

Document:-
A/CN.4/SR.1431

Compte rendu analytique de la 1431e 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:-
1977, vol. I

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

de la Commission et fera rapport au Bureau élargi, qui transmettra à la Commission les recommandations pertinentes.

41. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide de constituer un groupe de planification composé des membres suivants : M. Sette Câmara (président), MM. Ago, Dadzie, Ouchakov, Schwebel et Tsuruoka.

Il en est ainsi décidé.

Organisation des travaux (suite^a)

42. Le PRÉSIDENT signale que la Commission devra bientôt décider si elle veut diviser son rapport en deux parties, l'une consacrée aux questions administratives et l'autre aux divers projets d'articles.

43. M. FRANCIS dit qu'il avait cru comprendre que le rapport pourrait être en deux parties, mais pas que l'une d'elles serait nécessairement réservée aux questions administratives.

44. M. VEROSTA dit que la Sixième Commission risque d'être déçue si la première partie du rapport, qui pourra être établie vers la fin de juin, ne contient pas au moins l'une des questions de fond qui figurent à l'ordre du jour de la CDI.

45. Le PRÉSIDENT dit qu'il pourrait être commode pour les gouvernements d'examiner les deux parties du rapport comme s'il s'agissait de deux rapports distincts : un service gouvernemental s'occuperait uniquement de l'aspect administratif des travaux de la Commission, et un autre des projets d'articles. Toutefois, le Bureau élargi doit encore étudier la question.

La séance est levée à 18 heures.

^a Voir 1416^e séance, par. 47 et 48.

1431^e SÉANCE

Mercredi 1^{er} juin 1977, à 10 h 5

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales)³ [suite],

¹ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

² *Annuaire... 1976*, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

³ Pour texte, voir 1429^e séance, par. 1.

ARTICLE 19 bis (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales),

ARTICLE 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales)⁴ [suite], et

ARTICLE 20 bis (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales)

1. Le PRÉSIDENT, notant qu'il y a des questions de principe qui sont communes aux quatre articles 19, 19 bis, 20 et 20 bis, invite les membres de la Commission à formuler des observations non seulement sur les articles 19 et 20, qui ont déjà été formellement présentés par le Rapporteur spécial, mais aussi sur les articles 19 bis et 20 bis, qui sont ainsi libellés :

Article 19 bis. — Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales

1. Dans le cas d'un traité entre des Etats et des organisations internationales, ne peuvent formuler une réserve :

un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, ou

une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer

que si cette réserve est expressément autorisée soit par ce traité soit d'une autre manière par l'ensemble des Etats et organisations internationales contractants.

2. Par dérogation à la règle énoncée au paragraphe précédent, dans le cas d'un traité conclu entre des Etats et des organisations internationales à l'issue d'une conférence internationale dans les conditions prévues au paragraphe 2 de l'article 9 du présent projet d'articles, et pour lequel il ne ressort ni du nombre restreint des Etats 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 du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, peuvent formuler une réserve :

un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, ou

une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité 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 bis. — Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales

1. Une réserve expressément autorisée, soit par le traité soit d'une autre manière par l'ensemble des contractants, Etats et organisations internationales, n'a pas à être ultérieurement acceptée par les autres contractants, Etats et organisations internationales, à moins que le traité ne le prévoie ou qu'il n'en soit autrement convenu.

2. Dans le cas visé au paragraphe 2 de l'article 19 bis et à moins que le traité n'en dispose autrement :

a) l'acceptation d'une réserve par un autre contractant, Etat ou organisation internationale, fait de l'auteur de la réserve une partie

⁴ *Idem.*

au traité par rapport à cet autre contractant si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur pour eux ;

b) l'objection faite à une réserve par un autre contractant, Etat ou organisation internationale, n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'auteur de l'objection et l'auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'auteur de l'objection ;

c) un acte exprimant le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par le traité et contenant une réserve prend effet dès qu'au moins un autre contractant, Etat ou organisation internationale, a accepté la réserve.

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

2. M. CALLE Y CALLE dit que les explications très claires données par le Rapporteur spécial et par d'autres orateurs, en particulier M. Ago⁵, ont éclairé la question extrêmement difficile et complexe des réserves et l'ont mise dans une juste perspective.

3. Dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial écrit que les articles de la Convention de Vienne⁶ consacrés aux réserves constituent manifestement une des pièces maîtresses de cette convention, tant par leur précision technique que par la grande souplesse qu'ils ont introduite dans le régime des conventions multilatérales. Il déclare ensuite, de façon assez catégorique, qu'il n'y a aucune raison de donner aux organisations internationales une situation différente de celle des Etats en matière de réserves, puisque c'est la qualité de « partie » à un traité qui commande tout le système des réserves, et qu'il résulte de la définition qui en est donnée à l'alinéa g du paragraphe 1 du projet d'article 2⁷ qu'une organisation internationale à qui s'applique cette définition est complètement assimilée à un Etat. Le Rapporteur spécial ajoute :

On ne peut pas admettre sans précautions qu'une organisation soit partie à un traité en même temps que ses propres membres ; ou bien il faut ajuster une telle situation par des règles particulières, ou bien il faut être assuré que les compétences de l'organisation et de ses Etats membres sont nettement distinctes [...]⁸.

4. Il en est ainsi à cause des risques de conflits entre la position des Etats en tant qu'entités souveraines et en tant que membres de l'organisation intéressée, ou entre la position qu'un particulier devrait prendre en tant que représentant de son pays, d'une part, et en tant que fonctionnaire de l'organisation intéressée, d'autre part. Ce risque de conflit est d'autant plus probable que les organisations internationales ont été créées dans des buts précis et qu'elles sont tenues, de par leurs propres règles, de les poursuivre, comme M. Ago l'a bien souligné. C'est pour ces raisons que le Rapporteur spécial estime maintenant que, dans le cas des organisations internationales, il serait insuffisant de se borner à reprendre les articles correspondants de la

Convention de Vienne, comme il l'a fait dans son quatrième rapport. C'est pourquoi il propose un article 19, dont le texte est analogue à celui de l'article correspondant de la Convention de Vienne, et un article 19 *bis*, qui prévoit un régime distinct, moins libéral, applicable aux cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. Le paragraphe 2 de l'article 19 *bis* renvoie au paragraphe 2 de l'article 9. Or, celui-ci prévoit les conditions régissant l'adoption du texte d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales. M. Calle y Calle considère donc que le paragraphe 2 de l'article 19 *bis* ne concerne pas la formulation des réserves — qui est une opération indépendante de l'adoption d'un texte et qui s'effectue après cette adoption —, mais plutôt les conditions qui s'appliqueraient à l'adoption d'un texte autorisant ou interdisant les réserves.

5. Pour sa part, M. Calle y Calle est d'avis que la formulation de réserves par des organisations internationales devrait être soumise à un régime assez libéral. Puisque les organisations internationales ont la capacité de conclure des traités en raison de leurs fonctions et qu'elles sont responsables de l'usage qu'elles font de cette capacité devant leurs Etats membres, elles devraient être autorisées à fixer des limites à leurs obligations par le jeu des réserves. Il ne pense pas qu'elles abuseraient de cette liberté, étant donné qu'elles sont limitées par leurs actes constitutifs et, en fin de compte, soumises à l'autorité de leurs Etats membres.

6. Il faudrait demander aux organisations internationales de donner leur avis sur les quatre articles que le Rapporteur spécial propose maintenant ; en effet, l'élaboration du projet d'articles lui-même les avait déjà inquiétées, et il est probable que l'élaboration de dispositions concernant les réserves les inquiétera encore davantage.

7. M. SETTE CÂMARA dit que le cinquième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/290 et Add.1) n'est pas seulement un nouvel exemple de la qualité exceptionnelle des travaux de celui-ci ; il montre aussi combien il est ouvert aux opinions des autres membres de la Commission et des représentants à la Sixième Commission, puisqu'il a entièrement remanié la section consacrée aux réserves par rapport à la partie correspondante de son quatrième rapport (A/CN.4/285).

8. Dans son quatrième rapport, le Rapporteur spécial avait proposé, pour le problème des réserves, des solutions très simples qui, conformément à la méthodologie convenue, suivaient de près les articles correspondants de la Convention de Vienne. Ces solutions portaient de l'idée que la participation des organisations internationales aux traités multilatéraux conclus entre Etats était encore extrêmement rare et que la question des réserves ne présentait donc pas un intérêt pratique immédiat. Toutefois, alors même qu'il préconisait d'étendre aux traités auxquels étaient parties des organisations internationales le régime libéral prévu pour les réserves par la Convention de Vienne, le Rapporteur spécial n'avait pas manqué de signaler les problèmes très complexes qui pourraient se poser si des Etats et une organisation internationale dont ils étaient membres étaient parties à un même traité. Comme le Rapporteur spécial le dit dans son cinquième rapport, l'adoption par la Commission du paragraphe 2 du projet

⁵ 1429^e séance, par. 19 ; 1430^e séance, par. 26 à 29.

⁶ Voir 1429^e séance, note 4.

⁷ *Ibid.*, note 3.

⁸ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 38 et 39, doc. A/CN.4/285, deuxième partie du projet, sect. 2, par. 1, 2 et 4 du commentaire général.

d'article 9 (concernant l'adoption du texte d'un traité par une conférence internationale à laquelle participent une ou plusieurs organisations internationales) l'a amené à chercher des dispositions propres à couvrir l'éventualité — fort probable — où des organisations internationales seraient admises à participer à des traités multilatéraux⁹.

9. Il ressort clairement de ce cinquième rapport que, s'il était généralement appliqué aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales dont ces Etats sont membres, le régime libéral de la Convention de Vienne risquerait d'engendrer la plus grande confusion. La solution est donc d'accepter l'abandon du principe de la liberté des réserves — ce que le Rapporteur spécial propose au paragraphe 15 de ce rapport, en ajoutant que cet abandon n'a pas pour fin de supprimer la liberté des réserves, mais d'obliger à prévoir les conséquences de ce principe avant de l'adopter dans chaque cas particulier. En même temps, le Rapporteur spécial reconnaît, au paragraphe 16 du même rapport, que la situation n'est pas la même en ce qui concerne les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales, et il conclut qu'on peut donner aux organisations qui y sont parties la même liberté en matière de réserves que celle qu'accorde aux Etats la Convention de Vienne de 1969.

10. Tel est le raisonnement qui a amené le Rapporteur spécial à proposer deux groupes d'articles : les articles 19 et 20, qui sont consacrés aux traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales, et les articles 19 *bis* et 20 *bis*, qui sont consacrés aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. Le Rapporteur spécial a souligné au paragraphe 23 de son cinquième rapport qu'il proposait un régime général des réserves assez strict, avec des exceptions, mais que, dans son optique, libéralisme et sévérité s'appliquaient dans les mêmes conditions aux Etats et aux organisations internationales.

11. Le Rapporteur spécial examine longuement, dans son cinquième rapport, les problèmes qui avaient déjà été soulevés lors de débats antérieurs de la Commission au sujet de l'applicabilité de l'article 3, al. c, de la Convention de Vienne et de la relation entre cette disposition et l'article 3, al. c, du projet d'articles à l'étude. Il conclut, au paragraphe 24 de ce rapport, que ces problèmes devraient être résolus si le projet d'articles à l'étude constituait un tout complet, c'est-à-dire s'il définissait un régime des réserves applicables dans les rapports entre deux Etats parties à un traité entre des Etats et des organisations internationales. De l'avis du Rapporteur spécial, c'est ce régime-là, et non les dispositions de la Convention de Vienne, qui serait applicable. Pour bien le préciser, il propose d'insérer dans le projet d'articles une disposition écartant, pour les Etats qui seraient parties à la fois à la convention à laquelle aboutira le projet d'articles et à la Convention de Vienne, l'application de l'article 3, al. c, de cette dernière. Toutefois, le problème des limites entre les deux conventions est d'une très grande importance, qui va certainement au-delà du problème des réserves proprement dit, et c'est pourquoi M. Sette Câmara préfère réserver sa position à son sujet.

12. M. Sette Câmara n'a rien à redire au fond de l'article 19 que propose le Rapporteur spécial. Il pense toutefois que les mots « plusieurs organisations internationales », qui apparaissent dans le titre et dans le corps de l'article, devraient être remplacés par les mots « deux ou plusieurs organisations internationales », qui sont les termes employés dans le libellé du point de l'ordre du jour. Il considère que le projet d'article 19 peut être renvoyé au Comité de rédaction.

13. M. Sette Câmara n'a rien à redire non plus à l'article 19 *bis*, qui limite à certains cas précis la faculté qu'ont les organisations internationales de formuler des réserves à des traités conclus entre elles-mêmes et des Etats. En ce qui concerne le paragraphe 2 de cet article, ce qu'a dit M. Calle y Calle au sujet de l'effet du renvoi au paragraphe 2 de l'article 9 mérite d'être pris en considération. L'hypothèse avancée au paragraphe 2 de l'article 19 *bis* est très raisonnable, comme en témoigne le fait que le Conseil des Nations Unies pour la Namibie a participé au même titre que les Etats et sur leur invitation à la récente Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités.

14. M. Sette Câmara pense, comme M. Calle y Calle, qu'il faudrait demander aux organisations internationales ce qu'elles pensent des propositions du Rapporteur spécial relatives à leur capacité de formuler des réserves.

15. M. NJENGA dit qu'il peut approuver en général la manière dont le Rapporteur spécial aborde le problème des réserves, mais qu'il éprouve des doutes, car si le rôle des organisations internationales peut dans une large mesure être assimilé à celui des Etats, il ne faut jamais oublier que ces entités constituent deux catégories entièrement distinctes de sujets du droit international. En conséquence, la limitation que le projet d'article 6 impose à la capacité des organisations internationales de conclure des traités ne s'applique pas aux Etats, qui, en leur qualité d'entités souveraines, jouissent de pleins pouvoirs pour conclure les accords de leur choix. Sans doute la Commission a-t-elle déjà examiné l'hypothèse dans laquelle les « règles pertinentes » mentionnées à l'article 6 feraient défaut à une organisation internationale désireuse de conclure un traité; M. Njenga estime, pour sa part, qu'une organisation internationale ne doit pas être empêchée de conclure des traités pour la seule raison qu'elle ne dispose pas de règles écrites. Cependant, la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités reste limitée par l'objet de l'organisation intéressée, car M. Njenga ne pense pas que l'on puisse reconnaître à une organisation internationale, pour la simple raison qu'elle est un sujet du droit international, le droit de conclure un traité qui n'a aucun rapport avec sa fonction — ou, à plus forte raison, d'y formuler des réserves.

16. Peut-être le problème ne se pose-t-il toutefois pas à propos des articles 19 et 20, vu que les traités conclus entre des organisations internationales portent généralement sur des questions relevant de leurs domaines respectifs de compétence. De plus, ces traités sont probablement de caractère restreint et présentent donc un intérêt pour toutes les parties, auxquelles devrait logiquement être reconnu un droit égal de formuler des réserves. A supposer que les articles 19 et 20 visent des traités de caractère

⁹ Voir A/CN.4/290 et Add.1, par. 9.

restreint, il faudrait alors parler non de « traités conclus entre plusieurs organisations internationales », mais de « traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales ».

17. La série de restrictions que l'article 19 *bis* impose aux organisations internationales est satisfaisante, mais peut-être pas complète. Par exemple, on peut dire que le Conseil des Nations Unies pour la Namibie a été autorisé à participer à la Conférence sur la succession d'Etats en matière de traités parce qu'il a été considéré comme le représentant d'une entité souveraine en puissance, et qu'en tant que tel il ne doit pas être traité autrement que les vrais Etats pour ce qui est de la capacité de conclure des traités ou de formuler des réserves. Le Conseil se verra probablement accorder ce traitement à la prochaine session de la Conférence sur le droit de la mer, mais la situation de la Communauté économique européenne, qu'il a déjà été proposé d'admettre comme partie à la convention qui pourrait finalement être adoptée en la matière, est très différente. En effet, si cette proposition a été faite, c'est surtout parce que les Etats membres de la Communauté ont chargé cette dernière de leur politique commune en matière de pêche. M. Njenga doute fort qu'il faille autoriser la Communauté à formuler des réserves au traité qui pourrait être conclu sur toute question autre que la pêche, étant donné qu'aucune des autres questions ne relève de son domaine de compétence.

18. M. Njenga aimerait savoir ce que le Rapporteur spécial pense de l'idée selon laquelle la capacité d'une organisation internationale de formuler des réserves à un traité doit être limitée non seulement par les dispositions actuelles de l'article 19 *bis*, mais aussi par la condition que la réserve doit se rapporter à une question relevant de l'objet et des buts de l'organisation intéressée.

19. M. SCHWEBEL fait siennes, en général, les observations formulées par N. Njenga et M. Calle y Calle. En principe, il pense, comme M. Calle y Calle, qu'il faut rehausser le statut et accroître les pouvoirs des organisations internationales, et que leur capacité de formuler des réserves à des traités auxquels elles sont parties doit donc être soumise à un régime souple. Mais il doute qu'une telle attitude puisse avoir des incidences dans la pratique, pour autant que les organisations internationales continueront à fonctionner sur la base de l'égalité des voix pour tous leurs membres. De plus, il a le sentiment que, d'une façon générale, la capacité des organisations internationales de conclure des traités n'est pas bien définie, et que les restrictions auxquelles elle est soumise sont tout aussi obscures. Même dans le cas de l'ONU, la Charte ne donne aucune indication précise sur la capacité de l'Organisation de conclure des traités. Peut-être toutefois est-il possible de déduire de l'affaire des réparations¹⁰ que les organisations internationales en général — et certainement l'ONU en particulier — sont autorisées à conclure des traités. M. Calle y Calle a relevé à juste titre que l'utilisation de ce pouvoir est soumise à des restrictions dans la pratique, mais il est difficile de savoir dans quelle mesure on peut être sûr que les organisations internationales n'utiliseront pas leur pou-

voir de formuler des réserves d'une façon contraire aux intérêts de leurs membres. Dans l'ensemble, M. Schwebel approuve l'optique que le Rapporteur spécial a adoptée à l'égard de la question des réserves. Il juge intéressante la suggestion de M. Calle y Calle selon laquelle il faudrait demander aux organisations internationales de donner leur avis sur les propositions du Rapporteur spécial.

20. M. TABIBI est entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial pour estimer que c'est un choix politique que la Commission est appelée à faire pour l'adoption d'un système de réserves et non un choix fondé sur le droit international, qui soulèverait une multitude de problèmes juridiques délicats. Comme M. Schwebel l'a fait observer, la capacité des organisations internationales de conclure des traités n'est pas clairement définie. Il est permis de se demander si ces organisations sont assimilables à des Etats pour ce qui est de la conclusion des traités, et le problème est d'autant plus complexe dans le cas d'un traité conclu entre un Etat et une organisation internationale. Comme l'a fait observer le Rapporteur spécial, un autre problème est celui du cas dans lequel des réserves à un traité seraient formulées par un Etat membre d'une organisation internationale qui serait elle-même partie au traité.

21. A une époque où il existe plus de 200 organisations internationales et où leur nombre va croissant, il est nécessaire de mettre au point des règles qui faciliteront le fonctionnement de ces organisations et serviront les besoins de la communauté des nations. Les organisations internationales mènent leurs activités et poursuivent leurs objectifs au profit de l'humanité tout entière et sont la voix collective des Etats, qu'il convient de respecter. C'est pourquoi M. Tabibi approuve la solution adoptée par le Rapporteur spécial et estime que la Commission n'a pas d'autre choix que d'accepter le système qu'il lui propose. Il n'a pas d'objection majeure à formuler quant au libellé des dispositions à l'examen.

22. M. TSURUOKA estime, comme le Rapporteur spécial, qu'il faut prendre en considération aussi bien les traités existants que les traités auxquels des organisations internationales pourraient être parties à l'avenir, et que la Commission doit veiller, en élaborant son projet d'articles, à ne pas entraver l'évolution naturelle des activités des organisations internationales. En matière de réserves, cette évolution est particulièrement rapide.

23. Pour ce qui est des articles 19 et 19 *bis*, M. Tsuruoka peut les accepter sans difficulté. Il souligne que les règles qu'énonce la Commission sont des règles supplétives, et que le principe de l'autonomie des parties est toujours réservé. Le libéralisme dont s'inspire l'article 19 est dans la ligne de la Convention de Vienne, et ne devrait pas constituer un obstacle au développement naturel des activités des organisations internationales. A l'article 19 *bis*, le Rapporteur spécial propose une règle restrictive. M. Tsuruoka l'approuve entièrement. En effet, la solution libérale pour laquelle a finalement opté, en matière de réserves, la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a été le fruit d'un difficile compromis entre les partisans du libéralisme, qui estimaient qu'un régime libéral encouragerait les Etats à accepter certains traités tandis qu'un régime restrictif les en dissuaderait, et les partisans d'un régime restrictif, qui faisaient valoir que les traités de

¹⁰ Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1949*, p. 174.

caractère universel étaient le résultat de compromis atteints après de laborieuses négociations et que toute réserve pouvait rompre l'équilibre ainsi créé. Ces derniers ajoutaient qu'il n'était pas rare que les Etats formulent des réserves pour des motifs peu louables et pratiquent une politique à courte vue. L'article 19 issu de ces délibérations implique certains sacrifices de la part des Etats, mais profite à l'ordre juridique international.

24. L'article 19 *bis* proposé par le Rapporteur spécial énonce une règle générale restrictive, assortie d'une importante exception. C'est une disposition équilibrée, qui ne devrait pas empêcher le développement harmonieux des organisations internationales. Elle couvre notamment le cas, que le Rapporteur spécial a imaginé à la séance précédente, dans lequel un ou deux Etats concluent un traité avec une organisation internationale et font objection aux réserves que celle-ci voudrait formuler; si le traité concerne une assistance que doit fournir l'organisation internationale, il échoue. Cette hypothèse est couverte aussi — et surtout — par l'alinéa *c* de l'article 19 de la Convention de Vienne, qui prévoit qu'une réserve ne doit pas être incompatible avec l'objet et le but du traité.

25. En ce qui concerne la suggestion formulée à la séance précédente par M. Ouchakov¹¹ à l'effet de soumettre les Etats au régime libéral et les organisations au régime restrictif dans le cas de traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, M. Tsuruoka reconnaît les avantages pratiques d'une telle solution, encore qu'il puisse sembler bizarre d'avoir deux catégories de parties à un même traité.

26. M. OUCHAKOV revient sur la question de savoir si une organisation internationale et ses Etats membres, en tant que parties à un traité, peuvent formuler des réserves différentes. Pour lui, il s'agit d'un faux problème. D'une part, la capacité des organisations internationales de conclure des traités est toujours très limitée. D'autre part, la Commission n'a pas à se préoccuper du risque de conflit de juridiction entre une organisation internationale et ses Etats membres.

27. En revanche, elle doit limiter la faculté des organisations internationales de formuler des réserves. En effet, si l'ONU devenait partie à la future convention sur le droit de la mer, il est évident qu'elle ne serait pas habilitée à formuler des réserves sur les questions qui ne la concernent pas directement, comme les limites de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive, ou encore le droit de passage dans les canaux ou les détroits. Il faut donc savoir exactement quelles sont les règles au sujet desquelles les organisations internationales peuvent formuler des réserves. Le plus simple est de renvoyer au traité en question. S'il est muet sur ce point — ce qui est souvent le cas —, c'est alors la règle générale qui s'applique. Cette règle devrait être qu'une organisation internationale ne peut formuler de réserve à un traité que si celui-ci ne l'interdit pas. De même, si la Communauté économique européenne, qui est compétente pour représenter ses Etats membres aux fins de conclure certaines catégories de traités — les traités économiques —, devenait partie à la future convention

sur le droit de la mer, elle ne serait pas compétente pour formuler des réserves à toutes les clauses de cet instrument. A ce moment-là, tout conflit de juridiction entre elle et ses Etats membres serait un conflit interne, qui n'est pas du ressort de la Commission, puisque celle-ci ne peut imposer aux organisations internationales et à leurs membres de règles régissant leurs relations internes. C'est pourquoi il importe que les organisations internationales soient soumises à des règles spéciales et qu'elles ne puissent formuler que les réserves expressément prévues dans les traités.

28. M. EL-ERIAN est d'avis que le Rapporteur spécial a eu raison de faire une distinction entre le système des réserves applicable aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales et le système des réserves régissant les traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales. D'une façon générale, l'énoncé du projet d'articles tient compte des différences entre ces deux situations.

29. Il vaudrait certainement la peine que le Rapporteur spécial cherche à savoir, comme l'ont proposé M. Calle y Calle et M. Sette Câmara¹², ce que les organisations internationales pensent de la question à l'étude, même si les organisations intéressées hésitaient à exprimer une opinion sur des questions pour lesquelles la pratique est quasi inexistante. Le Rapporteur spécial a d'ailleurs déjà consulté des organisations internationales; peut-être pourrait-il indiquer à la Commission s'il a procédé de la même manière qu'au moment où a été élaboré le projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, c'est-à-dire s'il a demandé l'opinion des organisations sur les rapports et le projet d'articles qu'il a rédigés.

30. M. QUENTIN-BAXTER dit que le sujet à l'examen soulève le problème complexe de l'équilibre à établir entre la codification et le développement progressif du droit international. La pratique en la matière est embryonnaire, incomplète et même parfois obscure. Adopter une attitude trop timide paralyserait le développement futur du droit dans ce domaine. En revanche, adopter une attitude trop hardie reviendrait à édifier une structure sans véritable fondement.

31. La considération majeure à cet égard est peut-être l'idée que se font les membres de la Commission de la nature d'une organisation internationale. Il est évident que le caractère d'une telle organisation est très différent de celui des Etats qui la créent. Bien que les Etats soient eux-mêmes dans une certaine mesure des entités abstraites qui, comme on peut le constater à la lecture de la Charte des Nations Unies, existent pour le bien de leurs populations, les organisations internationales représentent un degré d'abstraction plus élevé encore. Dans un contexte général, ces organisations ne doivent donc pas être comparées aux Etats. Cependant, cela ne signifie pas que, dans un contexte particulier, une organisation internationale n'ait pas autant — sinon plus — de poids que les Etats. Par exemple, la relation entre les institutions financières internationales et les divers Etats membres de ces organisations qui leur demandent un complément de crédits ressemble fort à une

¹¹ 1430^e séance, par. 36.

¹² 1431^e séance, par. 6 et 14.

relation de banquiers à clients. En pareil cas, les organisations, répondant à la volonté collective de leurs Etats membres, négocient, sur leur demande, avec les divers Etats sur un pied d'égalité, ou même sur un plan supérieur.

32. Eu égard à cette considération essentielle, M. Quentin-Baxter se pose certaines questions à propos de l'article 19 *bis*. Premièrement, est-il exact que, en vertu des dispositions du paragraphe 1, les Etats seront exclus du champ d'application du régime des réserves fixé par la Convention de Vienne uniquement parce qu'une ou plusieurs organisations internationales ont participé à un traité conclu à l'issue d'une conférence internationale? Deuxièmement, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 9, en vertu desquelles l'adoption du texte d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales à une conférence internationale s'effectue à la majorité des deux tiers, atténuent-elles suffisamment la rigueur de la règle édictée au paragraphe 1 de l'article 19 *bis*? Troisièmement, est-il vraiment nécessaire de prévoir l'égalité de droits totale entre les Etats et les organisations internationales pour ce qui est de la formulation des réserves, même si lesdites organisations sont, ou peuvent devenir, parties au même traité?

33. M. Quentin-Baxter a du mal à croire que le cas visé par le paragraphe 2 de l'article 9 puisse se produire fréquemment. Il peut concevoir des cas dans lesquels l'examen d'un traité pourrait entraîner la participation d'une ou plusieurs organisations internationales — l'exemple le plus évident est peut-être celui des institutions financières internationales —, mais il se pourrait aussi, par exemple, que l'ONU joue un rôle en ce qui concerne les fonds marins, ou toute institution spécialisée en ce qui concerne une question de sa compétence. En pareil cas, la communauté des Etats mènera des négociations en vue de la conclusion d'un traité à une conférence internationale où les organisations internationales, fondamentalement compétentes dans le domaine qui forme le sujet de la conférence, joueront un rôle très important, et peut-être prépondérant. Il est toutefois improbable qu'une conférence de ce genre accorde le droit de vote à l'organisation ou aux organisations intéressées ou que celles-ci veuillent jouir de ce droit. Il est d'usage, dans les cas de cette espèce, que les traités soient adoptés à une majorité des deux tiers des Etats participant à la conférence. De plus, on peut supposer que les organisations internationales participantes ne tiendront pas à ce que les résultats de la conférence dépendent de leur vote.

34. La situation est à peu près la même dans le cas d'une conférence régionale comportant, par exemple, la participation de l'OMS et des Etats de la région du Pacifique Sud, mais assez différente dans celui où une organisation internationale représente, en un sens, les pays membres qui lui ont donné compétence pour ce faire. Il est possible d'imaginer, par exemple, des circonstances dans lesquelles la Communauté économique européenne, en tant que telle, participerait à une conférence, même s'il est difficile d'envisager une égalité absolue dans le domaine des droits de vote. En tout état de cause, M. Quentin-Baxter estime que ce serait une grave erreur d'exclure les Etats du champ d'application des règles fixées par la Convention de Vienne, alors que ce sont eux qui constituent la grande majorité des

participants aux conférences internationales réunies pour élaborer les nouveaux traités. Ces Etats devraient être régis, du moins entre eux, par les règles de cette convention. A ce propos, pour ce qui est de la méthodologie, M. Quentin-Baxter approuve la façon de faire du Rapporteur spécial, qui reproduit, là où il le faut, les dispositions de la Convention de Vienne plutôt que de se borner à renvoyer à cet instrument.

35. M. Quentin-Baxter n'est pas convaincu qu'il faille prévoir une égalité complète de traitement entre les Etats et les organisations internationales pour ce qui est de la formulation des réserves, même s'ils sont parties à un même traité. La façon dont les Etats et les organisations internationales participent à un traité diffère toujours, et les obligations n'échoient pas à ces organisations de la même manière qu'aux Etats. Peut-être faudrait-il plutôt adopter, dans l'article 19 comme dans l'article 19 *bis*, un régime de réserves plus strict que celui qui est fixé dans la Convention de Vienne. Dans le cas des traités multilatéraux conclus entre Etats, il est d'usage que les Etats puissent formuler des réserves en ce qui concerne non le but et l'objet du traité, mais des questions de moindre importance, où le hasard et l'arbitraire ont pu jouer un rôle. Il pense, en particulier, aux débats des grandes conférences multilatérales où, à un moment ou à un autre, des dispositions particulières du projet de traité sont mises aux voix. Il est normal, dans des cas de ce genre, de laisser à un Etat une possibilité d'aménagement par le jeu des réserves. En revanche, les organisations internationales sont liées non seulement par les clauses fondamentales d'un traité ayant trait à son objet ou à son but, mais aussi par les limitations que leur imposent leurs actes constitutifs. Si tout doit être mis en œuvre pour prévoir des restrictions de ce type dans un traité, il n'est pas toujours possible de déterminer avec précision quelle sera la relation entre les dispositions d'un traité et ces limitations. Bien que M. Quentin-Baxter n'ait pas une opinion très arrêtée sur la question, il lui semble que cette considération peut plaider en faveur de l'adoption d'une règle plutôt plus stricte à l'égard des réserves formulées par les organisations internationales.

36. M. DADZIE s'associe aux vues exprimées par M. Ouchakov et M. Ago. Il estime, en particulier, qu'il faut tenir compte de deux situations : le cas où des Etats sont parties à un traité auquel un nombre limité d'organisations internationales adhèrent aussi, et celui où des organisations internationales sont parties à un traité auquel un nombre limité d'Etats adhèrent aussi. Dans le premier cas, le régime des réserves devrait être fondé sur les règles libérales énoncées dans la Convention de Vienne; dans le second cas, il faudrait s'assurer du consentement des Etats parties, de manière à sauvegarder leur position vis-à-vis des organisations internationales qui sont parties au même traité. M. Dadzie ne peut imaginer que, dans le cas d'un traité auquel seraient parties des Etats et des organisations internationales, ces dernières formulent des réserves sur des questions qui ne les concernent pas; néanmoins, mieux vaut en prévoir l'éventualité. En tout état de cause, il pense, comme M. Quentin-Baxter, que les organisations internationales ne devraient pas être placées sur un pied d'égalité avec les Etats pour ce qui est de la formulation des réserves.

37. Dans son exposé liminaire, le Rapporteur spécial a mentionné¹³ le cas d'un traité conclu entre des Etats et une organisation internationale dans lequel seule cette organisation ne confirme pas formellement le traité, ce qui fait des Etats les seules parties au traité. Quelles sont alors les dispositions applicables? Celles du projet d'articles, ou celles de la Convention de Vienne? Si l'on envisage la possibilité qu'une organisation internationale devienne partie au traité à un stade ultérieur, ce sont celles du projet d'articles qui devraient s'appliquer. Si, en revanche, on n'envisage pas cette possibilité, les Etats devraient être libres de décider s'ils préfèrent être régis par les règles de la Convention de Vienne. Dans ce dernier cas, il serait injuste d'empêcher les Etats de se prévaloir des droits découlant pour eux de la Convention de Vienne et de les obliger à recourir à une convention prévoyant une situation s'appliquant aux Etats et aux organisations internationales.

38. M. ŠAHOVIĆ estime que les propositions du Rapporteur spécial concernant les réserves sont logiques, car elles sont conformes aux principes de base déjà adoptés par la Commission. Il faut, en effet, situer ces propositions dans le cadre des articles déjà adoptés, et notamment de l'article 6, relatif à la capacité des organisations internationales de conclure des traités, et du paragraphe 2 de l'article 9.

39. L'article 6 répond à bon nombre de préoccupations exprimées par les membres de la Commission en ce qui concerne l'action que les organisations internationales sont susceptibles d'entreprendre en matière de réserves dans le cadre des accords qu'elles peuvent conclure avec des Etats. En effet, la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités (qui, selon l'article 6, est régie par les règles pertinentes de cette organisation) porte non seulement sur l'acte même de la conclusion du traité, mais sur tout le processus qui entoure cet acte. Il faut donc tenir compte de cette capacité dans les articles relatifs aux réserves.

40. M. Šahović fait observer, d'autre part, qu'en ce qui concerne les réserves aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales la solution proposée par le Rapporteur spécial au paragraphe 2 de l'article 19 *bis* est la conséquence directe de la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention de Vienne.

41. On peut se demander si l'alinéa *c* de l'article 3 de la Convention de Vienne permet d'appliquer le système prévu par cette convention aux accords entre Etats et organisations internationales. M. Šahović pense que oui. Le Rapporteur spécial a très bien expliqué la portée de cette disposition lorsqu'il a dit, dans son cinquième rapport, qu'« il ne s'agissait que d'une mesure transitoire destinée à combler partiellement la lacune due à ce que la portée de la Convention [de Vienne] est limitée aux traités écrits entre Etats » (A/CN.4/290 et Add.1, par. 24).

42. En ce qui concerne le rapport entre la Convention de Vienne et le projet d'articles, M. Šahović rappelle que la Commission a reconnu aux organisations internationales la capacité de conclure des traités avec les Etats. Le pro-

blème qui se pose maintenant est de savoir s'il faut restreindre cette capacité, et de quelle manière. M. Šahović estime, pour sa part, que ce sont les Etats qui doivent résoudre ce problème dans le cadre des différentes organisations internationales, et que la Commission ne doit pas s'en préoccuper dans le cadre de son sujet.

43. La proposition de M. Ouchakov¹⁴, qui tend à appliquer une règle plus restrictive à l'égard des organisations internationales, est intéressante, de même que l'observation de M. Tsuruoka concernant la différence entre le régime appliqué aux Etats et le régime appliqué aux organisations internationales. Toutefois, en acceptant cette différence, la Commission introduirait dans le projet un élément de discrimination qui risquerait d'en détruire les bases. M. Šahović estime, quant à lui, que le projet doit reposer sur la présomption de l'égalité complète des parties aux traités.

44. En ce qui concerne la méthode à suivre, il estime qu'il faudrait attendre la fin du débat sur tous les articles relatifs aux réserves pour renvoyer les articles 19 et 19 *bis* au Comité de rédaction et prendre une décision définitive à leur sujet.

45. Pour ce qui est de la proposition tendant à consulter les organisations internationales sur le problème des réserves, il pense qu'il ne faudrait pas les consulter sur ce problème seulement, mais sur le projet tout entier, et que la Commission devrait attendre d'avoir terminé ses travaux pour procéder à une telle consultation.

46. Le PRÉSIDENT dit que la question de savoir jusqu'où la Commission doit avancer l'examen du projet d'articles avant de renvoyer des dispositions au Comité de rédaction pose un problème. A son avis, la Commission devrait examiner les articles 20 et 20 *bis* avant de renvoyer une disposition quelconque au Comité de rédaction, puisque ces articles sont étroitement liés aux articles 19 et 19 *bis*. Par ailleurs, il hésite à porter le débat au-delà de ces quatre articles, qui soulèvent des questions que le Comité de rédaction pourrait déjà fort bien examiner.

47. M. REUTER (Rapporteur spécial) pense qu'il est nécessaire de poursuivre le débat général sur les articles 19, 19 *bis*, 20 et 20 *bis*, mais qu'il serait bon, une fois ce débat terminé, de les renvoyer au Comité de rédaction — dans une première étape, car le Comité de rédaction sera appelé à revenir plus tard sur ces articles. La Commission aura alors deux possibilités : examiner les autres articles relatifs aux réserves (art. 21, 22 et 23), qui seront peut-être influencés par la position prise au sujet des articles 19, 19 *bis*, 20 et 20 *bis*, ou passer aux articles suivants, moins difficiles que les articles relatifs aux réserves, en confiant ces derniers au Comité de rédaction.

48. En ce qui concerne la possibilité de consulter les organisations internationales, mentionnée par M. Calle y Calle et d'autres membres de la Commission, le Rapporteur spécial estime qu'il est exclu, à l'heure actuelle, de procéder à une consultation formelle des organisations internationales sur la question des réserves. Il rappelle, en effet, que la CDI a déjà procédé à une consultation générale

¹³ 1429^e séance, par. 13.

¹⁴ 1430^e séance, par. 36.

sur l'ensemble du projet et que, comme l'a fait observer très justement M. Šahović, il n'est pas possible de consulter formellement les organisations internationales à propos de chaque point. Il rappelle également que la Commission a bien précisé que la consultation ne devait avoir lieu qu'auprès d'un nombre restreint d'organisations internationales du système des Nations Unies, ce qui la prive des observations d'autres organisations internationales qui pourraient être très intéressantes. Il fait observer, enfin, que ce sont les fonctionnaires des secrétariats des organisations intéressées qui ont été consultés et qu'ils ont souvent été très embarrassés pour répondre, alors que ce sont les organes principaux de ces organisations qui auraient été habilités à donner un avis sur des questions qui ont un arrière-plan politique important. Les réponses aux questions posées par la Commission lors de la consultation générale montrent que ces questions n'ont pas toujours été bien comprises par les organisations internationales et que certaines d'entre elles ont eu un écho dans l'administration interne de celles-ci — ce qui tendrait à prouver que ces organisations attendent de la CDI plus d'éclaircissements qu'elles ne peuvent lui en donner.

49. Le Rapporteur spécial estime, par ailleurs, que si deux tendances opposées se manifestaient au sein de la Commission en ce qui concerne le système des réserves, il faudrait rédiger pour chaque article deux versions différentes et les soumettre ensuite, pour avis, aux organisations internationales.

La séance est levée à 13 heures.

1432^e SÉANCE

Jeudi 2 juin 1977, à 11 h 5

Président : sir Francis VALLAT

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales)³,

ARTICLE 19 *bis* (Formulation des réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales)⁴,

ARTICLE 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales)⁵, et

ARTICLE 20 *bis* (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales)⁶ [suite]

1. M. VEROSTA appelle l'attention de la Commission sur le fait que le Rapporteur spécial a lui-même souligné, dans son sixième rapport, que « certaines particularités secondaires des articles de la Convention de Vienne tiennent au fait que les effets qui sont en cause auraient à s'exercer à l'égard de sujets de droit *souverains*, les Etats, dont on doit respecter particulièrement ce caractère », et qu'« à l'inverse, dans les projets d'articles, il convient de considérer également des effets qui s'exerceraient non plus à l'égard d'Etats souverains, mais à l'égard de sujets de droit entièrement assujettis au service d'une *fonction* internationalement définie par rapport aux Etats » (A/CN.4/298 et Corr.1, par. 25). Ce passage lui paraît extrêmement important et mériterait, à son avis, de figurer en tête du commentaire des articles à l'étude, car il montre les limites de l'assimilation des organisations internationales aux Etats. En effet, les Etats sont des sujets de droit international souverains, alors que les organisations internationales sont des créations des Etats, c'est-à-dire des sujets de droit international dérivés, entièrement assujettis, comme l'a dit le Rapporteur spécial, « au service d'une fonction internationalement définie par rapport aux Etats » — et l'on pourrait même ajouter « par les Etats ».

2. M. Verosta rappelle que, dans les années 20, après la fondation de la SDN, on a commencé à placer trop haut certaines organisations internationales. Cette tendance a été renforcée par la théorie de Kelsen et elle s'est développée après la seconde guerre mondiale, avec la prolifération des organisations internationales. Toutefois, dans son ouvrage *Théorie et réalités en droit international public*⁷, Charles de Visscher a montré le rôle primordial des Etats et le rôle limité des organisations internationales dans la société internationale.

3. Les organisations internationales ne peuvent conclure des traités que dans le cadre étroitement limité de leurs fonctions, définies dans le traité conclu par les Etats fondateurs, qui est l'acte constitutif de toute organisation internationale. Ainsi, la Banque mondiale ne peut pas conclure de traité d'amitié ou de commerce, ni avec un Etat, ni avec une autre organisation internationale, comme l'ont dit M. Ago et M. Ouchakov. La capacité d'une organisation internationale de conclure un traité est ainsi limitée par la fonction que les Etats lui ont attribuée dans le traité par lequel ils l'ont créée. M. Verosta estime qu'il faut l'indiquer expressément dans le projet d'articles, car

¹ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

² *Annuaire... 1976*, vol. II (1^{re} partie), p. 145.

³ Pour texte, voir 1429^e séance, par. 1.

⁴ Pour texte, voir 1431^e séance, par. 1.

⁵ Pour texte, voir 1429^e séance, par. 1.

⁶ Pour texte, voir 1431^e séance, par. 1.

⁷ 4^e éd., Paris, Pédone, 1970.