

Document:-  
**A/CN.4/SR.1349**

**Compte rendu analytique de la 1349e 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>)*

1349<sup>e</sup> SÉANCE

Vendredi 11 juillet 1975, à 10 h 15

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Castañeda, M. El-Erian, 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

ARTICLE 19 (Formulation des réserves)

ARTICLE 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)

ARTICLE 21 (Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves)

ARTICLE 22 (Retrait des réserves et des objections aux réserves)

ARTICLE 23 (Procédure relative aux réserves) (suite)

1. M. REUTER partage, pour l'essentiel, les vues exprimées par M. Ouchakov à la séance précédente, mais il a quelques réserves à formuler sur certains points secondaires.

2. Pour que la disposition figurant au paragraphe 3 de l'article 20 ait sa place dans le projet, il faut admettre qu'une organisation internationale puisse devenir partie à l'acte constitutif d'une autre organisation internationale et en devenir membre. Le traité est alors un traité entre les États qui ont constitué l'organisation et une organisation internationale : il tombe donc sous le coup des articles à l'examen. Cette hypothèse existe-t-elle actuellement dans la pratique? Le Rapporteur spécial a abordé cette question dans ses rapports précédents et pense qu'elle appelle une réponse prudente. On peut se demander, par exemple, si l'ONU est partie aux traités constitutifs de l'UIT et de l'UPU, dont elle est membre. Le Rapporteur spécial n'en est pas absolument certain, car si l'ONU a certains droits en vertu de ces traités, elle n'a pas tous les droits qui en découlent. On peut donc dire, à son avis, que l'ONU participe à ces deux organisations mais non, pour autant, qu'elle est partie aux traités qui les ont instituées. On peut cependant imaginer qu'une organisation internationale devienne partie à un traité instituant

une autre organisation internationale. Par exemple, on pourrait considérer que la Communauté économique européenne, qui est membre du GATT, est partie à l'Accord par lequel le GATT a été institué. Dans l'hypothèse où une organisation internationale est membre d'une autre organisation internationale, on se heurte à une difficulté qui provient de la définition de l'expression « organisation internationale », car, selon l'alinéa *i* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, dont le libellé est repris dans le projet à l'examen, cette expression s'entend d'une « organisation intergouvernementale ». Aussi M. Ouchakov pense-t-il qu'une organisation intergouvernementale est une organisation qui n'a pour membres que des États. Une organisation qui compterait parmi ses membres une autre organisation ne pourrait donc prétendre à la qualité d'organisation intergouvernementale. Si le paragraphe 3 de l'article 20 était maintenu tel quel, il faudrait donc modifier la définition de l'organisation internationale qui est donnée à l'article 2.

3. Cette position est discutable, car on peut se demander si la définition de l'organisation internationale par « organisation intergouvernementale » doit être interprétée de manière aussi stricte. Il existe en effet un certain nombre d'organisations internationales — des institutions spécialisées — qui ont comme membres des entités qui ne sont pas encore des États. On pourrait donc soutenir que l'expression « organisation intergouvernementale » est susceptible d'être élargie. Cependant le Rapporteur spécial ne pense pas qu'il soit nécessaire d'ouvrir un débat de ce genre, car l'article 3 de la Convention sur le droit des traités a été adopté, à la Conférence de Vienne, comme une sorte de concession destinée à pallier les inconvénients résultant du fait que cette convention ne s'applique pas aux organisations internationales.

4. Si une organisation internationale ne comprend que des États, son traité constitutif est régi par la Convention de Vienne. Si une révision introduit dans ce traité une disposition qui ouvre l'accès de l'organisation à une ou plusieurs organisations internationales et si une organisation internationale ratifie ce traité, l'ensemble des relations entre États continuera d'être régi par la Convention de Vienne. Le problème qui se posera alors est celui des rapports de ce nouveau membre de l'organisation avec les autres membres en ce qui concerne le droit des traités. On pourrait donc supprimer purement et simplement le paragraphe 3 de l'article 20, en comblant, dans le commentaire, la petite lacune qui subsisterait. Il vaut mieux en rester là que de s'embarquer dans une définition formelle de l'organisation internationale. Si, toutefois, la Commission décidait de maintenir le paragraphe 3, elle pourrait indiquer, dans le commentaire, que l'expression « organisation intergouvernementale » ne s'applique pas seulement aux organisations composées d'États, mais aussi à celles qui admettent quelques organisations internationales. Le Rapporteur spécial a, personnellement, des doutes sérieux quant à l'efficacité juridique de l'alinéa *c* de l'article 3 de la Convention de Vienne, car il ne voit pas comment cette convention,

ratifiée entre États, pourrait avoir un effet à l'égard des tiers que sont les organisations internationales, puisque les organisations internationales en ont été exclues.

5. En ce qui concerne l'article 20, il faut examiner comment le mécanisme des réserves et des objections établi par la Convention de Vienne peut être transposé dans le contexte actuel. Dans le cas d'un traité auquel participent un nombre indéterminé d'États et deux organisations internationales placées sur le même pied que les États parties, que se passe-t-il si chacune des deux organisations fait une réserve différente, si tous les États objectent à ces deux réserves et si les deux organisations objectent mutuellement à leurs réserves? D'après le texte actuel de l'article 20, le traité, tant qu'il était à l'état de projet, tombait sous le coup de l'article 20 du projet de convention à l'examen. Cependant, à partir du moment où les deux réserves ont été formulées et rejetées, le traité n'institue plus que des rapports entre États et tombe, par conséquent, sous le coup de la Convention de Vienne. Par contre, si les organisations ont formulé les mêmes réserves, ou n'ont pas fait mutuellement objection à leurs réserves, la situation se complique, car le traité régit, d'une part, les rapports entre les États et, d'autre part, les rapports entre les deux organisations : il tombe à la fois sous le coup de la Convention de Vienne, en tant que traité entre États, et sous le coup du projet de convention à l'examen, en tant que traité entre deux organisations. Il peut arriver ainsi qu'un traité se situe, en partie, hors du champ d'application des articles à l'étude.

6. Le Rapporteur spécial se demande s'il faut insérer une disposition expresse dans le projet d'articles pour tenir compte de cette hypothèse. A son avis, l'alinéa *c* de l'article 3 de la Convention de Vienne rend cette disposition superflue en apportant l'assurance que, si un traité n'établit plus que des rapports entre États à la suite de réserves et objections, ces rapports seront du moins régis par la Convention de Vienne. On pourrait imaginer l'hypothèse d'un traité qui serait régi par le projet d'articles à l'examen jusqu'au moment des objections aux réserves faites par des organisations internationales et qui, si ces objections étaient générales, sortirait du cadre du projet, mais qui retomberait plus tard sous le coup du projet à la suite de la renonciation à une objection. Il faudra peut-être tenir compte de cette hypothèse lorsqu'on examinera l'article 22 relatif au retrait des réserves et des objections aux réserves, car si un État retire son objection à une réserve formulée par une organisation internationale, tout le traité retombera, de ce fait, sous le coup des articles à l'étude. Le Rapporteur spécial pense, toutefois, qu'il n'est pas nécessaire de prévoir des dispositions spéciales à ce sujet et qu'il suffit de signaler, dans le commentaire, les difficultés qui peuvent se présenter.

7. La position de M. Ouchakov en matière de formulation des réserves est tout à fait logique, car elle s'accorde parfaitement avec la position de la Commission en matière d'adoption des traités. C'est là, en effet, un point essentiel, qui ne touche pas seulement aux réserves, mais qui est intimement lié à l'article 9. M. Ouchakov

a eu raison, à cet égard, de faire une distinction entre les traités entre États et organisations internationales et les traités entre deux ou plusieurs organisations internationales.

8. Les traités entre deux ou plusieurs organisations internationales ne sont jamais, à l'heure actuelle, des traités multilatéraux généraux, mais toujours des traités d'un caractère très particulier, pour lesquels la seule règle raisonnable est d'admettre que les réserves ne seront autorisées que si elles sont expressément admises par le texte du traité ou par toutes les autres parties au traité.

9. En ce qui concerne les traités entre États et organisations internationales, il faut distinguer entre le cas général et un cas particulier déjà envisagé à l'article 9. Dans le cas général, il faut appliquer la même règle que pour les traités entre organisations internationales et affirmer nettement que, lorsqu'un traité est défini simplement par le fait qu'il est conclu entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales, les réserves ne sont autorisées que si elles sont prévues dans le traité ou si elles recueillent le consentement de toutes les parties : États et organisations. Dans le cas particulier déjà traité à propos de l'article 9, il doit y avoir un parallélisme complet entre la règle relative à l'adoption du texte du traité et la règle relative aux réserves. Ce cas particulier est celui d'une conférence générale entre États qui admet, en plus et sur le même pied que les États, une ou plusieurs organisations internationales. C'est dans cette hypothèse, et dans cette hypothèse seulement, que joue le principe d'ouverture du mécanisme des réserves, qui constitue l'innovation la plus intéressante de la Convention de Vienne. Ce principe est maintenu dans le projet actuel, mais, cette fois encore, dans cette hypothèse seulement. Le Rapporteur spécial avait déjà abouti à une conclusion symétrique à propos de l'article 9, où il est dit que l'adoption du texte d'un traité se fait à l'unanimité de toutes les parties lorsqu'il s'agit d'un traité entre organisations internationales ou d'un traité entre États et organisations internationales, mais qu'il se fait à la majorité des deux tiers dans le cas particulier d'une conférence générale entre États qui admet une ou plusieurs organisations internationales sur le même plan que les États. Ce parallélisme est parfaitement logique, car si la Conférence de Vienne a si largement ouvert le système des réserves, c'est précisément parce qu'elle avait considérablement assoupli la règle concernant l'adoption du traité en adoptant la disposition relative à la majorité des deux tiers. Cette idée est à la base de l'avis de la Cour internationale de Justice concernant les effets des réserves à la Convention sur le génocide<sup>1</sup>.

10. Si cette position était admise par les autres membres de la Commission, l'optique des articles relatifs aux réserves s'en trouverait sensiblement modifiée. On admettrait que, dans une conférence générale entre États, une ou plusieurs organisations internationales peuvent être placées sur le même plan que les États et

<sup>1</sup> *C.I.J. Recueil 1951*, p. 15.

que, dans ce cas mais dans ce cas seulement, les règles très libérales de la Convention de Vienne s'appliquent en ce qui concerne l'adoption du texte du traité et en ce qui concerne les réserves. On s'en tiendrait, pour les traités entre États et organisations internationales, à la seule règle prudente, c'est-à-dire à la règle classique selon laquelle les réserves doivent être acceptées par toutes les parties.

11. M. OUCHAKOV remercie vivement le Rapporteur spécial d'avoir non seulement parfaitement compris ses idées, mais de les avoir si brillamment développées.

12. M. TAMMES dit qu'il peut approuver sans difficulté les projets d'articles 19 à 23 sous leur forme actuelle. Comme le Rapporteur spécial, il pense qu'il n'est pas nécessaire, au stade actuel, d'introduire la disposition spéciale que celui-ci a envisagée à propos de l'article 20. De façon générale les questions extrêmement intéressantes qui ont été évoquées par le Rapporteur spécial, à la séance en cours, demandent à être étudiées plus avant.

13. M. Tammes est d'avis que l'approbation des dispositions de l'article 11 relatives aux organisations internationales implique que ces organisations peuvent aussi consentir à n'être liées que par une partie d'un traité, conformément aux dispositions de l'article 17, des projets d'articles sur les réserves et peut-être, des clauses finales du traité lui-même. Suivant le même raisonnement, reconnaître que des organisations internationales puissent devenir parties à des traités sur un pied d'égalité avec les États parties, conformément aux dispositions de l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2, implique la reconnaissance du droit des organisations internationales de protéger leur propre position en faisant objection aux réserves formulées par d'autres parties.

14. Cela étant, M. Tammes considère que les problèmes de conflit éventuel de compétences entre une organisation internationale et ses États membres, que le Rapporteur spécial a mentionnés dans le commentaire général des articles 19 à 23 de son quatrième rapport, ainsi que la déclaration qu'il vient de faire, sont non pas des problèmes qui concernent spécifiquement les réserves mais des problèmes de caractère plus général. Ils sont la conséquence inévitable du fait que, dans la plupart des organisations internationales, aucune distinction nette n'est établie entre la compétence de l'institution qu'est l'organisation elle-même et celle de ses éléments constitutifs. Il ressort des conventions citées dans l'étude du Secrétariat<sup>2</sup> que d'ores et déjà des organisations internationales sont censées participer, pour le compte de territoires qui sont soumis à leur administration ou dont elles ont la responsabilité des relations internationales, à des accords multilatéraux de caractère extrêmement complexe, dont l'application pourrait aisément faire entrer l'organisation intéressée en conflit avec ses États membres. Aussi longtemps que les organisations internationales en resteront au stade de développement constitutionnel qui est actuellement le leur, il semble qu'on ne pourra

résoudre d'éventuels conflits autrement qu'en adoptant une attitude de bonne foi, les États membres de l'organisation s'efforçant de réaliser un équilibre entre leur loyalisme envers l'institution et le juste souci de leurs propres intérêts. La même solution provisoire semblerait indiquée en cas de conflit entre des réserves et des objections formulées, à l'égard de traités, par des organisations internationales et leurs États membres.

15. M. PINTO rappelle qu'il a, à plusieurs reprises, émis l'avis que les États et les organisations internationales sont de nature fondamentalement différente, et il fait observer que des États qui concluent des accords avec des organisations internationales le font normalement avec celles dont ils sont membres. Envisagés dans cette perspective, les projets d'articles sur les réserves, excellents par ailleurs, soulèvent d'innombrables problèmes. Sans considérer pour autant que des États et des organisations internationales ne sauraient être parties à des traités de même type, M. Pinto estime qu'il faut se garder d'adopter trop hâtivement la solution séduisante consistant à placer les uns et les autres sur le même plan à tous les égards. Dans la pratique, une décision en ce sens est exclue pour le moment et ne saurait être envisagée dans un avenir prévisible.

16. En ce qui concerne la formulation de réserves, le fait que les États sont le plus souvent membres de l'organisation internationale avec laquelle ils concluent un accord soulève des difficultés tant pour l'organisation que pour l'État. D'une part, l'organisation doit constamment sauvegarder ses justes intérêts tout en ayant présents à l'esprit les intérêts de ses membres et, d'autre part, les États doivent protéger les intérêts de leurs ressortissants tout en ayant présents à l'esprit leurs devoirs de membres de l'organisation. On peut dire que ces difficultés résultent du « lien d'appartenance » qui existe entre une organisation internationale et ses membres. Dans le cas où une organisation internationale a des doutes au sujet d'une disposition d'un traité auquel il semblerait souhaitable, dans l'intérêt général, de l'autoriser à devenir partie, la meilleure solution paraît être d'accorder à cette organisation le privilège, généralement accordé aux États, de formuler des réserves conformément à l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, que l'article 19 du projet reprend pour une grande part. M. Pinto se demande toutefois, compte tenu du « lien d'appartenance » qui unit une organisation et ses membres, si l'éventail des réserves admissibles doit être le même pour les organisations internationales que pour les États.

17. Il serait bon, semble-t-il, de prévoir que la possibilité, pour une organisation, de formuler des réserves à un traité sera limitée non seulement par les dispositions des alinéas a à c de l'article 19, mais aussi par l'acte constitutif et par les objectifs déclarés de cette organisation. Les États auront alors l'assurance qu'une organisation internationale agira, non pas simplement de la manière que ses fonctionnaires jugeront la plus avantageuse pour elle, mais conformément à une charte ou à des lignes de conduite qu'ils auront eux-mêmes établies ou approuvées. Peut-être le Rapporteur spécial voudra-t-il aussi appeler l'attention sur le fait que les

<sup>2</sup> Doc. A/CN.4/281, 1<sup>re</sup> partie, sect. B.2.

États doivent avoir présents à l'esprit leurs devoirs de membres d'une ou peut-être de plusieurs organisations internationales. Ces points pourraient être traités soit dans les projets d'articles soit dans le commentaire.

18. M. KEARNEY rappelle avoir dit à la 1346<sup>e</sup> séance<sup>3</sup>, au cours de l'examen de l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2, dont M. Tammes a évoqué les dispositions à la séance en cours, qu'il serait préférable de ne pas dire que la position d'une institution internationale à l'égard d'un traité est identique à celle d'un État et de ne pas se prononcer à ce sujet. Les problèmes qui ont été évoqués à propos de la question des réserves confirment cette opinion.

19. Il importe de ne pas perdre de vue la nature des traités multilatéraux auxquels une organisation internationale est susceptible de devenir partie. Comme M. Pinto l'a signalé, ils sont généralement conclus entre une organisation et des États membres de cette organisation. De plus, il s'agit de traités en vertu desquels, comme c'est le cas pour ceux qui sont cités dans l'étude du Secrétariat (A/CN.4/281), l'organisation internationale assume certains devoirs ou certaines responsabilités vis-à-vis des États parties en ce qui concerne l'application du traité. Dans ces conditions, il paraît impossible d'affirmer que la position des États et celle des organisations internationales à l'égard d'un traité se rapprochent aucunement de l'identité.

20. Pour illustrer cette façon de voir, il suffit de se référer aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 20, selon lequel l'effet d'une réserve formulée par une organisation internationale au sujet de la manière dont elle interprète ses fonctions en vertu d'un traité sera très différent de l'effet d'une réserve formulée par un État partie. Si la réserve faite par un État partie rencontre l'objection d'un autre État partie, la question n'intéresse que les deux États, mais la formulation par deux ou plusieurs États parties d'objections à une réserve faite par une organisation internationale risque d'affecter l'application, voire l'entrée en vigueur du traité. Si, par exemple, un traité fait d'une organisation internationale l'agent chargé par les États parties de l'exécution d'un projet de développement, tel que l'aménagement d'un bassin fluvial, les objections de ces États à une réserve formulée par l'organisation risquent d'empêcher celle-ci de prendre les mesures nécessaires pour l'avancement du projet.

21. C'est pourquoi M. Kearney juge extrêmement difficile d'appliquer à des organisations internationales les règles de la Convention de Vienne sur le droit des traités sans prendre quelque peu en considération le rôle que ces organisations jouent dans l'exécution des traités, ni la nécessité de prévoir éventuellement à leur intention des règles particulières. Les difficultés qu'il a signalées sont de caractère plus formel que celles qu'a mentionnées M. Pinto et ne se prêtent donc pas aux solutions que celui-ci a préconisées.

22. M. HAMBRO souhaite que le projet ne contienne aucune disposition pouvant empêcher, à l'avenir, les organisations internationales de participer à un traité multilatéral et d'y formuler des réserves. On ignore

quels seront les traités multilatéraux qui pourront être adoptés à l'avenir et quelle sera la nature des réserves que pourront faire les organisations internationales, mais il est certain que les organisations internationales seront appelées à jouer un rôle de plus en plus grand dans la communauté internationale. Il ne faut donc rien faire qui puisse leur interdire de conclure des traités, d'adhérer à des traités et même, le cas échéant, de formuler des réserves à des traités.

23. Sir Francis VALLAT constate que des articles 11, 14 et 19, aucun ne prévoit la ratification d'un traité par une organisation internationale. Dans le cas de l'article 11, cette omission ne lui paraît pas grave, mais dans le cas des articles 14 et 19, elle a pour effet de restreindre la gamme des options offertes aux organisations internationales; cette restriction est contraire au but du projet de la Commission, qui est de rendre aussi semblables que possible les procédures qui s'offrent aux organisations internationales et aux États.

24. Sir Francis s'inquiète de ce que les dispositions de l'alinéa c du projet d'article 3 ne soient pas identiques à celles de l'alinéa c de l'article 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. La Commission a-t-elle l'intention d'élaborer deux séries d'articles traitant chacune d'une catégorie différente d'entités, ou deux séries d'articles dont les dispositions se répèteront? Il se demande avec préoccupation quelle sera la place des projets d'articles sur les réserves par rapport à l'application des dispositions de la Convention de Vienne entre les États parties à un traité; il y a, en effet, quelques difficultés à appliquer des dispositions identiques, en matière de réserves, à des organisations internationales et à des États. Cela étant, sir Francis se demande s'il est possible, en théorie et en pratique, de limiter l'application des articles de la Commission sur les réserves aux relations entre des organisations internationales et des États et entre des organisations internationales elles-mêmes, en s'en remettant à la Convention de Vienne pour ce qui est des relations entre les États. Il craint que, sinon, les légères différences de libellé entre le projet d'articles de la Commission et les dispositions de la Convention de Vienne n'engendrent dans la pratique des difficultés graves et qu'il est encore impossible de prévoir.

25. Il ressort tant du texte que de l'exposé du Rapporteur spécial que le paragraphe 3 de l'article 20 signifie que le projet de la Commission ne s'appliquerait pas à des organisations exclusivement composées d'organisations internationales. Sir Francis n'a pas d'objections à cela, mais la Commission devrait examiner la question plus avant étant donné que, puisqu'elle étudie en principe les traités conclus entre des organisations internationales, elle doit également en principe examiner les traités conclus entre des organes créés par ces organisations.

26. M. ELIAS dit que la discussion intéressante à laquelle ont donné lieu les articles 19 à 23 montre que la Commission doit prendre une décision fondamentale. Lors de l'examen des articles 11 à 16, elle était partagée presque par moitié sur la question de savoir s'il fallait donner aux organisations internationales la possibilité d'utiliser la procédure de ratification. Cette question

<sup>3</sup> Par. 18 et 19.

était alors restée en suspens, mais il est maintenant nécessaire de la trancher pour que la Commission puisse progresser dans l'examen des articles sur les réserves.

27. Il est incontestable que les organisations internationales et les États ne peuvent pas être placés sur le même pied à tous égards. La Commission doit se garder de faire figurer dans le projet des dispositions qui ne seraient pas applicables en pratique. Le projet maintenant en cours d'examen l'est parce qu'elle-même et la Conférence sur le droit des traités ont reconnu la nécessité d'une série d'articles spécialement consacrés aux traités entre des États et des organisations internationales ou entre plusieurs organisations internationales. Au cours de la discussion, toutefois, on a insisté sur la nécessité de maintenir la distinction entre les traités entre États et les traités auxquels des organisations internationales deviennent parties.

28. Cela une fois admis, il y a bien à dire en faveur de la proposition de sir Francis Vallat de rédiger deux séries d'articles : la première pour les traités entre les États et les organisations internationales et la seconde pour les traités entre deux ou plusieurs organisations internationales; on laisserait de côté toutes les questions relatives aux traités entre États. Cette manière de faire aurait cependant l'inconvénient d'obliger la Commission à rédiger un nombre considérable d'articles et à examiner ensuite la possibilité de grouper certains d'entre eux dans le projet final. La Commission s'est trouvée devant le même problème lorsqu'elle a rédigé son projet d'articles sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales.

29. En ce qui concerne le texte des articles sur les réserves, le Rapporteur spécial s'est déclaré prêt à supprimer le paragraphe 3 de l'article 20. Si cette solution était adoptée, il faudrait donner les explications voulues dans le commentaire.

30. Compte tenu des difficultés sur lesquelles MM. Kearney et Pinto ont appelé l'attention, le texte de l'article 19 ne semble pas pleinement satisfaisant, non seulement parce qu'il ne fait pas mention de la ratification dans le cas des organisations internationales, mais également parce qu'il ne prévoit pas suffisamment le cas où une organisation et l'un de ses membres sont tous deux parties à un traité multilatéral. Or, certaines restrictions s'imposent manifestement et la question n'est pas réglée par les présents alinéas *a*, *b* et *c*. Faut-il ajouter un nouvel alinéa? Ou la Commission doit-elle se contenter d'indiquer dans le commentaire que ni l'organisation internationale ni l'État membre ne doivent être habilités à formuler des réserves incompatibles avec l'acte constitutif de l'organisation? De façon générale, M. Elias estime que la meilleure solution serait d'adopter les articles 19 à 23, à peu de chose près dans la forme sous laquelle ils ont été proposés, en indiquant dans une note qu'ils n'ont été adoptés qu'à titre provisoire. La Commission pourrait alors les reconsidérer à la session suivante.

31. M. Elias tient à ce que l'on mette bien l'accent sur le fait que les organisations internationales ne sont pas et ne peuvent pas être exactement dans la même position que les États en ce qui concerne la conclusion des traités. Cependant, il n'est pas persuadé qu'il faille

chercher la solution du problème dans des dispositions restrictives qui priveraient les organisations internationales de tout recours à la procédure de la ratification pour des raisons qui semblent être de nature historique. C'est dans la reconnaissance d'un droit des organisations internationales qu'est la véritable voie du progrès. La Commission ne se borne pas à codifier le droit international existant; elle contribue également à son développement progressif et elle doit donc se tourner vers l'avenir plutôt que vers le passé.

32. M. EL-ERIAN désire faire quelques observations au sujet de la ratification dans son application aux organisations internationales. Au paragraphe 4 du commentaire de l'article 11 (A/CN.4/285), le Rapporteur spécial dit que le terme « ratification » n'est pas employé dans la pratique des organisations internationales et que le seul exemple qui peut être donné est sujet à interprétation : comme il est indiqué en note, l'accord de 1950 entre l'Italie et la FAO parle de « ratification » de l'accord par le Conseil de la FAO, mais il est évident que c'est de l'adoption de cet accord par le Conseil que l'on voulait parler.

33. Il importe néanmoins de tenir compte du fait que les organisations internationales ne souhaitent pas voir la codification du droit international faire obstacle à l'évolution d'une branche du droit qui se développe constamment. C'est pourquoi, si M. El-Erian est disposé à accepter la conclusion du Rapporteur spécial selon laquelle le mot ratification ne doit pas figurer au paragraphe 2 de l'article 11, il demande instamment que le commentaire explique que l'on n'entend nullement par là exclure la possibilité qu'une organisation internationale utilise à l'avenir la procédure de ratification, ni bloquer l'évolution du droit international dans ce domaine.

34. Il se peut très bien qu'à l'avenir des accords soient conclus entre un État et une organisation internationale dans des conditions qui ressemblent beaucoup à celles d'une signature donnée sous réserve de ratification. Par exemple, en cas d'urgence, un État pourrait conclure un accord avec le plus haut fonctionnaire d'une organisation sous réserve d'une confirmation de ce qu'on pourrait appeler l'« organe souverain » de l'organisation. Dans le cas de l'ONU, l'organe en question serait l'Assemblée générale pour certaines questions, le Conseil de sécurité pour d'autres. Sans pour autant assimiler complètement la position d'une organisation internationale à celle d'un État, il convient de dire clairement que des cas de ce genre relèvent de l'évolution du droit des organisations internationales et que les dispositions de l'article 11 se bornent à codifier la pratique existante.

35. M. ROSSIDES dit qu'il ne fait aucun doute que les organisations internationales ne sauraient, dans les circonstances actuelles, être placées sur le même pied que les États. Cette réalité doit être reflétée dans le projet d'articles. Néanmoins, il faut également reconnaître que l'époque actuelle est une période de transition et que, sous la poussée des transformations technologiques et autres, le droit évolue rapidement.

36. Dans ces conditions, la Commission doit trouver un juste équilibre entre codifier le droit en vigueur

et contribuer à promouvoir les changements nécessaires à l'établissement d'un ordre juridique dans le monde. Le premier devoir de la Commission consiste, pour M. Rossides, à promouvoir le développement progressif du droit international. C'est pourquoi il ne faut pas exclure qu'une organisation internationale puisse se comporter, à l'égard des traités, d'une manière assez proche de celle d'un État.

37. Au cours de ce processus, la Commission doit également savoir distinguer ce qui constitue un rythme d'évolution raisonnable de ce qui serait par trop précipité. Il faut aller de l'avant sans tarder inutilement, mais sans adopter un rythme que les États ne seraient pas disposés à suivre.

38. Naturellement, M. Rossides se rend bien compte que la Commission doit faire preuve de circonspection et promouvoir le développement du droit dans une direction réaliste, car tout manque de réalisme rendrait vaines ses propositions. Elle doit tenir compte de la réalité, mais non pas considérer que la réalité présente est immuable.

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

40. M. REUTER (Rapporteur spécial), se référant d'abord aux observations de M. Kearney, dit qu'il est évident que la Commission devra réexaminer la définition de l'expression « partie », figurant à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2. En particulier, elle devra remplacer le terme « identique » par une expression telle que « au même titre que ». Certaines difficultés éprouvées par M. Kearney proviennent probablement du fait que, dans les explications qu'il a fournies à M. Ouchakov, le Rapporteur spécial s'est éloigné considérablement de la position qu'il avait adoptée pour rédiger les projets d'articles 19 et 20 sous leur forme initiale. Compte tenu des vues exprimées par M. Ouchakov, le Rapporteur spécial s'oriente en effet vers une rédaction des articles 19 et 20 qui s'inspire de principes reflétant la réalité, mais exprimés de manière beaucoup plus claire que précédemment.

41. Ces principes peuvent se résumer ainsi : les réserves doivent être acceptées par toutes les parties à un traité, qu'il s'agisse d'États ou d'organisations internationales; cette règle ne souffre aucune exception en ce qui concerne les traités entre organisations internationales; en ce qui concerne les traités entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales la seule exception admise concerne le cas d'un traité interétatique de caractère universel, auquel une ou plusieurs organisations internationales peuvent devenir parties.

42. La règle selon laquelle les réserves doivent être acceptées par tous les États, qui est énoncée au paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne, correspond ainsi à la règle générale. M. Reuter est convaincu que cette solution est conforme à la réalité et qu'elle est la seule possible. Dès qu'une organisation internationale apparaît comme partie à un traité, toutes sortes de problèmes se posent, étant donné qu'il n'est pas possible d'assimiler une organisation internationale à un État. On ne saurait concevoir, pour

le moment, une conférence à caractère universel ne réunissant que des organisations internationales, car une somme d'organisations internationales ne peut pas représenter la communauté internationale; celle-ci est constituée par les États et la notion d'universalité ne peut s'apprécier que par rapport aux États. Toutes les objections soulevées par M. Kearney disparaissent dès qu'on admet la règle que propose maintenant le Rapporteur spécial.

43. M. Kearney a envisagé le cas d'un traité conclu entre un certain nombre d'États et une organisation internationale qui attribuerait à cette organisation des fonctions lui conférant une position prépondérante par rapport aux États. Selon M. Kearney, toute réserve que l'organisation ou qu'un État ferait relativement à ces fonctions déséquilibrerait la convention. Or une telle hypothèse tombe précisément sous le coup d'une disposition qui ne souffre aucune exception, l'alinéa c de l'article 19 de la Convention de Vienne. Selon cette disposition, un État ne peut pas formuler une réserve si elle est incompatible avec l'objet et le but du traité. Il est manifeste que toute réserve à un traité portant création d'une organisation internationale ou confiant de nouvelles fonctions à une organisation existante serait considérée comme nulle, parce que contraire à l'objet et au but du traité, si elle avait pour effet de porter atteinte à la structure de cette organisation. Un deuxième exemple cité par M. Kearney concernait l'aménagement d'un bassin fluvial entre un petit nombre d'États, avec création d'une organisation chargée de fonctions déterminées. Or un traité de ce genre n'a aucun caractère universel et les réserves qui peuvent y être apportées doivent être acceptées par toutes les parties.

44. La solution vers laquelle le Rapporteur spécial propose maintenant à la Commission de s'orienter est une solution de sagesse, car elle prévoit que le consentement de toutes les parties est nécessaire lorsque des réserves sont formulées à un traité auquel une organisation internationale au moins est partie. Ensuite, elle implique une certaine ouverture d'esprit. Lorsque la Commission a élaboré son projet d'articles sur le droit des traités, elle a d'abord accepté la notion de traité multilatéral général. Si cette notion n'apparaît pas dans la Convention de Vienne, ce n'est pas pour des raisons de principe, mais uniquement à cause de circonstances politiques maintenant révolues. D'ailleurs, la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel constitue un exemple récent de traité multilatéral général à vocation universelle.

45. La réalité s'impose donc maintenant à la Commission. Dans le projet d'article 9, la règle de la majorité des deux tiers est consacrée pour une certaine catégorie de traités; avec la nouvelle version des projets d'articles 19 et 20, la Commission pourrait faire un petit pas en avant. Il ne faut pas que des organisations internationales soient empêchées de participer, à l'avenir, à des conférences de caractère universel chargées d'élaborer des conventions multilatérales générales. Certes, l'histoire n'en fournit pas d'exemple, mais il serait normal, par exemple, que les unions douanières

puissent participer un jour aux conventions relatives à la nomenclature douanière. La Commission n'a pas à prendre position sur ce point; elle doit simplement donner aux gouvernements la possibilité de prendre une telle décision. Il est vraiment impossible d'exclure cette hypothèse du sujet confié au Rapporteur spécial.

46. Il est certain qu'une hypothèse de ce genre peut soulever des difficultés et M. Reuter ne les a pas passées sous silence dans son rapport. Il a notamment évoqué la contradiction qu'il peut y avoir à admettre à une conférence à la fois une organisation internationale et les États membres de cette organisation. Cependant la Commission n'entend pas donner aux organisations internationales le droit de participer à des conférences à caractère universel; elle se bornera à prévoir un régime pour le cas où les gouvernements décideraient de leur conférer ce droit, dans certaines circonstances et à des conditions bien déterminées, compte tenu de l'objet et du but du traité.

47. Se référant aux observations de sir Francis Vallat, le Rapporteur spécial rappelle que la Commission a décidé que le projet d'articles en cours d'élaboration devait former un ensemble autonome qui pourrait entrer en vigueur indépendamment de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Ce projet concerne les relations conventionnelles entre États parties à un traité auquel sont également parties des partenaires autres que des États. Une telle situation soulève des problèmes bien différents de ceux que vise la Convention de Vienne de 1969. Le Rapporteur spécial comprend les hésitations exprimées par M. Elias, mais pense qu'elles devraient être moins vives maintenant qu'une nouvelle solution est proposée. Se référant aux observations de M. El-Erian relatives à la ratification, il confirme qu'il faudra procéder à un juste dosage entre le contenu des articles et celui du commentaire. En dernière analyse, il serait peut-être plus simple d'admettre la ratification pour les organisations internationales et de préciser, dans le commentaire, que si rien n'interdit la ratification par les organisations internationales, rien ne la recommande non plus, et que ce n'est en tout cas pas un usage.

48. Le Rapporteur spécial a remanié, à l'intention du Comité de rédaction, non seulement les articles 19 et 20, mais aussi bon nombre des autres dispositions examinées par la Commission à sa session en cours.

La séance est levée à 13 h 10.

### 1350<sup>e</sup> SÉANCE

Lundi 14 juillet 1975, à 15 h 15

Président : M. Abdul Hakim TABIBI

Présents : M. Ago, M. Bilge, 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; A/CN.4/L.234)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

#### PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE 19 (Formulation des réserves)

ARTICLE 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves)

ARTICLE 21 (Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des articles 19 à 21<sup>1</sup>. Le texte des articles 19 et 20 révisés par le Rapporteur spécial est le suivant :

##### Article 19. — Formulation des réserves

1. Un traité entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales et un traité entre plusieurs organisations internationales ne peuvent être l'objet d'une réserve que

- a) si elle est expressément autorisée par un tel traité; ou
- b) si elle est expressément acceptée par l'ensemble des États et organisations internationales parties à un tel traité.

2. Par dérogation à la règle posée au précédent paragraphe, un traité conclu entre des États à l'issue d'une conférence générale et auquel participent au même titre que ces États une ou plusieurs organisations internationales, et pour lequel il ne résulte [pas] [ni du nombre restreint des États ayant participé à la négociation ni] de l'objet et du but du traité que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle de chacune d'elles à être liée par le traité, peut être l'objet d'une réserve formulée par un État ou une organisation internationale au moment de le signer, de l'accepter, de l'approuver, de le ratifier ou d'y adhérer, 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. Dans le cas visé à l'article 19, paragraphe 2, 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

<sup>1</sup> Pour texte de l'article 21, voir 1348<sup>e</sup> séance, par. 38.