonctionnement combiné de ces deux dispositions.

15. Enfin, les formules « à moins qu'il n'en soit autrement convenu » et « s'il en est ainsi convenu », qui sont utilisées en plusieurs endroits du projet d'articles, soulèvent une question d'ordre général. Ce type de clause peut être interprété de différentes façons lorsqu'on cherche à déterminer dans quel instrument l'accord doit être conclu. Une interprétation possible est que l'accord doit être consigné dans le traité lui-même; une autre est que l'accord doit être consigné dans l'acte constitutif de l'organisation internationale qui est partie au traité et dont l'État partie est membre. On peut aussi envisager la possibilité que l'accord soit conclu dans un instrument distinct.

16. M. QUENTIN-BAXTER estime que le Rapporteur spécial a eu raison de dire que le choix entre l'emploi et le non-emploi du terme « ratification », à propos des organisations internationales, ne devait pas être déterminé par des considérations historiques, mais qu'il était plutôt une question de conscience.

17. Il ne faut pas exagérer l'importance de l'aspect historique de la question. Dans nombre de traités conclus entre des États au cours des vingt-cinq dernières années, les termes « ratification », « acceptation » et « approbation » ont été utilisés un peu indifféremment, selon l'habitude ou même la vogue, sans que l'emploi de l'un ou l'autre terme implique une nuance de sens particulière. Même le terme « ratification » est souvent employé, dans la pratique moderne, sans qu'on songe à lui conférer un sens solennel, à propos de traités qui sont conclus à l'échelon gouvernemental et qui ne sont pas soumis à la confirmation du chef de l'État. Une autre considération importante est la tendance actuelle à utiliser le terme « acceptation », au lieu du terme « ratification », pour décrire l'opération de confirmation qui suit la signature d'une convention. Cette tendance semble exprimer l'idée que la ratification est un acte plus officiel et plus symbolique que l'acceptation.

18. Si la Commission adopte l'article 11 sous la forme proposée par le Rapporteur spécial, tenant compte ainsi du sentiment très net qu'il existe une différence de nature entre les organisations internationales et les États, elle ne privera pas pour autant les organisations internationales de la possibilité de recourir à la procédure de ratification par voie d'accord entre les parties, car les mots « ou par tout autre moyen convenu », qui figurent à la fin du paragraphe 2 de l'article 11, ménagent cette possibilité.

19. M. Quentin-Baxter se prononce donc pour le texte de l'article 11 proposé par le Rapporteur spécial,

lequel a eu raison de ne pas employer le terme « ratification » dans le cas des organisations internationales.

20. M. BILGE limite ses observations à la question de la possibilité, pour une organisation internationale, d'exprimer par voie de ratification son consentement à être liée par un traité. Comme le Rapporteur spécial, il estime que ce mode d'expression du consentement ne convient pas aux organisations internationales. Aucune disposition de la Charte des Nations Unies ne justifie ni n'exige cette forme d'expression du consentement pour les organisations internationales. Certes, la Commission ne doit pas avoir uniquement en vue les organisations du système des Nations Unies, mais il est certain que la structure et le fonctionnement d'aucune organisation internationale n'appellent une procédure de ce genre. En général, ni le secrétariat, ni le secrétaire général d'une organisation n'exercent des pouvoirs nettement séparés de ceux des autres organes; ils remplissent des fonctions d'administrateurs plutôt que de gouverneurs. A l'intérieur d'une organisation internationale, tous les organes collaborent sans qu'il existe une véritable hiérarchie. Dans ces conditions, la procédure de ratification jouerait uniquement un rôle de contrôle. Même le paragraphe 3 de l'Article 43 de la Charte ne prévoit de ratification que pour les États. D'ailleurs, le terme « ratification » est assez ambigu dans la pratique des États.

21. L'article 11 est une disposition descriptive, comme l'a souligné le Rapporteur spécial, et la réserve « ou par tout autre moyen convenu » laisse une grande liberté aux organisations internationales. Cette clause permet en effet de choisir, dans chaque cas, quel est, pour les organisations internationales, le meilleur mode d'expression de leur consentement à être liées par un traité, y compris la ratification.

22. M. TSURUOKA se borne à déclarer qu'il n'a pas d'objection à formuler à l'encontre de l'article 14, à condition qu'une organisation internationale puisse, conformément à l'article 12, exprimer sous forme de ratification son consentement à être liée par un traité sur le plan international, lorsque sa constitution ou la pratique le lui permet, ou lorsque, au cours de la négociation du traité, le représentant de l'organisation a fait savoir, expressément ou tacitement, que cette organisation était prête à donner par ratification son consentement à être liée par ledit traité. Si l'article 14 devait priver les organisations internationales de cette faculté, M. Tsuruoka se verrait obligé de réserver sa position.

23. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à répondre aux observations formulées au cours du débat.

24. M. REUTER (Rapporteur spécial), se référant à une observation de M. Ago relative aux méthodes de travail de la Commission, indique que c'est avec l'espoir que la Commission pourra adopter un grand nombre d'articles à sa session en cours qu'il préconise l'examen simultané de plusieurs articles. Cette manière de procéder, qui lui paraît valable en l'occurrence, ne devrait toutefois empêcher aucun membre de la Commission de s'attarder ou de revenir sur toute

disposition qui pourrait lui paraître obscure. Il est certain que le Comité de rédaction devra fournir un gros effort, mais M. Reuter a déjà remanié à son intention les articles examinés par la Commission.

25. En réponse aux observations de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial précise que les deux premiers paragraphes de l'article 9 consacrent le consentement unanime, tandis que le paragraphe 3 reprend la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention de Vienne. Cette dernière disposition vise l'adoption du texte d'un traité à une conférence internationale réunissant des États, sans préciser toutefois qu'il s'agit d'une conférence générale. Pour parvenir à cette conclusion, on pourrait se fonder sur le paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne, qui oppose les traités à caractère général à ceux qui ont un objet et un but particulier et à la négociation desquels participent un nombre restreint d'États, et l'on en déduirait que la règle de la majorité des deux tiers ne s'applique pas à la seconde de ces catégories. Dans la nouvelle version de l'article 9 qu'il a mise au point à l'intention du Comité de rédaction, le Rapporteur spécial fait référence à une « conférence générale » entre États. Si une ou plusieurs organisations internationales sont invitées à participer à cette conférence, la règle du paragraphe 3 s'applique. Il serait hors de propos et tout à fait illusoire d'envisager le cas d'une conférence générale entre organisations internationales. On peut imaginer une conférence réunissant les organisations du système des Nations Unies, mais une telle conférence n'aurait pas un caractère général et n'impliquerait pas l'application de la règle de la majorité des deux tiers.

26. Sir Francis Vallat a fait observer que l'article 13 ne vise que l'échange d'instruments entre deux partenaires, soit un État et une organisation internationale, soit deux organisations internationales. Deux objections peuvent être formulées contre cette limitation. La disposition correspondante de la Convention de Vienne, qui ne s'applique qu'aux États, concerne aussi bien les traités bilatéraux que multilatéraux. Par ailleurs, il n'y a aucune raison, dans le projet à l'étude, de se limiter aux traités bilatéraux. Dans le projet d'article 13 qu'il a rédigé à l'intention du Comité de rédaction, le Rapporteur spécial a fait droit à ces objections, d'autant plus qu'elles ont un fondement historique. Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, la conclusion d'accords entre plus de deux États s'opérait par des échanges bilatéraux d'instruments. Ce procédé est fort peu commode; il pourrait, avec l'accroissement du nombre des États parties aux conventions à vocation universelle, aboutir à des situations grotesques. Mathématiquement, le nombre d'instruments à préparer pour n parties contractantes égale $n(n-1)$. Pour trois parties contractantes, il faut six instruments. Si les neuf États membres de la Communauté européenne concluent un accord avec la Communauté elle-même, 90 instruments sont nécessaires. Si le Comité de rédaction juge le nouveau libellé de l'article 13 inacceptable, il pourra se borner à indiquer, dans le commentaire de cette disposition, que le système des échanges bilatéraux d'instruments peut être élargi au besoin.

27. A propos de l'article 16, sir Francis Vallat a fait observer que le membre de phrase « ou qu'il n'en soit autrement convenu », qui figure dans le membre de phrase liminaire de cette disposition, n'était pas nécessaire. Ensuite, M. Pinto a signalé que les mots « s'il en est ainsi convenu », contenus dans l'alinéa *c* du même article, faisaient double emploi avec l'incise à laquelle s'était référé sir Francis Vallat. Le Rapporteur spécial ne verrait pas d'inconvénient à laisser tomber les derniers mots de l'alinéa *c*.

28. Aussi bien M. Pinto que M. Ouchakov se sont demandé où la règle applicable à la conclusion d'un traité pouvait figurer lorsqu'elle ne ressortait pas du traité lui-même. Si elle se trouve dans la charte de l'organisation internationale en question, dans un de ses règlements, ou dans ses conditions générales, elle fait manifestement partie du droit de l'organisation et s'impose à elle. On peut toutefois se demander si cette règle peut être contenue dans un accord autre que le traité lui-même. En ce qui concerne les traités entre États, il est manifeste qu'une règle de ce genre peut être consignée dans d'autres accords que le traité, que ces accords soient écrits ou oraux. Sous leur forme actuelle, les articles à l'examen s'inspirent, sur ce point, des dispositions applicables aux traités entre États. On peut refuser d'assimiler les organisations internationales aux États en invoquant des considérations réalistes. C'est ainsi que pour M. Ouchakov, il serait dangereux de laisser subsister la formule « il est par ailleurs établi », car elle ouvre la porte à un accord verbal que tout le monde n'est pas prêt à admettre pour les organisations internationales. Pour tenir compte de ces vues, le Rapporteur spécial se propose de modifier la formule en question en la complétant, par exemple, par les mots « par un accord entre des organes régulièrement accrédités », afin de souligner que tout accord autre que le traité lui-même doit être aussi régulièrement conclu.

29. On peut aussi envisager de ne pas assimiler les organisations internationales aux États pour des questions d'opportunité, voire de sensibilité. A l'article 7, l'expression « pleins pouvoirs » est utilisée aussi bien pour les représentants des États que pour les représentants des organisations internationales, mais elle pourrait être réservée aux représentants des États et le terme « pouvoirs », qui est plus modeste, pourrait être appliqué aux représentants des organisations internationales. Dans la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel¹, le terme « pouvoirs » est utilisé pour les représentants des États. Abstraction faite de toute différence de fond qui pourrait exister entre ces deux expressions, il peut être indiqué de les employer l'une et l'autre, au cas où certains gouvernements risqueraient d'être choqués de voir l'expression « pleins pouvoirs » appliquée aux représentants des organisations internationales.

30. Le Rapporteur spécial constate que la Commission semble également partagée sur la question de savoir

¹ Voir doc. A/CONF.67/16.

si une organisation internationale peut exprimer par ratification son consentement à être liée par un traité. Le projet d'article 14 rédigé par le Rapporteur spécial à l'intention du Comité de rédaction s'écarte sensiblement du libellé initial. En tant que membre de la Commission, M. Reuter considère, comme M. Tsuruoka et M. Kearney, qu'on ne saurait, en bonne logique, interdire à une organisation d'appeler « ratification » une procédure consistant à donner un consentement définitif à la suite d'un premier consentement provisoire. Un seul et même organe peut fort bien donner d'abord une autorisation et des instructions à un représentant, puis faire une ratification. Cette procédure ne se rencontre pas aux Nations Unies, mais elle n'est pas rare lors de négociations très techniques, comme les négociations commerciales qui s'engagent au sein des Communautés européennes. Dans ce cas, la décision d'engager des négociations est prise par le Conseil, qui donne des instructions à un représentant envoyé par la Commission; celle-ci négocie et paraphe, puis le Conseil délibère, autorise la signature, donne son approbation, avant qu'il ne soit procédé à l'échange de l'instrument de ratification de l'État intéressé et de l'instrument d'approbation du Conseil. Il serait presque mesquin d'empêcher une organisation internationale de qualifier une telle procédure de ratification. Un exemple de l'incertitude de la terminologie, dans ce domaine, peut être tiré de la Constitution française, qui mentionne à la fois la ratification et l'approbation comme modes d'expression du consentement à être lié par un traité. Si une convention internationale dispose qu'elle peut être soumise à ratification ou à acceptation, sans préciser comment ces termes doivent s'interpréter, le Gouvernement français prend une décision ainsi rédigée : « La présente Convention est approuvée; cette approbation vaut acceptation au sens de la Convention. » De même, rien ne pourrait empêcher une organisation internationale d'envoyer au depositaire d'un traité une lettre indiquant que son instrument de ratification vaut acceptation ou approbation au sens de ce traité. A moins de faire de l'article 11 une règle de *jus cogens*, ce qui n'entre pas en considération, rien ne saurait interdire à une organisation internationale d'agir de la sorte.

31. Parlant toujours en qualité de membre de la Commission, M. Reuter déclare qu'à ces considérations s'ajoutent des considérations politiques. Il se peut qu'il déplaise à certains gouvernements de voir des organisations internationales employer un vocabulaire traditionnellement réservé aux États. Cet aspect du problème a été mis en lumière par M. Pinto, et c'est précisément en raison de ce facteur psychologique que le Rapporteur spécial avait jugé bon de ne pas employer le terme « ratification » à propos des organisations internationales. Pour trancher cette question, le Comité de rédaction aura à sa disposition le texte initial des articles dont il s'agit et le texte révisé par le Rapporteur spécial. Le Comité de rédaction, puis la Commission pourraient même décider de présenter des variantes à l'Assemblée générale. Si la Commission décidait de calquer l'article 14 du projet sur l'article 14 de la Convention de Vienne, elle devrait traiter d'abord la ratification puis assimiler à ce mode d'expression

l'acceptation et l'approbation. En ce qui concerne les organisations internationales, cette présentation de la matière reviendrait à faire de l'exception la règle générale.

32. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 11, l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 2 et les articles 12, 13, 14, 15 et 16 au Comité de rédaction pour que celui-ci les examine compte tenu du débat.

*Il en est ainsi décidé*².

ARTICLES 17 ET 18

33. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 17 et 18, dont le texte est le suivant :

Article 17. — Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes

1. Sans préjudice des articles 19 à 23, le consentement d'un État ou d'une organisation internationale à être lié par une partie d'un traité ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres contractants, États ou organisations internationales, y consentent.

2. Le consentement d'un État ou d'une organisation internationale à être lié par un traité qui permet de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées.

Article 18. — Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur

Un État ou une organisation internationale doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but

a) lorsque cet État ou cette organisation a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve, selon le cas, de ratification, d'acceptation ou d'approbation, tant que cet État ou cette organisation n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité; ou

b) lorsque cet État ou cette organisation a exprimé son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée.

34. M. REUTER (Rapporteur spécial) pense que les organisations internationales doivent bénéficier, dans les mêmes conditions, des options ouvertes aux États par l'article 17 de la Convention de Vienne. L'article 17 ne pose donc, à son avis, aucun problème particulier, non plus que l'article 18, qui énonce une règle générale liée au principe de la bonne foi. Ces deux articles ne comportent donc, par rapport aux articles correspondants de la Convention de Vienne, que les modifications rédactionnelles nécessitées par la prise en considération des organisations internationales.

35. M. OUCHAKOV propose de renvoyer les projets d'articles 17 et 18 au Comité de rédaction.

36. M. KEARNEY appuie la proposition de M. Ouchakov. En ce qui concerne le paragraphe 1 de l'article 17, M. Kearney voudrait suggérer au Comité de rédaction de remplacer éventuellement le mot « ou », après le mot « permet », par « et/ou ».

37. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 17 et 18 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*³.

² Pour suite du débat, voir 1353^e séance, par. 2 et 57.

³ *Ibid.*, par. 84.

ARTICLES 19, 20, 21, 22, ET 23

38. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 19 à 23 de la section 2 (Réserves), dont le texte est le suivant :

Article 19. — Formulation des réserves

Un État, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, et une organisation internationale, au moment de signer, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peuvent formuler une réserve, à moins

- a) que la réserve ne soit interdite par le traité;
- b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites; ou
- c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas a et b, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

Article 20. — Acceptation des réserves et objections aux réserves

1. Une réserve expressément autorisée par un traité n'a pas à être ultérieurement acceptée par les autres contractants, États ou organisations internationales, à moins que le traité ne le prévoie.

2. Lorsqu'il ressort du nombre restreint des États ou organisations internationales ayant participé à la négociation, ainsi que de l'objet et du but d'un traité, que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve doit être acceptée par toutes les parties.

3. Lorsqu'un traité est un acte constitutif d'une organisation internationale et à moins qu'il n'en dispose autrement, une réserve exige l'acceptation de l'organe compétent de cette organisation.

4. Dans les cas autres que ceux visés aux paragraphes précédents et à moins que le traité n'en dispose autrement :

- a) l'acceptation d'une réserve par un autre contractant, État ou organisation internationale, fait de l'auteur de la réserve une partie au traité par rapport à cet autre contractant, si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur pour ces contractants;
- b) l'objection faite à une réserve par un contractant, État ou organisation internationale, n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre le contractant qui a formulé l'objection et l'auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par le contractant qui a formulé l'objection;
- c) un acte exprimant le consentement d'un contractant, État ou organisation internationale, à être lié par le traité et contenant une réserve prend effet dès qu'au moins un autre contractant, État ou organisation internationale, a accepté la réserve.

5. Aux fins des paragraphes 2 et 4 et à moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve est réputée avoir été acceptée par un contractant, État ou organisation internationale, si ce dernier n'a pas formulé d'objection à la réserve soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle il en a reçu notification, soit à la date à laquelle il a exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure.

Article 21. — Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves

1. Une réserve établie à l'égard d'une autre partie conformément aux articles 19, 20 et 23

- a) modifie pour l'auteur de la réserve, État ou organisation internationale, dans ses relations avec cette autre partie les dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve, dans la mesure prévue par cette réserve; et
- b) modifie ces dispositions dans la même mesure pour cette autre partie dans ses relations avec l'auteur de la réserve.

2. La réserve ne modifie pas les dispositions du traité pour les autres parties au traité dans leurs rapports *inter se*.

3. Lorsqu'un contractant, État ou organisation internationale, qui a formulé une objection à une réserve ne s'est pas opposé à

l'entrée en vigueur du traité entre lui-même et le contractant auteur de la réserve, les dispositions sur lesquelles porte la réserve ne s'appliquent pas entre les deux contractants dans la mesure prévue par la réserve.

Article 22. — Retrait des réserves et des objections aux réserves

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve peut à tout moment être retirée sans que le consentement de l'État ou de l'organisation internationale qui a accepté la réserve soit nécessaire pour son retrait.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement, une objection à une réserve peut à tout moment être retirée.

3. A moins que le traité n'en dispose ou qu'il n'en soit convenu autrement,

- a) le retrait d'une réserve ne prend effet à l'égard d'un autre contractant, État ou organisation internationale, que lorsque ce dernier en a reçu notification;
- b) le retrait d'une objection à une réserve ne prend effet que lorsque l'auteur de la réserve a reçu notification de ce retrait.

Article 23. — Procédure relative aux réserves

1. La réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être formulées par écrit et communiquées aux États et organisations internationales contractants et aux autres États et organisations internationales ayant qualité pour devenir parties au traité.

2. Lorsqu'elle est formulée lors de la signature du traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, une réserve doit être confirmée formellement par l'État ou, selon le cas, l'organisation internationale qui en est l'auteur, au moment où celui-ci ou celle-ci exprime son consentement à être lié par le traité. En pareil cas, la réserve sera réputée avoir été faite à la date à laquelle elle a été confirmée.

3. Une acceptation expresse d'une réserve ou une objection faite à une réserve, si elles sont antérieures à la confirmation de cette dernière, n'ont pas besoin d'être elles-mêmes confirmées.

4. Le retrait d'une réserve ou d'une objection à une réserve doit être formulé par écrit.

39. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que les articles consacrés aux réserves appellent un échange de vues sur le problème général qui se pose à leur sujet. Le Rapporteur spécial a estimé qu'à partir du moment où une organisation internationale est admise comme partie à un traité il est impossible de la priver d'un des privilèges fondamentaux attachés à la qualité de partie, qui veut qu'elle soit admise au bénéfice du régime des réserves. Il a également admis que les règles juridiques relatives aux réserves devaient être les mêmes pour les organisations internationales que pour les États. Si la Commission accepte cette façon de voir, il lui restera à examiner un par un les articles 19 à 23 afin de décider des modifications à apporter au texte de la Convention de Vienne pour tenir compte de l'adjonction des organisations internationales. Si, par contre, le principe de l'assimilation des organisations internationales aux États devait soulever des difficultés — difficultés qui n'ont pas échappé au Rapporteur spécial —, un débat sur ces articles sera très utile, car il permettra au Rapporteur spécial de rédiger de nouveaux articles en vue de les soumettre à la Commission à sa session suivante. Il est évident que si les articles relatifs aux réserves posent des problèmes de fond, il sera impossible de résoudre ceux-ci dans les quelques jours qui restent.

40. Le Rapporteur spécial a estimé qu'il n'y avait pas de différence fondamentale, en ce qui concerne

les réserves, entre les traités entre États et les traités conclus entre des États et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. En effet, le problème des réserves ne se pose pas pour les traités bilatéraux, car ce problème est toujours résolu par des dispositions expresses pour les traités auxquels ne participent qu'un nombre restreint d'États, comme le prévoit l'article 20 de la Convention de Vienne. En revanche, la question des réserves a une grande importance pour les traités multilatéraux généraux. Elle reste jusqu'à présent très théorique en ce qui concerne les organisations internationales, car il n'existe pour le moment aucun traité multilatéral général auquel une organisation internationale soit partie.

41. Le Rapporteur spécial a toutefois souligné dans son rapport que, si une organisation internationale était admise à participer, sur le même pied que les États, à une conférence internationale à laquelle participeraient également des États membres de cette organisation, des difficultés graves risqueraient de surgir. Il est bien évident qu'aucun problème ne se pose si une organisation internationale est invitée à une conférence à laquelle ne participent pas ses États membres. On peut concevoir, par exemple, le cas d'une conférence internationale sur des questions de technique douanière à laquelle une union douanière participerait en tant que telle sans que ses États membres y participent. Toutefois cette hypothèse n'est possible que si l'objet de la conférence est très limité et concerne uniquement des matières pour lesquelles les États n'ont aucune compétence. Dans cette hypothèse, aucun problème ne se pose. Par contre, des difficultés presque insurmontables surgissent lorsqu'une organisation internationale participe à une conférence internationale chargée d'élaborer le texte d'un traité, à laquelle participent également les États membres. Dans ce cas, l'organisation internationale a-t-elle la qualité de partie — partie éventuelle, mais partie tout de même? On ne connaît, jusqu'ici, aucun exemple de ce genre, car il est difficile d'admettre qu'un certain nombre d'États prétendent, à une conférence internationale, ajouter à leurs voix la voix de l'organisation qu'ils constituent. Les États membres de l'organisation doivent donc choisir entre deux solutions — participer à la conférence à titre individuel ou en tant que membre de l'organisation — et, la plupart du temps, leur intérêt est de ne pas invoquer leur qualité de membre de l'organisation, qui aurait pour effet de réduire leurs voix à une seule. Ainsi, face aux autres États qui ne peuvent admettre que la voix de l'organisation vienne s'ajouter à celle des États membres, ceux-ci se contentent de leur propre voix, et l'organisation internationale n'est admise à la conférence qu'à titre consultatif, pour exprimer collectivement l'opinion des États membres qu'elle représente, et non pas en tant que partie éventuelle au traité.

42. Lorsqu'on aborde le problème des réserves, on constate que, dans la plupart des organisations internationales, il n'y a pas de partage clair et rigoureux entre la compétence de l'organisation internationale et celle des États membres. Cette situation, qui se vérifie de

bien des manières, tient à ce que la compétence de l'organisation est définie en termes assez vagues, mais aussi à ce que la compétence de l'organisation tend à s'étendre de plus en plus, comme les États membres en font tous les jours l'expérience. Les États membres n'acceptent d'ailleurs pas toujours de bonne grâce cette compétence élargie de l'organisation, comme le prouvent les divers procès portés devant des cours de justice, qui ont eu pour objet de départager les prétentions réciproques des États membres et des organisations. On peut citer à cet égard, en ce qui concerne les Communautés économiques européennes, l'affaire n° 2271, dite de « l'Accord européen sur les transports routiers »⁴.

43. L'incertitude sur les compétences respectives de l'organisation internationale et des États membres est si grande que, dans le cas d'un traité entre la Finlande, d'une part, et la Communauté économique européenne et ses États membres, de l'autre, on ne sait pas toujours, à la lecture du traité, ce qu'il faut entendre par les « pays autres que la Finlande » : s'agit-il de la Communauté en tant que telle, des États membres, ou de la Communauté et des États membres? Ce problème a été parfaitement perçu par les rédacteurs du traité, qui ont conclu que, selon le cas, c'est la Communauté seule, ou les États membres seuls, ou encore la Communauté et les États membres qui se trouvent engagés.

44. Si cette conclusion est exacte, elle risque d'avoir sur les réserves des conséquences considérables, car si l'on acceptait qu'en même temps et indépendamment une organisation et ses membres puissent formuler librement des réserves, il faudrait énoncer une règle suivant laquelle les réserves lieraient dans les mêmes termes les États membres et l'organisation, sous peine de créer des contradictions insolubles. Le Rapporteur spécial en a conclu qu'admettre l'organisation et les États membres à participer en même temps à n'importe quel traité est une solution qui ne peut être adoptée qu'avec de très grandes précautions; il faut en effet être certain, si l'on veut permettre aux États membres et à l'organisation de formuler des réserves, que ces réserves sont identiques, ou que les compétences respectives de l'organisation et des États membres sont entièrement distinctes.

45. Si la Commission devait examiner tous les problèmes qui peuvent naître des réserves en matière de traités auxquels sont parties des organisations internationales, elle serait certainement anémée à dépasser le cadre des articles qui lui sont maintenant proposés. Le Rapporteur spécial a néanmoins présenté ces articles parce qu'il estime que si, dans l'avenir, on permet à des organisations internationales de participer à certains traités généraux, on prendra, dans chaque cas, des dispositions particulières concernant la question des réserves de manière à éviter les contradictions possibles — soit en interdisant les réserves, soit en obligeant l'organisation et les États membres à présenter des réserves identiques, soit par toute autre solution de ce genre. Le Rapporteur spécial pense que ces prévisions

⁴ Cour de justice des Communautés européennes, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, vol. XVII, 1971-1, p. 263.

ne peuvent pas faire l'objet d'une règle générale : aussi n'en a-t-il présenté aucune.

46. M. OUCHAKOV dit qu'il limitera ses observations aux articles 19 et 20, car les autres articles concernant les réserves dépendent, d'une manière ou d'une autre, de ces deux articles.

47. Il faut distinguer, à son avis, deux catégories de traités : les traités entre États auxquels des organisations internationales peuvent éventuellement participer — et qu'il ne faut pas confondre avec les traités conclus sous les auspices d'une organisation internationale — et les traités auxquels des organisations internationales sont parties pour toutes les dispositions du traité. La Convention de Vienne de 1975 pourrait appartenir à la première catégorie de traités, car elle traite non seulement des immunités et privilèges que les États hôtes doivent accorder aux États d'envoi — c'est-à-dire, des obligations des États hôtes à l'égard des États d'envoi et, réciproquement, des droits et obligations de ces derniers — mais aussi, dans une certaine mesure, des droits et obligations des organisations internationales. C'est donc le type de traité qui pourrait admettre éventuellement une certaine participation des organisations internationales. Toutefois, dans ce cas, les organisations internationales participantes ne pourraient formuler que certaines réserves portant uniquement sur les articles relatifs à leurs droits et à leurs obligations. Dans le second cas, par contre, les organisations internationales parties au traité pourraient formuler des réserves portant sur toutes les dispositions du traité.

48. M. Ouchakov pense que, dans les articles 17 et 18 dont il a proposé le renvoi au Comité de rédaction, on peut utiliser l'expression générale « un traité » pour désigner à la fois les traités entre des États et des organisations internationales et les traités entre deux ou plusieurs organisations internationales. Il lui paraît cependant impossible d'employer cette même expression générale dans les articles suivants, car il faut distinguer, quand il s'agit des réserves, entre les traités conclus entre des États et des organisations internationales et les traités conclus entre plusieurs organisations internationales. A son avis, la règle à énoncer peut être tout à fait différente selon que le traité est conclu entre des organisations internationales seulement ou entre des États et des organisations internationales.

49. En ce qui concerne le principe même de la formulation des réserves, énoncé à l'article 19, M. Ouchakov se demande si une organisation internationale doit toujours avoir la possibilité de formuler une réserve « à moins que la réserve ne soit interdite par le traité », comme en dispose l'article 19. Il n'est pas persuadé que l'on puisse répondre à cette question par l'affirmative. La règle énoncée à l'article 19 se justifie peut-être pour les traités conclus entre des organisations internationales seulement, mais se justifie-t-elle de la même façon pour les traités conclus entre des États et des organisations internationales?

50. M. Ouchakov a de vives objections à formuler à l'encontre des dispositions de l'article 20. Il s'interroge, notamment, sur le sens juridique de l'expression

« nombre restreint des États ou organisations internationales ayant participé à la négociation », qui figure au paragraphe 2. Il est très important, à son avis, de savoir s'il s'agit d'États ou d'organisations, car la solution peut être différente selon qu'il s'agit d'un traité conclu entre des organisations internationales seulement ou d'un traité conclu entre des États et des organisations internationales. On voit d'ailleurs mal comment un traité peut être « un acte constitutif d'une organisation internationale », dans l'hypothèse envisagée au paragraphe 3. Cette hypothèse est, à son avis, tout à fait impossible d'après la définition de l'organisation internationale comme une organisation intergouvernementale.

51. En ce qui concerne l'alinéa *a* du paragraphe 4, si une réserve formulée par un État a été acceptée par un autre État, cette réserve n'est valable qu'entre ces deux États. La question doit donc être régie par la Convention de Vienne. De même, dans l'hypothèse envisagée à l'alinéa *b* du paragraphe 4, l'objection faite à une réserve par un État relève encore de la Convention de Vienne.

52. M. Ouchakov espère que ses observations aideront le Rapporteur spécial à élaborer de nouveaux articles pour les présenter à la Commission à la session suivante; il ne lui paraît pas possible de trancher des questions aussi importantes à la session en cours.

53. M. CALLE y CALLE dit que, tout en étant brèves, les observations qu'a faites le Rapporteur spécial lors de sa présentation des articles 19 à 23 n'en étaient pas moins justes et bien fondées.

54. Le Rapporteur spécial n'a pas constaté qu'il y aurait des difficultés particulières à ce que les organisations internationales et les États soient placés sur un pied d'égalité en ce qui concerne leur droit, en tant que parties contractantes, de formuler des réserves aux dispositions d'un traité. Puisque la Commission discute de la conclusion d'accords entre des sujets de droit international, ce qui est forcément une question régie par le droit international, elle doit se demander, à propos de tous les projets d'articles, dans quelle mesure les parties en cause ont une capacité identique de conclure des traités, qu'il s'agisse d'un traité entre des États et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Pour cette raison, M. Calle y Calle appuie l'extension aux organisations internationales de tout le mécanisme des réserves si soigneusement élaboré. Il rappelle que des efforts considérables ont été faits pour assouplir autant que possible la pratique latino-américaine en matière de réserves.

55. Dans la version espagnole de l'article 19, M. Calle y Calle estime qu'il faudrait intervertir les mots *ratificar* et *aprobar* et ajouter, après les mots *aceptar o*, l'expression *según el caso*, de manière à conserver la distinction qui a été faite entre les États et les organisations internationales en matière de ratification.

La séance est levée à 13 heures.