

Document:-
A/CN.4/SR.1432

Compte rendu analytique de la 1432e 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>)*

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.

il s'agit d'un principe général de droit international public qui mérite d'être codifié.

4. Cette limitation de la capacité des organisations internationales de conclure des traités du fait des fonctions auxquelles elles sont assujetties a-t-elle des conséquences sur leur capacité de formuler des réserves à un traité multilatéral ou d'objecter à des réserves formulées par d'autres parties à ce traité ? Dans son cinquième rapport (A/CN.4/290 et Add.1), le Rapporteur spécial semble penser que non.

5. M. Verosta serait disposé à accepter, en principe, les règles énoncées dans les articles 19, 19 *bis*, 20 et 20 *bis*, à condition qu'il soit indiqué, par ailleurs, que la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie non seulement par les règles pertinentes de cette organisation — comme il est déjà dit à l'article 6^e —, mais aussi par le service de la fonction à laquelle elle est entièrement assujettie, comme l'a dit très justement le Rapporteur spécial dans son sixième rapport.

6. M. RIPHAGEN dit que les vues claires et originales exprimées par le Rapporteur spécial dans ses rapports comme dans ses exposés oraux sont un apport réel à la pensée juridique sur la question complexe à l'examen.

7. Il se propose de traiter deux questions : le système des réserves proprement dit et le sens et la portée véritables de la participation d'une organisation internationale à un traité auquel des Etats sont aussi parties. Le paragraphe 1, al. *d*, de l'article 2 du projet à l'examen, qui s'inspire de la disposition correspondante de la Convention de Vienne⁹, définit la réserve comme une déclaration unilatérale visant à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à l'entité qui fait cette déclaration. M. Riphagen estime que lorsqu'on examine la question de savoir dans quelle mesure une organisation internationale doit être autorisée à formuler une réserve et à accepter une réserve formulée par une autre partie ou à y faire objection, il convient de connaître l'effet juridique exact des dispositions du traité dans leur application à l'organisation concernée.

8. Cependant, pour ce qui est, d'abord, du système des réserves proprement dit tel qu'il est fixé dans la Convention de Vienne, il serait exagéré de dire qu'il a suscité un enthousiasme général parmi les juristes internationaux. Ce système est loin d'être idéal — quant au fond, parce qu'il fonctionne sur la base assez imprécise de la compatibilité avec le but et l'objet du traité, et quant à la procédure, parce que, par l'acceptation ou le rejet individuel des réserves par les autres parties, il fragmente la réglementation multilatérale en une série de relations bilatérales. Idéalement, une conférence internationale réunie pour élaborer et adopter les dispositions constitutives d'un traité devrait décider elle-même, sur une base collective, quelles sont les dérogations à ces dispositions qui sont acceptables dans le cadre de l'ensemble du traité. Cependant, dans bien des cas, ces conférences internationales ne peuvent consacrer à cette question le temps et l'attention qu'elle exige. Il devient alors nécessaire de prévoir des règles dites supplé-

tives régissant l'objet et la procédure de formulation des réserves — règles qui, en fait, tendent à devenir des règles générales.

9. La Commission est maintenant appelée à prévoir de telles règles pour ce qui est du pouvoir des organisations internationales de formuler des réserves et d'accepter ou de rejeter les réserves formulées par d'autres organisations internationales ou par des Etats. Chaque organisation internationale diffère de toutes les autres organisations internationales, et les organisations internationales, dans leur ensemble, sont tout à fait différentes des Etats, constatation qui, de prime abord, semblerait plaider en faveur d'une attitude extrêmement souple sur la question des réserves formulées par les organisations internationales. En fait, si un traité multilatéral renferme des règles générales qui ne font pas de distinction entre les Etats et les organisations internationales pour l'énoncé des droits et des obligations, il semblerait presque impératif qu'une organisation internationale désireuse de devenir partie à ce traité précise « l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application » à elle-même — en d'autres termes qu'elle formule une réserve.

10. Cependant, la thèse admettant la formulation de réserves par les organisations internationales qui deviennent parties à un traité multilatéral repose sur deux hypothèses assez hardies. La première a trait à l'effet juridique de l'accession d'une organisation internationale à un traité multilatéral auquel des Etats sont ou deviennent parties. Cet effet juridique se limite-t-il automatiquement aux droits et aux obligations prévus par le traité que l'organisation peut elle-même détenir ou assumer en vertu de ses « règles pertinentes », comme il est indiqué à l'article 6 ? Dans l'affirmative, il ne sera pas nécessaire que l'organisation concernée fasse une déclaration unilatérale. En revanche, si la Commission devait finalement adopter une disposition comme celle de l'article 36 *bis* (A/CN.4/298 et Corr.1), selon lequel le fait pour une organisation internationale du type visé dans ce texte de devenir partie à un traité multilatéral fait naître directement pour ses Etats membres des droits et des obligations, cette organisation internationale devrait évidemment avoir le même droit que les autres parties au traité de formuler des réserves. Ce que M. Riphagen tient à souligner, c'est qu'il est extrêmement difficile de parvenir à conclure s'il faut ou non, en définitive, admettre que les organisations internationales peuvent formuler des réserves tant qu'on n'aura pas clairement déterminé les conséquences juridiques du fait, pour une organisation internationale, de devenir partie à un traité multilatéral.

11. La seconde hypothèse est qu'il existe, ou peut exister, des traités multilatéraux qui, d'une part, ne font pas de distinction, dans leurs dispositions, entre les Etats et les organisations internationales en tant que parties audit traité et, d'autre part, admettent la possibilité pour une organisation internationale déterminée, des organisations internationales d'un type particulier ou n'importe quelle organisation internationale de devenir parties audit traité. Il est évident que, dans un très grand nombre de cas, un traité ne prévoira la participation d'une ou plusieurs organisations internationales que s'il renferme des dispositions expresses concernant les droits et les obligations desdites organisations par opposition aux Etats parties au traité.

⁹ Voir 1429^e séance, note 3.

¹⁰ *Ibid.*, note 4.

En pareil cas, l'effet juridique du fait, pour une organisation internationale, de devenir partie à ce traité est donc limité *a priori* aux dispositions qui mentionnent expressément ses droits et ses obligations. Si l'on peut manifestement prétendre que l'organisation internationale concernée devrait être tenue de souscrire entièrement aux dispositions du traité sans avoir la faculté de formuler des réserves, la Commission ne peut exclure la situation dans laquelle une organisation internationale, qui n'aura peut-être pas participé vraiment à l'élaboration et à l'adoption d'un traité, voudra peut-être accepter une partie seulement des obligations envisagées pour elle par ledit traité, sans nuire pour autant au but et à l'objet du traité dans son ensemble. En outre, elle ne peut pas écarter absolument la situation dans laquelle un traité adopté à une conférence internationale admet la possibilité qu'un certain type d'organisation internationale devienne partie audit traité sans préciser en détail les conséquences juridiques d'une telle participation. Le seul moyen qui permette de déterminer de façon formelle avec précision les effets juridiques consiste pour l'organisation internationale concernée à formuler une « réserve », et pour les autres parties au traité à accepter cette « réserve ».

12. Compte tenu des considérations qui précèdent, M. Riphagen pense, pour le moment, que la Commission ne devrait pas adopter une solution trop stricte sur le point de savoir s'il faut ou non admettre qu'une organisation internationale peut formuler des réserves à un traité multilatéral. Si toute réserve incompatible avec le but et l'objet du traité doit être exclue, la question se pose de savoir qui décidera si telle ou telle réserve présente ce caractère d'incompatibilité. A moins que les auteurs du traité ne résolvent ensemble la question à la conférence internationale elle-même, on est pratiquement forcé d'admettre la procédure, assez inadéquate, des réponses individuelles prévue par la Convention de Vienne.

13. La question se pose en outre de savoir si les organisations internationales devraient avoir le droit d'accepter ou de rejeter les réserves formulées par d'autres entités habilitées à devenir parties à un traité particulier. Là encore, M. Riphagen estime extrêmement difficile d'aboutir à des conclusions abstraites qui soient valables pour les traités, les organisations internationales et les réserves de toute sorte. Dans le cas d'un traité envisageant pour une organisation internationale l'obligation d'assurer le financement de projets dans les Etats parties au traité et imposant en outre certaines obligations à ces Etats, le fait pour l'un de ces Etats de refuser, au moyen d'une réserve, les obligations en question peut habiliter l'organisation internationale concernée à ne pas accepter d'obligation financière à l'égard de cet Etat. Par ailleurs, il paraît clair que, dans le cas d'un traité qui porte à la fois sur des questions relevant d'une organisation internationale — et envisageant donc la participation de cette organisation au traité — et des questions étrangères à son champ d'activité, il ne rime à rien d'autoriser l'organisation concernée à rejeter une réserve formulée par un Etat à propos d'une question qui déborde le domaine de compétence et d'intérêt de l'organisation.

14. Pour l'instant, M. Riphagen ne voit pas de formule qui tienne compte des deux cas qu'il a mentionnés. Cependant, il estime qu'une organisation internationale habilitée

à devenir partie à un traité ne devrait pas s'opposer à ce que, vis-à-vis d'elle-même, un Etat devienne partie à ce traité pour des raisons qui n'auraient pas de lien avec le rôle que lui attribuent les dispositions du traité. En somme, il lui paraît difficile d'élaborer une règle objective sur cette question. Une organisation internationale devrait donc, lui semble-t-il, être autorisée à refuser, à l'égard d'un Etat, les obligations que lui impose un traité si ledit Etat n'est pas lui-même disposé à accepter certaines obligations prévues par le traité et que l'organisation considère que leur acceptation a un rapport avec sa contribution personnelle à l'exécution du traité.

15. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il est incontestable que les articles 19, 19 *bis*, 20 et 20 *bis* du projet contiennent des éléments de développement progressif dans le domaine de la politique et de la législation. Il est clair que la Commission va créer des règles qui régiront des circonstances à venir. Toutefois, il y a un deuxième aspect à sa tâche : la codification des règles en vigueur en matière de réserves.

16. A ce propos, il est opportun de rappeler l'article 15 du statut de la Commission, où l'expression « développement progressif du droit international » est définie comme visant « les cas où il s'agit de rédiger des conventions sur des sujets qui ne sont pas encore réglés par le droit international ou relativement auxquels le droit n'est pas encore suffisamment développé dans la pratique des Etats ». A certains égards, il est clair que la pratique des Etats ou des organisations internationales en matière de réserves sur laquelle la Commission pourrait s'appuyer est quasiment inexistante. En revanche, il existe des normes juridiques internationales en la matière, qui ont été rédigées et codifiées dans la Convention de Vienne. Quoi qu'on puisse penser des qualités ou des défauts de ces règles, elles peuvent être plus ou moins considérées comme représentant l'état du droit international actuel en matière de réserves.

17. C'est pourquoi, dans le présent contexte, sir Francis considère que la tâche de la Commission est une tâche limitée, qui consiste non pas tant à développer un droit nouveau qu'à adapter à ses fins actuelles les règles bien connues qui sont énoncées dans la Convention de Vienne. Il convient par ailleurs de se référer au rapport de la CDI sur sa vingt-septième session, où il est précisé que la Commission a décidé d'une manière générale de suivre autant que possible les articles de la Convention de Vienne relatifs aux traités conclus entre Etats pour les traités conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et même pour les traités conclus entre plusieurs organisations internationales¹⁰.

18. Cette considération constitue le point de départ essentiel. Il est de bonne pratique législative de se fonder sur les précédents, à condition d'être aussi tourné vers l'avenir et de faire preuve de prudence et de souplesse. Mais que veut dire « prudence » dans le présent contexte ? Pour sir Francis, cela veut dire prévoir une possibilité suffisante de développement futur, sans créer des obstacles et des complications artificiels. Comme il a été rappelé à la Commission, il existe à l'heure actuelle environ 220 orga-

¹⁰ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 181 et 182, doc. A/10010/Rev.1, par. 124.

nisations internationales, au sens de la définition provisoirement adoptée à l'article 2, et plusieurs milliers de traités auxquels des organisations internationales sont parties. Il est vrai que la plupart de ces traités sont essentiellement ou exclusivement de caractère bilatéral. Toutefois, l'évolution qui s'est produite au cours des cinquante dernières années montre que, par la force des choses, le nombre des traités multilatéraux auxquels participent des organisations internationales augmentera sensiblement dans un avenir assez proche. Il n'est pas difficile d'imaginer dans quels cas les Etats et les organisations pourraient être désireux de participer aux mêmes traités : les traités ayant pour objet des questions culturelles, l'échange d'informations, la propriété industrielle et les résultats de la recherche dans tel ou tel domaine sont des exemples qui viennent immédiatement à l'esprit. La Commission doit prévoir cette possibilité et préparer le terrain en vue de ce que sera l'évolution probable dans ce domaine.

19. En même temps, la Commission doit toutefois se souvenir du caractère très limité de la question particulière à l'étude, à savoir les réserves. Aux termes du paragraphe 1, al. *d*, de l'article 2, l'expression « réserve » s'entend d'« une déclaration unilatérale [...] faite [...] par une organisation internationale [...] par laquelle [elle vise] à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application [...] à cette organisation internationale ». En conséquence, la Commission n'a pas à s'occuper du cas d'une organisation internationale qui pourrait tenter, au moyen d'une réserve, de modifier les obligations des Etats parties à un traité, mais plutôt du droit d'une organisation internationale de modifier l'effet juridique des dispositions dans leur application à elle-même. Le véritable problème qui se pose à la Commission est celui de la compétence des organisations internationales. La question de savoir si les parties au traité multilatéral autres que la partie qui fait des réserves sont des Etats ou des organisations internationales n'est pas vraiment pertinente — ni d'ailleurs, comme M. Ouchakov l'a fait observer, la question du conflit de juridiction¹¹. Si un Etat partie à un traité formule une réserve différente de celle que formule une organisation internationale dont cet Etat est membre et que se pose alors la question des devoirs de cet Etat au sein de l'organisation, le problème relève des règles intérieures de l'organisation intéressée.

20. Dans une certaine mesure, les craintes qui ont été exprimées au sujet de la formulation de réserves par des organisations internationales semblent liées à deux facteurs. Premièrement, on craint qu'une organisation internationale ne fasse des réserves qui dépassent sa compétence. A cet égard, M. Ouchakov¹² a cité l'hypothèse où l'ONU formulerait une réserve concernant une disposition conventionnelle sur la largeur de la mer territoriale. Or, il est fort peu probable qu'une telle réserve puisse être formulée, étant donné qu'une disposition en la matière ne peut guère être considérée comme applicable à l'Organisation. Si, toutefois, elle l'était, sir Francis ne voit vraiment pas pour quelle raison l'ONU ne serait pas auto-

risée à formuler une réserve selon les mêmes modalités que toute autre partie au traité en cause.

21. Deuxièmement, des craintes ont été exprimées à propos de la question des objections aux réserves, certains membres de la Commission étant d'avis qu'il serait déplacé d'autoriser des organisations internationales à élever des objections à des réserves formulées par des Etats. Toutefois, les dispositions de l'article 20 de la Convention de Vienne et celles des articles 20 et 20 *bis* du projet à l'examen font ressortir le caractère bilatéral de l'acceptation des réserves et des objections à celles-ci. Aux termes du paragraphe 4, al. *a*, de l'article 20 de la Convention de Vienne, l'acceptation d'une réserve par un autre Etat contractant fait de l'Etat auteur de la réserve une partie au traité par rapport à cet autre Etat. Aux termes de l'alinéa *b* du paragraphe 4 du même article, l'objection faite à une réserve par un autre Etat contractant n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui a formulé l'objection et l'Etat auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'Etat qui a formulé l'objection. Dans l'un et l'autre cas, l'effet obtenu est essentiellement bilatéral. S'agissant des organisations internationales, sir Francis ne trouve pas déraisonnable qu'une organisation internationale ait le droit d'exprimer l'intention de ne pas considérer un traité comme étant en vigueur entre elle-même et l'Etat auteur de la réserve si elle fait objection à une réserve formulée par cet Etat. Il peut imaginer des circonstances dans lesquelles des organisations internationales auront besoin d'exercer un tel droit. L'effet bilatéral d'une réserve est souligné encore par le paragraphe 2 de l'article 21 de la Convention de Vienne, aux termes duquel la réserve ne modifie pas les dispositions du traité pour les autres parties au traité dans leurs rapports *inter se*.

22. Pour sir Francis, la capacité de formuler des réserves fait partie intégrante de la capacité de conclure des traités. La capacité des organisations internationales de conclure des traités est généralement reconnue, et l'a été plus précisément à l'article 6 du projet. Toutefois, cette disposition prévoit aussi que cette capacité est régie par les règles pertinentes de l'organisation intéressée. C'est dans les règles, écrites et non écrites, de chaque organisation que se trouve la clef du problème, et ce sont ces règles qui déterminent la mesure dans laquelle une organisation internationale a le droit de formuler des réserves. A ce propos, sir Francis se réfère au rapport de la Commission sur sa vingt-septième session, où il est dit :

De même, en ce qui concerne l'exercice par les organisations internationales de leurs compétences dans le processus de conclusion des traités, la Commission a estimé qu'il fallait garder présent à l'esprit que cette compétence, à la différence de celle des Etats, n'est jamais illimitée, et que les termes de la Convention de Vienne devaient, en ce qui concerne les compétences des organisations, être ajustés à ce caractère¹³.

23. Le problème dont la Commission est saisie est par conséquent de savoir jusqu'à quel point il convient d'ajuster les dispositions de la Convention de Vienne en matière de réserves de façon à tenir compte de la compétence limitée des organisations internationales, et sir Francis

¹¹ 1431^e séance, par. 26.

¹² *Ibid.*, par. 27.

¹³ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 182, doc. A/10010/Rev.1, par. 127.

estime qu'une bonne législation doit être conçue à cette fin. La Commission ne doit pas priver les organisations internationales de leur droit de formuler des réserves uniquement parce que leur compétence pourrait être limitée.

24. Le paragraphe 2 de l'article 19 *bis* semble avoir pour raison d'être de faire une concession à ce raisonnement : si une organisation internationale peut participer à une conférence internationale sur un pied d'égalité avec des Etats, elle doit jouir des mêmes droits qu'eux pour ce qui est de formuler des réserves. Sir Francis n'est pas certain que le fait de renvoyer, dans cet article, au paragraphe 2 de l'article 9 soit le meilleur moyen de parvenir à cette fin, mais il approuve l'approche générale.

25. Comme le sujet à l'examen en est encore à un stade de développement peu avancé, sir Francis considère que la Commission aurait tort d'accorder trop d'importance aux cas particuliers. Le Conseil des Nations Unies pour la Namibie, par exemple, est une entité nouvelle qui ne correspond pas pleinement au schéma type des organisations internationales. La Commission doit envisager l'avenir dans un esprit large et, tant qu'à faire, ouvrir la porte et non la fermer. Si les Etats veulent empêcher que des organisations internationales puissent formuler des réserves dans des cas particuliers, rien n'est plus facile. En revanche, il est bien plus difficile de prévoir que des réserves peuvent être faites dans des cas particuliers.

26. En ce qui concerne le fondement des quatre projets d'articles à l'examen, sir Francis est d'accord avec le Rapporteur spécial pour penser qu'il n'y a que trois catégories de traités multilatéraux à prendre en considération : les traités auxquels seuls des Etats sont parties, qui relèvent de la Convention de Vienne ; les traités auxquels seules des organisations internationales sont parties, qui sont régis par l'article 19 ; et les traités auxquels aussi bien des Etats que des organisations internationales sont parties. Nettement favorable, au départ, à la distinction que les articles 19 *bis* et 20 *bis* établissent entre ces traités, sir Francis n'a pas été en mesure de trouver de justifications valables à la discrimination qui en résulte pour les organisations internationales. Plus la Commission avançait dans ses débats, plus il a acquis la conviction que la distinction établie dans ces deux articles est fondée sur des critères erronés. Sir Francis ne voit pas pourquoi la Commission voudrait priver les Etats *inter se* du droit de formuler des réserves à un traité pour la seule raison que des organisations internationales y sont parties, ou de priver des organisations internationales *inter se* du même droit pour la seule raison que des Etats sont parties audit traité. Si la Commission tient effectivement à établir ce qui constituera inévitablement une distinction artificielle dans le cas de la troisième catégorie de traités qu'il a mentionnée, il lui faut se pencher sur le vrai problème, qui est de savoir s'il devrait y avoir un régime spécial pour les Etats et les organisations internationales qui sont parties au même traité. Sir Francis répète qu'il doute fort qu'il y ait des raisons juridiques ou politiques justifiant une limitation de cette nature.

27. Les articles 20 et 20 *bis* découlent en bonne logique des articles 19 et 19 *bis*, tels que ceux-ci sont actuellement conçus. Sir Francis espère toutefois qu'il ne sera pas né-

cessaire de maintenir le paragraphe 2 de l'article 19 *bis*. Le membre de phrase « d'une autre manière », qui apparaît au paragraphe 1 de l'article 19 *bis* et au paragraphe 1 de l'article 20 *bis*, demande à être amélioré par le Comité de rédaction.

28. M. EL-ERIAN, rappelant que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a recommandé dans une résolution que l'Assemblée générale renvoie le présent sujet à la Commission pour étude, « en consultation avec les principales organisations internationales »¹⁴, demande s'il y aura d'autres consultations que celles que le Rapporteur spécial a mentionnées à la séance précédente¹⁵. A son avis, il faudrait que la Commission, lorsqu'elle aura élaboré un projet d'articles complet, le fasse distribuer non seulement aux gouvernements mais aussi aux organisations internationales, afin de pouvoir tenir compte des commentaires des uns et des autres pour l'élaboration de ses propositions finales.

29. M. AGO, se référant à l'intervention de sir Francis Vallat, tient à dissiper quelques malentendus. Sir Francis Vallat a eu raison de dire que la Commission n'a pas à s'occuper de questions comme celle du risque qu'il y a de voir les organisations internationales déborder leur domaine de compétence au cas où elles auraient toute liberté de formuler des réserves. Mais M. Ago n'a jamais rattaché cette question au sujet à l'étude. Par ailleurs, sir Francis Vallat a parlé de l'égalité de droits des participants à une conférence internationale, et il a mis l'accent sur la nécessité de ne faire aucune discrimination. Sur ce point, M. Ago précise qu'il peut seulement y avoir discrimination entre des entités comparables, comme le sont les Etats entre eux, mais pas les Etats et les organisations internationales.

30. Comme sir Francis Vallat, M. Ago estime qu'il ne faut pas s'attacher à des cas particuliers comme celui du Conseil des Nations Unies pour la Namibie. Cet organe, qui a été créé sur le plan international pour représenter un éventuel futur Etat, pourrait à la rigueur être assimilé à un Etat. De même, il estime que le cas de la Communauté économique européenne, qui se caractérise par un partage limité de souveraineté entre la Communauté et ses Etats membres, est un cas très différent de celui des organisations à vocation universelle. Celles-ci, par contre, sont vraiment bien différentes des Etats, et leur participation à une conférence internationale se situe à un autre niveau — qui peut d'ailleurs être plus élevé. On peut attendre d'une organisation internationale qu'elle encourage l'adoption d'une convention ou qu'elle exerce un certain contrôle sur son application. En d'autres termes, la preuve de cette différence réside dans le fait que les droits et devoirs qui découlent d'une convention pour des Etats ne sont généralement pas les mêmes que ceux qui en découlent pour des organisations internationales.

31. Les appels lancés par sir Francis Vallat pour que la Commission se tourne vers l'avenir et développe progres-

¹⁴ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 307, doc. A/CONF.39/26, annexe, Résolution relative à l'article premier de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

¹⁵ 1431^e séance, par. 48 et 49.

sivement le droit international sont sans doute louables. Toutefois, M. Ago se demande si la Commission ne ferait pas plutôt obstacle au développement du droit international en permettant aux organisations internationales de formuler trop librement des réserves. Le système des réserves est nécessaire, mais il est en même temps regrettable, puisqu'il ôte aux traités leur caractère général. C'est pourquoi M. Ago doute qu'il faille aggraver la confusion due aux réserves des Etats en conférant aux organisations internationales une faculté excessive d'en formuler. A cela s'ajoutent les complications pouvant découler de la faculté, pour une organisation internationale, de faire objection aux réserves d'un Etat. Pareille objection serait fort curieuse si elle concernait des droits ou des devoirs que le traité en question ne confère pas à l'organisation.

32. M. OUCHAKOV partage la plupart des préoccupations de sir Francis Vallat, notamment en ce qui concerne l'importance de la compétence d'une organisation internationale pour conclure un certain traité et la nécessité de ne pas mettre sur un même plan les organisations internationales et les Etats. Il semble que bien des difficultés disparaîtraient si l'on adoptait la proposition que M. Ouchakov a faite à une séance précédente¹⁶, et qui tend à reconnaître aux organisations internationales le droit de formuler seulement les réserves autorisées par le traité. Il va sans dire qu'en pratique il serait possible de déroger à cette règle pour donner à une ou plusieurs organisations la faculté de formuler d'autres réserves.

33. Reprenant la suggestion qu'il a faite au sujet des articles 19 et 19 *bis*¹⁷, M. Ouchakov suggère de compléter l'article 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves dans le cas des traités conclus entre plusieurs organisations internationales) par deux articles : un article 20 *bis* applicable aux traités conclus entre des Etats avec participation restreinte d'organisations internationales, et un article 20 *ter* applicable aux traités conclus entre des organisations internationales avec participation restreinte d'Etats. A son avis, la Commission ne devrait pas s'occuper de tous les cas intermédiaires.

34. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que, malgré l'intérêt qu'elles présentent, il ne peut passer systématiquement en revue toutes les observations, questions, hésitations et critiques auxquelles a donné lieu l'examen des articles 19, 19 *bis*, 20 et 20 *bis*. Pour ce qui est des questions rédactionnelles, par exemple, il se borne à reconnaître qu'il faudrait dire, comme l'ont signalé quelques membres de la Commission, « deux ou plusieurs », et non pas seulement « plusieurs », aux articles 19 et 20.

35. D'une manière générale, il semble que les membres de la Commission ne sont pas loin de se mettre d'accord et de pouvoir renvoyer au Comité de rédaction les quatre articles à l'étude. Personnellement, le Rapporteur spécial est favorable à une certaine ouverture en faveur des organisations internationales, à une solution faisant droit aux inquiétudes exprimées au cours du débat, mais qui serait plus généreuse que celle que propose M. Ouchakov. Le problème consiste à déterminer quand et comment pro-

céder à cette ouverture, ce qui amènera le Rapporteur spécial à présenter de nouvelles propositions.

36. Avant de passer aux quatre articles à l'examen, le Rapporteur spécial tient à formuler deux observations préliminaires. Tout d'abord, il rappelle que quelques membres de la Commission se sont attachés à des notions générales, comme la notion de réserves. Lui-même tient à mettre en évidence une notion plus élémentaire encore, mais fort importante pour le projet : celle de qualité de partie à un traité. Cette question a déjà été tranchée par la Commission au paragraphe 1, al. g, de l'article 2 du projet, selon lequel

L'expression « partie » s'entend d'un Etat ou d'une organisation internationale qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur.

37. Cette définition, que la Commission a adoptée provisoirement, repose sur une définition antérieurement proposée par le Rapporteur spécial, mais écartée par la Commission, qui disait que

L'expression « partie » s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur ; elle s'entend aux mêmes conditions d'une organisation internationale lorsque sa position à l'égard du traité est identique à celle d'un Etat partie¹⁸.

C'est sans doute avec raison que la Commission a renoncé à la dernière partie de cette définition, mais c'est précisément sur ce point qu'ont porté maintes observations au cours du débat consacré aux articles à l'examen. La question est en effet de savoir si une organisation internationale doit être considérée comme n'étant jamais sur le même plan qu'un Etat, ou au contraire comme l'étant toujours, ou seulement parfois. Dans le premier cas, la proposition de M. Ouchakov serait entièrement recevable ; dans le deuxième, on courrait à des catastrophes. Pour le Rapporteur spécial, une organisation internationale est parfois sur le même plan qu'un Etat — reste à déterminer quand.

38. Toujours en ce qui concerne la qualité de partie à un traité, le Rapporteur spécial précise qu'en présentant sa propre définition de l'expression « partie » il avait en vue les nombreuses situations où un traité réserve un sort particulier à une organisation internationale, sans en faire une véritable partie au traité ni la considérer comme étrangère au traité. Telle est, par exemple, la situation de l'ONU à l'égard de la charte constitutive de l'UIT. Les notions de partie à un traité et de membre ne coïncident pas nécessairement. C'est pourquoi il convient de préciser que les règles du projet ne sont pas applicables lorsqu'une organisation internationale se trouve dans une situation très particulière envers un traité. La Commission ne saurait entrer dans les détails, et elle doit admettre que lorsque des Etats soumettent une organisation internationale à un régime particulier dans un traité, ils peuvent tout aussi bien régler la question des réserves.

39. La deuxième observation préliminaire du Rapporteur spécial a trait au fondement et à l'étendue du droit de poser un acte en matière de réserves, autrement dit de formuler une réserve, d'accepter la réserve d'un autre, ou encore de faire objection à la réserve d'un autre. Pour

¹⁶ 1430^e séance, par. 35.

¹⁷ *Ibid.*, par. 36.

¹⁸ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 33, doc. A/CN.4/285, art. 2, par. 1, al. g.

sir Francis Vallat, le fondement de ce droit est tout simplement la capacité de conclure des traités. En formulant une réserve, on limite son engagement; et l'on ne peut limiter son engagement qu'à la condition de pouvoir prendre cet engagement. Accepter une réserve, c'est aussi limiter son engagement. En revanche, l'objection à une réserve soulève des questions plus délicates, qu'ont évoquées M. Riphagen et M. Ago et auxquelles le Rapporteur spécial se réserve de revenir plus tard.

40. En réalité, le véritable problème, ce n'est pas celui d'une organisation internationale qui ferait objection à une réserve en outrepassant sa compétence, puisqu'en pareil cas elle n'aurait pas le droit d'élever une objection. Il s'agit plutôt de savoir si les Etats pourront conférer un pouvoir « quasi judiciaire » à l'organisation qui formule une objection. Ce pouvoir n'est pas véritablement judiciaire, puisque l'organisation n'est pas un tribunal, mais il est judiciaire dans la mesure où l'organisation remplit une fonction qui la distingue des Etats. Tel serait le cas si des Etats concluaient entre eux et une organisation internationale un traité portant sur un contrôle nucléaire. Si un de ces Etats formule une réserve et que l'organisation élève une objection, considérant qu'il ne serait plus tenu par les obligations du traité, elle prend une décision quasi judiciaire. Il se peut que les Etats veuillent lui conférer un tel pouvoir. Il est vrai que cette question peut être rattachée à celle de la compétence, mais d'une compétence large, puisqu'il ne s'agit pas seulement de prendre un engagement, mais de contrôler l'application d'un traité. Il en résulte que le problème de l'objection aux réserves a de nombreuses incidences, sur lesquelles il conviendra de revenir.

La séance est levée à 13 heures.

1433^e SÉANCE

Vendredi 3 juin 1977, à 10 heures

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. Thiam, M. Tsuruoka, M. Verosta.

Treizième session du Séminaire de droit international

1. Le PRÉSIDENT invite M. Raton, juriste hors classe chargé du Séminaire de droit international, à prendre la parole.
2. M. RATON (Secrétariat) indique que la treizième session du Séminaire se déroulera du 6 au 24 juin 1977 et qu'elle sera appelée « session Edvard Hambro », en hommage à l'éminent disparu, qui a toujours mis toute sa compétence et son énergie au service du Séminaire.
3. Soucieux d'assurer une répartition géographique aussi large que possible, le Comité de sélection a choisi 22 can-

didats, dont certains viennent de pays lointains, comme la Papouasie-Nouvelle-Guinée. M. Verosta, M. Reuter, M. El-Erian, M. Šahović, M. Dadzie, M. Ouchakov et sir Francis Vallat, ainsi que le Directeur de la Division des droits de l'homme et M. Pilloud, du Comité international de la Croix-Rouge, feront des exposés au Séminaire. Le programme de travail permettrait encore à un membre de la Commission de donner une conférence au cours de la troisième semaine du Séminaire.

4. En ce qui concerne les finances du Séminaire, M. Raton tient à remercier M. El-Erian, président sortant, des efforts qu'il a déployés pour obtenir une contribution de 2 000 dollars du Koweït. Il signale en outre que les Pays-Bas et la Norvège ont sensiblement augmenté leurs contributions, ce dernier pays allant presque jusqu'à doubler la sienne. Le budget pour 1977, qui s'élève à 22 000 dollars et auquel ont contribué la République fédérale d'Allemagne, le Danemark, la Finlande, le Koweït, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède, a permis d'accorder 13 bourses. Ce résultat est encourageant, mais il ne faudrait pas que l'intérêt des gouvernements se relâche, car le coût de la vie et les frais de voyage ne cessent d'augmenter. Ce n'est que grâce à la générosité des gouvernements que des candidats de pays en développement peuvent être invités à participer au Séminaire.

5. Le PRÉSIDENT se plaît à constater que les contributions de plusieurs gouvernements ont été augmentées, et exprime l'espoir que chaque membre de la Commission insistera auprès du gouvernement de son pays sur l'importance et la valeur du Séminaire, afin que les contributions actuelles soient non seulement maintenues mais, si possible, augmentées.

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 [*fin*]

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.