

Document:-  
**A/CN.4/SR.1435**

**Compte rendu analytique de la 1435e 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>)*

créée et l'objet et le but du traité. Quant à savoir si ce lien existe, il semble que ce soit au dépositaire du traité, s'il y en a un, qu'il appartient de le décider.

49. M. REUTER (Rapporteur spécial) pense exprimer le sentiment de la majorité des membres de la Commission en proposant le renvoi de l'article 23 au Comité de rédaction, étant entendu que celui-ci devra aussi examiner la question des pouvoirs particuliers à exiger éventuellement des représentants des organisations internationales.

50. Se référant aux observations de M. Ouchakov, qui a dit qu'il n'était peut-être pas nécessaire ni utile de donner aux organisations internationales la faculté de formuler des réserves au moment de la signature, le Rapporteur spécial déclare qu'il est toujours préférable de formuler une réserve à ce moment-là plutôt qu'au moment de la confirmation formelle. Quant à savoir s'il est prématuré d'exprimer une réserve au moment de la signature parce que l'organe intergouvernemental qui est véritablement habilité à engager l'organisation n'intervient généralement que plus tard, M. Reuter estime que c'est une préoccupation un peu excessive. Dans la pratique des négociations, les organes intergouvernementaux intéressés ont généralement connaissance du texte d'un traité bien avant la signature. Tel est l'usage, du moins, dans les organisations internationales dont les Etats membres prennent d'importants engagements. Par ailleurs, aussi bien la Convention de Vienne que le projet à l'étude favorisent le retrait des réserves. Par conséquent, si une organisation internationale voulait revenir sur une réserve formulée au moment de la signature, elle pourrait toujours ne pas la confirmer et présenter ultérieurement une réserve définitive. Pour le Rapporteur spécial, il serait grave de priver une organisation internationale de la capacité de formuler une réserve au moment de la signature, alors que c'est précisément ce moment que les autres parties jugent le plus opportun pour le faire.

51. Quant à l'expression « ayant qualité pour devenir parties au traité », le Rapporteur spécial rappelle que la Convention de Vienne ne contient aucune règle générale indiquant quels Etats ont qualité pour devenir parties à une convention quelconque. En 1962<sup>a</sup>, la Commission avait rédigé un projet d'article généreux et hardi, qui conférait aux Etats un droit subjectif de participer à des traités. L'absence de toute disposition sur ce point dans la Convention de Vienne signifie que la qualité pour devenir partie à un traité conclu entre Etats est nécessairement déterminée par ce traité. Il n'en demeure pas moins que les traités intéressant tous les Etats devraient être ouverts à tous les Etats. Pour les organisations internationales, il en ira de même : on déterminera dans chaque cas si des organisations internationales peuvent devenir parties à un traité et, dans l'affirmative, quelles sont ces organisations. Il n'est pas exclu qu'un traité soit ouvert, un jour, à toutes les organisations intergouvernementales existantes — mais ce jour paraît lointain. Juridiquement, l'expression « ayant qualité pour devenir parties au traité » s'applique aux Etats et aux organisations internationales

désignés comme tels par le traité en question. Ceux qui estiment qu'il ne convient pas de mettre les Etats et les organisations internationales sur un même pied font donc valoir des considérations dictées par les sentiments et non par la logique. Comme il convient néanmoins d'en tenir compte, on pourrait se référer, d'une part, aux Etats ayant qualité pour devenir parties au traité et, d'autre part, aux organisations internationales invitées par le traité et ayant, conformément à l'article 6, compétence pour devenir parties à ce traité. Personnellement, le Rapporteur spécial ne ressent pas la nécessité de faire cette distinction, mais c'est au Comité de rédaction qu'il appartient de se prononcer.

52. De même, le Comité de rédaction devra examiner la question des notifications et communications, soulevée par M. Ouchakov. Cette question ne devrait pas présenter de difficulté, car les organisations internationales désignées par un traité disposeront sans doute toujours des moyens de communication nécessaires.

53. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 23 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé<sup>a</sup>.*

#### Conférence commémorative Gilberto Amado

54. Le PRÉSIDENT annonce que le juge Elias a fait savoir au Comité de la Conférence commémorative Gilberto Amado que ses fonctions à la Cour internationale de Justice ne lui permettraient malheureusement pas de faire une conférence cette année, comme le Comité le lui avait demandé. Comme il serait difficile à un autre conférencier de se préparer à temps pour que la conférence puisse avoir lieu, comme d'habitude, avant la fin de la session du Séminaire de droit international, et que le juge Elias espère pouvoir être libre en 1978, le Comité propose de renvoyer la conférence à l'année prochaine.

55. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission accepte cette proposition.

*Il en est ainsi décidé.*

*La séance est levée à 18 heures.*

<sup>a</sup> Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1451<sup>e</sup> séance, par. 16 à 20.

#### 1435<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 7 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. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.*

<sup>a</sup> Voir *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 184, doc. A/5209, chap. II, sect. II, art. 8.

**Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite)** [A/CN.4/285<sup>1</sup>, A/CN.4/290 et Add.1<sup>2</sup>, A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES  
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 22 (Retrait des réserves et des objections aux réserves)<sup>3</sup> [fin<sup>4</sup>]

1. M. REUTER (Rapporteur spécial), répondant à une question posée à la séance précédente par M. Calle y Calle<sup>5</sup>, précise quelle hypothèse il avait en vue en indiquant, dans le commentaire de l'article 22 (A/CN.4/290 et Add.1), qu'il faudrait peut-être « compléter l'article 22, et notamment prévoir une notification plus large lorsque le retrait d'une objection à une réserve aboutit à modifier le régime conventionnel auquel un traité est soumis ».

2. Comme le Rapporteur spécial l'a déjà indiqué, il se peut qu'un traité conclu entre des Etats mais ouvert à une ou deux organisations internationales devienne à un certain moment un traité conclu entre des Etats seulement. Pour lui, ce genre de traité « à éclipses » devrait continuer à être régi par le projet d'articles. Pour ce qui est des réserves et des objections aux réserves, il peut arriver, en présence d'un tel traité, qu'une organisation internationale formule une réserve et que deux Etats y fassent objection, en donnant à leur objection l'effet d'ôter à l'organisation internationale sa qualité de partie à leur égard. Pour ces deux Etats, le traité n'est plus alors qu'un traité entre Etats tandis que pour les autres Etats parties et les deux organisations en question, ce traité est toujours un traité entre Etats et organisations internationales. Si, par la suite, les deux Etats en cause retirent leur objection, tout rentre dans l'ordre : le traité redevient pour eux un traité entre Etats et organisations internationales, et les règles du projet s'appliquent. A ce moment-là, il serait tout de même souhaitable que la notification du retrait de l'objection soit faite à toutes les parties et pas seulement à l'auteur de la réserve, comme le prévoit le projet d'article 22. De toute façon, le Rapporteur spécial est personnellement d'avis qu'un traité régi par les règles du projet devrait être considéré comme y restant soumis, même s'il devient temporairement un traité conclu entre Etats seulement.

ARTICLE 24 (Entrée en vigueur) *et*

ARTICLE 25 (Application à titre provisoire)

3. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les projets d'articles 24 et 25, tels qu'ils figurent dans son quatrième rapport (A/CN.4/285), qui sont ainsi libellés :

*Article 24. — Entrée en vigueur*

1. Un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord des Etats et organisations internationales ayant participé à la négociation.

<sup>1</sup> *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

<sup>2</sup> *Annuaire... 1976*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 145.

<sup>3</sup> Pour texte, voir 1434<sup>e</sup> séance, par. 30.

<sup>4</sup> Voir 1434<sup>e</sup> séance, note 7.

<sup>5</sup> *Ibid.*, par. 32.

2. A défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, un traité entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les Etats et organisations internationales ayant participé à la négociation.

3. Lorsque le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité est établi à une date postérieure à l'entrée en vigueur dudit traité, celui-ci, à moins qu'il n'en dispose autrement, entre en vigueur à l'égard de cet Etat ou de cette organisation à cette date.

4. Les dispositions d'un traité qui réglementent l'authentification du texte, l'établissement du consentement des Etats et des organisations internationales à être liés par le traité, les modalités ou la date de l'entrée en vigueur, les réserves, les fonctions du dépositaire, ainsi que les autres questions qui se posent nécessairement avant l'entrée en vigueur du traité, sont applicables dès l'adoption du texte.

*Article 25. — Application à titre provisoire*

1. Un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur

a) si le traité lui-même en dispose ainsi ; ou

b) si les Etats ou organisations internationales ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement ou que les Etats ou organisations internationales ayant participé à la négociation n'en soient convenus autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un Etat ou d'une organisation prend fin si cet Etat ou cette organisation notifie aux autres Etats ou organisations entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

4. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que ces deux articles sont repris des dispositions correspondantes de la Convention de Vienne<sup>6</sup>, par rapport auxquelles ils ne présentent que les modifications rédactionnelles nécessaires pour tenir compte des organisations internationales. Comme le texte de l'article 24 de la Convention de Vienne est extrêmement souple, il peut s'adapter à toutes les situations que peuvent engendrer des accords conclus par des organisations internationales; c'est pourquoi le Rapporteur spécial n'a pas distingué, d'une part, les traités conclus entre des organisations et, d'autre part, les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales. Il n'a pas non plus fait cette distinction dans son projet d'article 25.

5. M. FRANCIS fait remarquer que l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article 2<sup>7</sup> semble fondé sur le principe qu'il peut y avoir une différence entre la position d'un Etat et celle d'une organisation internationale pour ce qui est des négociations, mais qu'en l'absence d'une telle différence l'organisation assume le caractère de « partie », tel que ce terme est défini dans la disposition en question. Le paragraphe 1 de l'article 24 semble envisager une situation où l'Etat et les organisations internationales intéressées sont sur un pied d'égalité.

6. De même, l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 25 conférerait aux organisations internationales le droit de se prononcer sur la question de savoir si un traité à la négociation duquel elles ont participé avec des Etats pourrait s'appliquer à titre provisoire. L'alinéa b du même paragraphe semble toutefois laisser entendre que dans les cas où le traité a été négocié à la fois par des organisations

<sup>6</sup> Voir 1429<sup>e</sup> séance, note 4.

<sup>7</sup> *Ibid.*, note 3.

internationales et par des Etats, seuls ces derniers peuvent décider s'il doit ou non s'appliquer à titre provisoire. Par ailleurs, le paragraphe 2 de l'article 25 risque lui aussi de donner lieu à des difficultés, car comment une organisation internationale pourrait-elle procéder à la notification visée dans cette disposition envers les « autres Etats », puisqu'elle n'est pas elle-même un Etat ? Si l'idée est que les organisations internationales doivent avoir les mêmes droits que les Etats avec lesquels elles ont négocié les traités pour ce qui est de l'entrée en vigueur et de l'application provisoire de ces traités, il faudra modifier le texte de l'alinéa *b* du paragraphe 1 et du paragraphe 2 de l'article 25.

7. M. REUTER (Rapporteur spécial) estime que les observations de M. Francis posent une question d'intention et une question de rédaction. L'intention du Rapporteur spécial était de mettre les Etats et les organisations internationales sur un pied d'égalité, étant donné qu'il ne saurait en résulter aucun inconvénient. Quant à la rédaction des articles à l'examen, il se peut qu'elle soit défectueuse; une solution extrêmement simple consisterait à recourir à un procédé déjà employé dans d'autres articles, où il n'est question ni d'Etats ni d'organisations internationales mais de « contractants ».

8. M. OUCHAKOV est convaincu qu'il n'est pas possible d'appliquer aux Etats et aux organisations internationales une formule unique, et qu'il faut prévoir une disposition pour les traités conclus entre des organisations internationales et une autre pour les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales.

9. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 24, un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou « par accord des Etats et organisations internationales ayant participé à la négociation ». Si ce paragraphe était divisé en deux dispositions, celle qui concernerait les traités conclus entre des organisations internationales ne soulèverait pas de difficulté : l'accord en question serait un accord entre les organisations internationales ayant participé à la négociation. Il n'en va pas de même pour les traités auxquels participent des Etats et des organisations internationales, qui peuvent être conclus soit par un grand nombre d'Etats et une seule organisation internationale, soit par un grand nombre d'organisations internationales et un seul Etat. Suffirait-il que l'organisation internationale, dans le premier cas, ou l'Etat, dans le second, ne donne pas son consentement à l'entrée en vigueur du traité pour que celle-ci soit bloquée ? Cette question se poserait avec plus ou moins d'acuité selon les multiples éventualités pouvant se présenter entre ces deux hypothèses extrêmes.

10. Il en va de même pour le paragraphe 2 de l'article 24. Si cette disposition ne visait que les traités conclus entre des organisations internationales, il n'y aurait pas d'inconvénient à la calquer sur la disposition correspondante de la Convention de Vienne. Mais dans le cas de traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, le paragraphe 2 pose les mêmes problèmes que le paragraphe 1 lorsqu'un nombre restreint d'organisations internationales ou d'Etats y sont parties.

11. Quant à l'article 25, il présente exactement les mêmes inconvénients. Le cas des traités conclus entre organi-

sations internationales et celui des traités conclus entre Etats et organisations internationales devraient aussi y être prévus séparément, compte tenu de toutes les éventualités possibles.

12. En définitive, les difficultés que pressent M. Ouchakov dépendent de la rédaction finale des articles 19 et 19 *bis*. Si ces articles sont rédigés comme il l'a proposé, la rédaction des articles suivants en sera considérablement simplifiée.

13. M. CALLE Y CALLE est d'avis, comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans ses commentaires des articles 24 et 25 (A/CN.4/285), que, sous réserve de modifications rédactionnelles voulues, les articles correspondants de la Convention de Vienne sont suffisamment souples pour couvrir toutes les hypothèses concevables concernant l'entrée en vigueur ou l'application à titre provisoire de traités auxquels des organisations internationales sont parties. Le libellé simple que le Rapporteur spécial reprend maintenant a été longuement examiné par la Commission, expliqué dans le commentaire, et adopté sans difficulté par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. M. Calle y Calle est d'accord avec M. Ouchakov pour penser qu'il est essentiel d'établir une distinction entre les Etats et les organisations internationales dans certains articles, mais il ne croit pas que cette distinction s'impose dans le cas des articles 24 et 25.

14. M. ŠAHOVIĆ est d'avis que toutes les observations formulées au sujet des articles 24 et 25 pourraient être examinées par le Comité de rédaction. Le Rapporteur spécial a sans doute eu raison de reprendre presque textuellement les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne; on voit mal, en effet, comment on pourrait exprimer autrement les règles de base relatives à l'entrée en vigueur et à l'application provisoire des traités dont s'occupe actuellement la Commission. Toutefois, compte tenu de la méthode suivie par la Commission pour la rédaction d'autres dispositions, peut-être conviendrait-il de retenir la suggestion de M. Ouchakov et de subdiviser les articles à l'examen pour en faciliter la compréhension. Si M. Šahović préconise une telle solution, c'est essentiellement pour des raisons de méthodologie. En effet, il estime par ailleurs que les Etats et les organisations internationales doivent être mis sur un pied d'égalité en ce qui concerne leur qualité de parties à des traités.

15. Quant à l'expression « ayant participé à la négociation », elle ne devrait pas présenter de difficultés, compte tenu des définitions données par la Commission à l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article 2.

16. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que, pour tenir compte de la préoccupation exprimée par M. Ouchakov et de ce que vient de dire M. Šahović, il essaiera de rédiger des dispositions distinctes pour les traités conclus entre des organisations internationales et pour les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales.

17. Se référant aux autres observations de M. Ouchakov, le Rapporteur spécial souligne que, dans les articles à l'examen, il a délibérément placé les Etats et les organisations internationales sur un même plan. Tous les membres de la Commission semblent approuver cette position, à l'exception de M. Ouchakov, qui précise néanmoins que

son opposition dépend du sort qui sera réservé à la rédaction des articles 19 et 19 *bis*. Or, le Rapporteur spécial ne partage pas le point de vue de M. Ouchakov. Ce dernier ne voit pas pourquoi, en présence d'un traité conclu entre un grand nombre d'organisations internationales et un seul Etat, cet Etat participerait au même titre que ces organisations à l'élaboration d'un accord sur l'entrée en vigueur ou l'application provisoire d'un traité. Ce faisant, M. Ouchakov remet en question la notion de partie à un traité. Selon le Rapporteur spécial, l'accord de l'Etat isolé est indispensable, par exemple, si le traité porte sur une assistance que doivent lui fournir un certain nombre d'organisations internationales. De même, on ne saurait concevoir qu'un traité conclu entre un grand nombre d'Etats et une organisation internationale chargeant celle-ci d'assurer un contrôle nucléaire puisse entrer en vigueur ou s'appliquer provisoirement sans le consentement de cette organisation. Si la Commission décidait de conférer aux organisations internationales un statut spécial, il faudrait modifier non seulement les articles 19 et 20, mais aussi les articles suivants, si bien que des règles restrictives s'appliqueraient aux organisations. Au cas où la Commission suivrait cette voie, le Rapporteur spécial s'inclinerait, bien qu'il défende un autre point de vue. Dans les circonstances actuelles, il estime que les articles 24 et 25 pourraient être renvoyés au Comité de rédaction, afin qu'il les examine compte tenu des articles 19 et 20.

18. M. OUCHAKOV précise que sa position repose sur des cas concrets. Il fait observer d'abord qu'il n'est pas question d'un accord entre des « parties », comme le dit le Rapporteur spécial, mais entre des Etats et des organisations internationales « ayant participé à la négociation ». Se référant à l'alinéa *c* de l'article 3 de la Convention de Vienne, qui réserve l'application de cette convention aux relations entre Etats régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international, M. Ouchakov se demande comment les articles à l'examen permettraient l'application de cette disposition aux traités auxquels seraient parties un grand nombre d'Etats et une seule organisation internationale. Selon l'article 25, par exemple, il faudrait que l'organisation internationale ayant participé aux négociations donne son accord à l'application provisoire du traité. Si la future convention sur le droit de la mer prévoyait la participation de l'ONU et qu'elle ne contienne aucune disposition sur son entrée en vigueur ou son application provisoire, l'accord de l'ONU serait donc indispensable pour que cet instrument entre en vigueur ou qu'il soit appliqué provisoirement.

19. Le PRÉSIDENT souhaite que la discussion des articles 24 et 25 ne se prolonge pas trop, étant donné que, pour l'essentiel, la question soulevée par M. Ouchakov est de celles qui peuvent être réglées par le Comité de rédaction.

20. M. DADZIE rappelle que la Commission a pour tâche d'élaborer des règles qui s'appliqueront aux traités visés à l'article 1<sup>er</sup>. La question de la position des Etats à l'égard des traités ayant été réglée par la Convention de Vienne, la Commission doit décider quel statut il faut accorder aux organisations internationales en matière de traités : ce n'est pas une question qui peut être renvoyée au Comité de rédaction. Certains pensent — et M. Dadzie

est de leur avis — que les organisations internationales devraient être placées sur le même plan que les Etats en ce qui concerne les traités. S'il en était ainsi, la Commission ne devrait pas élaborer des règles parallèles pour les Etats et pour les organisations internationales dans le cas des traités auxquels ces deux catégories d'entités sont parties.

21. M. Dadzie peut accepter sans difficulté le fond des articles 24 et 25, et considère que ces deux dispositions peuvent être renvoyées au Comité de rédaction.

22. Le PRÉSIDENT précise que s'il a demandé d'écourter le débat, c'est uniquement parce que la question de savoir si la Commission doit adopter la méthode de la rédaction parallèle, dont M. Dadzie a parlé, a déjà été longuement examinée à propos d'articles antérieurs. Tout membre de la Commission reste naturellement libre de soulever les questions qu'il voudra à propos de tel ou tel article, mais l'expérience prouve qu'une fois que les membres ont clairement exposé leur avis à la Commission il est préférable de laisser au Comité de rédaction le soin d'examiner des questions qui, comme celle qu'a mentionnée M. Dadzie, appellent des décisions de principe théoriques. Aucune décision de cette nature n'a été prise dans le cas considéré. Le point de départ des travaux de la Commission est la définition du mot « partie » à un traité, qui est donnée à l'alinéa *g* du paragraphe 1 de l'article 2.

23. M. FRANCIS dit que, en tant que nouveau membre, il sait gré au Président d'avoir fait le point de la situation, mais il lui semble néanmoins que la Commission a commis un oubli lorsqu'elle a commencé à étudier le sujet.

24. L'alinéa *c* de l'article 3 de la Convention de Vienne envisage « l'application de la Convention aux relations entre Etats régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international » ; le mot « également » a son importance, car il montre que la participation aux accords en question des Etats et « d'autres sujets du droit international » — dont les organisations internationales — est considérée comme une participation sur un pied d'égalité. De l'avis de M. Francis, c'est là le point de départ des travaux de la Commission. C'est pourquoi il estime, bien que n'étant pas entièrement d'accord avec M. Ouchakov, qu'il serait utile — et la Commission échapperait ainsi aux difficultés auxquelles elle s'est heurtée en examinant les articles 24 et 25 — d'ajouter au début du projet une disposition reconnaissant que les Etats et les organisations internationales ne sont pas égaux *per se*, mais qu'aux fins du projet d'articles ces organisations doivent être considérées comme assimilées aux Etats.

25. Le PRÉSIDENT souligne que, bien que la question n'ait pas encore été examinée, il ressort du cinquième rapport du Rapporteur spécial qu'aussi bien celui-ci que la Commission sont très conscients du problème fondamental que pourrait poser l'application de l'alinéa *c* de l'article 3 de la Convention de Vienne. Etant donné la complexité du problème, la Commission progressera probablement plus vite dans l'élaboration d'un projet de convention si elle l'étudie à la fin plutôt qu'au début de ses travaux.

26. M. VEROSTA donne lecture de la définition de l'expression « traité » qui figure à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne. Cette définition recouvre à la fois les traités bilatéraux, multi-

latéraux, et multilatéraux à participation restreinte. Chaque fois que la Commission et la Conférence sur le droit des traités n'ont pas pu tenir compte globalement de ces différentes catégories de traités dans une disposition, elles ont dû rédiger des dispositions spéciales. C'est ainsi qu'il y a dans la Convention de Vienne une majorité de dispositions relatives aux traités bilatéraux, à côté de dispositions relatives soit aux traités multilatéraux soit aux traités multilatéraux restreints.

27. Conformément à l'article 1<sup>er</sup> du projet d'articles, ce dernier ne s'applique pas aux traités en général, mais à deux catégories particulières de traités : les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et les traités entre des organisations internationales. Ce sont donc les deux catégories de traités dont il y a lieu de tenir compte en formulant les articles du projet. Ce que veut M. Ouchakov, c'est, en somme, que la rédaction des articles 19 et suivants reprenne la distinction faite à l'article 1<sup>er</sup>. M. Verosta est d'avis que c'est au Comité de rédaction qu'il appartient de décider s'il faut rédiger des dispositions spéciales pour les traités conclus entre des organisations internationales seulement.

28. Pour M. SCHWEBEL, la meilleure solution serait sans doute de faire état de l'observation particulièrement pertinente de M. Francis dans le commentaire relatif au projet d'articles. Les rapports du Rapporteur spécial montrent avec quelle clarté le commentaire peut mettre en évidence la distinction entre les Etats et les organisations internationales.

29. L'existence de différences entre les organisations internationales et les Etats est certainement une considération valable, que tous les membres de la Commission admettent, mais sur laquelle il ne faudrait pas insister outre mesure. Il ne faut pas oublier que les organisations internationales sont des organisations intergouvernementales qui expriment non pas la volonté de tel ou tel Etat en particulier, mais celle d'Etats agissant de concert. En tant que telles, ces organisations sont des sujets du droit international qui ont droit à une considération pleine et entière.

30. Il a été dit qu'un traité qui compte parmi ses parties une grande majorité d'Etats mais aussi une organisation internationale, ou quelques-unes seulement, a le caractère d'un traité conclu entre Etats. M. Schwebel n'est pas certain que la Commission ferait œuvre utile en classant les traités selon la prépondérance des adhésions. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial, on peut imaginer, par exemple, un traité relatif à des questions nucléaires auquel participerait, à côté d'une grande majorité d'Etats, une organisation internationale dont le rôle serait décisif.

31. M. OUCHAKOV partage entièrement l'opinion du Président en ce qui concerne le travail du Comité de rédaction. Il est, en effet, impossible à la Commission d'examiner en détail les projets d'articles et de prendre une position définitive sur certaines questions de principe, car la réponse à ces questions dépend des dispositions concrètes qui seront adoptées. Le Comité de rédaction joue donc un rôle très important, car il peut examiner les projets d'articles de manière approfondie et les modifier, ou même rédiger de nouveaux articles sur la base des

débats de la Commission. C'est lui qui fait le travail le plus difficile et aussi le plus fructueux.

32. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 24 et 25 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*<sup>a</sup>.

ARTICLE 26 (*Pacta sunt servanda*)

33. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 26, qui est ainsi libellé :

*Article 26. — Pacta sunt servanda*

**Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.**

34. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il n'a pas d'observations particulières à faire au sujet de l'article 26.

35. M. CALLE Y CALLE déclare que, avant le renvoi de l'article 26 au Comité de rédaction, il tient à dire tout son respect pour le principe *pacta sunt servanda*, qui joue un rôle capital dans la vie des Etats, et à exprimer sa conviction que, s'il peut arriver parfois à des Etats de ne pas exécuter des traités, les organisations internationales, qui sont plus sensibles à l'opinion publique et à l'influence des petits Etats et des Etats d'importance moyenne, se conformeront, elles, de façon exemplaire à cette règle sacro-sainte du droit international.

36. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 26 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*<sup>a</sup>.

ARTICLE 27 (Droit interne d'un Etat, règles d'une organisation internationale et respect des traités)

37. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 27, qui est ainsi libellé :

*Article 27. — Droit interne d'un Etat,*

*règles d'une organisation internationale et respect des traités*

**Sans préjudice de l'article 46, la non-exécution d'un traité ne peut être justifiée**

*a) pour un Etat par les dispositions de son droit interne ;*

*b) pour une organisation internationale par les règles de l'organisation.*

38. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que l'article 27 est un article relativement simple en apparence, mais qui pose à la fois des questions de terminologie et des questions de fond.

39. En ce qui concerne la terminologie, on peut se demander par quoi pourrait être remplacée, quand il s'agit des organisations internationales, l'expression « droit interne » utilisée à propos des Etats. La Commission a déjà abordé cette question dans le passé, notamment à propos du paragraphe 2 de l'article 2, comme le Rapporteur spécial l'a indiqué dans son commentaire de l'article 27, et elle s'est prononcée en faveur de l'expression « règles d'une organisation internationale », que le Rapporteur spécial a reprise dans son projet d'article. On peut faire valoir en

<sup>a</sup> Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1451<sup>e</sup> séance, par. 21 à 45.

<sup>a</sup> Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1451<sup>e</sup> séance, par. 46.

faveur de cette expression qu'elle figure déjà dans la Convention de Vienne et dans la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel<sup>10</sup>, qui font état, l'une et l'autre, des « règles pertinentes de l'organisation ». Le Rapporteur spécial pense qu'il est préférable de ne pas employer l'expression « droit interne » à propos des organisations internationales, car cette expression ne convient pas à toutes ces organisations.

40. L'article 27 pose également une question de fond. En effet, comme le Rapporteur spécial l'a dit au paragraphe 4 de son commentaire, l'expression « règles de l'organisation » doit être entendue dans un sens large. Selon la définition qui en est donnée à l'alinéa 34 du paragraphe 1 de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, elle comprend notamment l'acte constitutif de l'organisation, les règles écrites que l'organisation a pu élaborer dans l'exercice de ses pouvoirs ainsi que les règles coutumières qui résultent des pratiques établies par l'organisation. Toutefois, le problème apparaît quand il s'agit des traités conclus par l'organisation : faut-il inclure, parmi les règles de l'organisation, celles qui découlent de certains traités conclus par l'organisation — par exemple des accords de siège? Cette question sort un peu du cadre de l'article 27, car elle touche à l'article 30, comme le Rapporteur spécial l'a signalé à la fin de son commentaire. La Commission pourra donc prendre position sur cette question quand elle aura examiné l'article 30. A ce moment-là, sans doute devra-t-elle ajouter à l'article 27, par mesure de prudence, le membre de phrase « sans préjudice de l'article 30 ».

41. M. SETTE CÂMARA dit que malgré la clarté avec laquelle le Rapporteur spécial vient de présenter l'article 27, il a quelques doutes concernant l'alinéa *b*. Il est clair que la solution que propose le Rapporteur spécial dans cet alinéa est motivée par son désir d'établir un parallélisme entre la Convention de Vienne et le projet d'articles à l'examen. Il existe toutefois une différence considérable entre l'article 6 de la Convention de Vienne et le projet d'article 6. En vertu du premier, la capacité des Etats de conclure des traités est libre de toute entrave et illimitée, et aucune mention n'est faite de restrictions à cette capacité qui découleraient du droit interne. Par contre, dans le cas d'une organisation internationale, les règles pertinentes de l'organisation définissent et circonscrivent sa capacité de conclure des traités. Les règles d'une organisation internationale n'ont donc rien à voir avec les dispositions du droit interne d'un Etat dans le cas envisagé à l'article 27.

42. M. Sette Câmara a bien pensé aux dispositions de l'article 46 de la Convention de Vienne concernant les violations manifestes. Si l'intention du Rapporteur spécial est de reproduire une disposition analogue dans l'article à l'étude, elle couvrira peut-être des cas limites. Quoi qu'il en soit, il ne voit pas comment la solution proposée à l'alinéa *b* pourrait être acceptée sans autre éclaircissement.

43. M. OUCHAKOV se demande si la règle énoncée à l'article 27 se justifie en ce qui concerne les organisations internationales. En effet, dans le cas des Etats, la règle énoncée à l'article 27 de la Convention de Vienne prévoit qu'un Etat partie à un traité « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité » — ce qui signifie qu'un Etat partie à un traité est tenu de modifier son droit interne si ce droit n'est pas conforme aux engagements qu'il a pris en vertu du traité. Mais peut-on exiger d'une organisation internationale partie à un traité qu'elle modifie ses propres règles si elles sont contraires à l'exécution du traité? Peut-on lui imposer, par exemple, de modifier son acte constitutif pour l'aligner sur les dispositions du traité? Voilà, selon M. Ouchakov, le véritable problème qui se pose à l'article 27. Appliquer aux organisations internationales la règle stricte de la Convention de Vienne risque, à son avis, d'avoir pour ces organisations des conséquences énormes.

44. M. NJENGA partage les doutes exprimés par M. Sette Câmara et M. Ouchakov au sujet de l'alinéa *b*. C'est des règles pertinentes d'une organisation internationale que dépend entièrement sa capacité de conclure des accords avec des Etats ou avec d'autres organisations internationales. Par conséquent, suggérer que, nonobstant ces règles, les organisations internationales peuvent encore encourir des responsabilités juridiques, c'est aller trop loin. Un Etat peut devenir partie à un traité même si les dispositions de ce traité sont contraires à sa constitution. A l'inverse, comme il ressort des dispositions de l'article 6, la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation. Toute tentative que ferait une organisation internationale pour conclure un traité incompatible avec ses règles donnerait naissance à une grave contradiction. On peut évidemment faire valoir qu'une telle tentative serait une violation manifeste au sens de l'article 46 de la Convention de Vienne. Mais s'il existe une règle militante contre la conclusion d'un accord par une organisation internationale, elle sera manifeste de toute façon, puisque toute partie éventuelle à un tel accord devra commencer par établir qu'il rentre dans les pouvoirs de cette organisation de conclure le traité en question.

45. Ainsi, se référer aux règles écrites d'une organisation internationale serait faire violence à l'attitude générale adoptée par la Commission dans le projet d'articles et oublier qu'elle a reconnu que la capacité des organisations internationales de conclure des traités est limitée. On pourrait peut-être tourner la difficulté en mentionnant plutôt les « pratiques de l'organisation ». A ce propos, d'ailleurs, le paragraphe 4 du commentaire de l'article 27 indique bien que, dans l'idée du Rapporteur spécial, la formule employée à l'alinéa *b* doit englober les règles non écrites qui résultent des pratiques établies par l'organisation intéressée. On peut imaginer le cas dans lequel, par exemple, contrairement à la pratique interne d'une organisation internationale en vertu de laquelle c'est le chef du secrétariat qui doit représenter l'organisation dans les négociations de traités et signer les traités en son nom, ces fonctions seraient, en fait, remplies par un fonctionnaire subalterne. Dans un cas de ce genre, comme les autres parties à la négociation ne pourront pas savoir d'après l'acte constitutif de l'organisation quelle est la procédure régulière,

<sup>10</sup> Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, vol. II, Documents de la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.V.12), p. 201.

on ne peut reconnaître à l'organisation la faculté d'invoquer sa pratique interne normale pour invalider son consentement à être liée par le traité. Par contre, une violation des règles écrites ou de l'acte constitutif d'une organisation internationale entraînera la nullité de tous les effets juridiques qui pourraient découler, pour les Etats, d'un traité conclu de cette façon irrégulière par l'organisation internationale en question.

46. Le PRÉSIDENT dit qu'il ressort clairement des débats que la Commission a besoin d'analyser d'un peu plus près l'effet qu'aura la règle énoncée à l'alinéa *b* sur les organisations internationales et d'examiner les différents types de situation qui pourraient se présenter en pratique. Par exemple, une organisation internationale peut avoir compétence pour contracter une obligation financière, mais l'obligation peut être invalidée par une des règles de l'organisation.

47. M. SCHWEBEL relève qu'il a été dit que la capacité d'un Etat de conclure des traités était illimitée. Cela n'est pas tout à fait vrai, du moins en ce qui concerne les Etats-Unis d'Amérique, où cette capacité est limitée par les dispositions de la Constitution. Bien que la Cour suprême n'ait jamais constaté de cas où les Etats-Unis auraient conclu un traité illégalement — « traité » s'entendant au sens donné à ce terme par la Constitution des Etats-Unis —, elle a jugé inconstitutionnels certains accords gouvernementaux (« executive agreements ») ayant, sur le plan international, les effets d'un traité.

48. Il est clair qu'une organisation internationale ne doit pas conclure de traité en violation de ses règles internes. Cependant, à supposer qu'elle le fasse, quelle serait exactement la situation juridique? Le traité deviendrait-il nul, et les autres parties au traité auront-elles un recours? Une des solutions qu'il ne faudrait pas exclure *a priori* est l'amendement des règles pertinentes de l'organisation intéressée. Cela n'entraîne pas nécessairement une modification de l'acte constitutif de l'organisation — procédure qui est loin d'être simple, comme l'a fort justement souligné M. Ouchakov —, mais pourrait se limiter à une révision du règlement intérieur d'un organe particulier de l'organisation ou des règlements administratifs émis par le chef de son secrétariat. M. Schwebel a le sentiment que l'avis consultatif donné par la CIJ dans l'affaire *Certaines dépenses des Nations Unies*<sup>11</sup> serait pertinent à cet égard. Certains passages de cet avis peuvent être interprétés comme signifiant qu'un acte d'une organisation internationale, même s'il n'a pas été entrepris ou exprimé tout à fait régulièrement, peut avoir valablement des effets sur le plan international.

49. Si la règle concernant cette question ne doit pas être formulée comme l'a proposé le Rapporteur spécial, comment doit-elle l'être? Pour le moment, rien de mieux n'a été proposé. On peut imaginer un cas où toutes les parties à un traité ont supposé qu'une organisation internationale a agi conformément à ses règles, mais où l'organisation intéressée juge avantageux de soutenir le contraire. En pareil

cas, la règle envisagée par le Rapporteur spécial sera extrêmement utile.

50. M. FRANCIS dit que l'article 27 couvre l'application pratique de la règle *pacta sunt servanda*. La question est de savoir comment faire en sorte que ce principe soit respecté tout en évitant les pièges évoqués par M. Sette Câmara et M. Ouchakov. M. Francis note à ce propos que, dans le paragraphe 4 du commentaire de l'article 27, le Rapporteur spécial interprète l'expression « règles de l'organisation » comme englobant non seulement l'acte constitutif de l'organisation, mais aussi d'autres règles écrites et des règles non écrites qui résultent des pratiques établies par l'organisation. M. Francis est d'avis qu'il faudrait faire une distinction entre un acte d'une organisation internationale qui transgresse son acte constitutif (et qui est, de ce fait, non seulement *ultra vires*, mais aussi illégal) et un acte irrégulier résultant d'une violation des règles secondaires de l'organisation ou de sa pratique. La suggestion de M. Njenga<sup>12</sup> peut servir de base à une solution éventuelle. Il pourrait être stipulé que, dans le cas d'une organisation internationale, la non-exécution d'un traité ne peut se justifier que si l'organisation a commis un acte interdit par son acte constitutif. Ce serait là le seul cas où le principe *pacta sunt servanda* ne s'appliquerait pas.

51. M. SUCHARITKUL approuve, dans son principe, l'article proposé par le Rapporteur spécial, mais voudrait formuler trois observations d'ordre rédactionnel. Il note, tout d'abord, que l'article 27 de la Convention de Vienne parle de l'impossibilité, pour une partie, d'invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité, alors que le projet d'article 27 parle directement de la justification de la non-exécution d'un traité.

52. Il se demande d'autre part, à propos de l'alinéa *a*, si un Etat ne pourrait pas invoquer les dispositions du droit interne d'un autre Etat pour justifier la non-exécution d'un traité.

53. Enfin, M. Sucharitul pense que les règles de l'organisation internationale pourraient comprendre le règlement d'un organe d'une organisation internationale — par exemple le règlement de la Commission européenne des droits de l'homme — ou même une déclaration concernant la politique agricole de la CEE.

*La séance est levée à 13 heures.*

<sup>12</sup> Ci-dessus par. 45.

## 1436<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 8 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. Sucharitul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

<sup>11</sup> *Certaines dépenses des Nations Unies* (Article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1962*, p. 151.