

Document:-
A/CN.4/SR.1459

Compte rendu analytique de la 1459e 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>)*

intéressées. Il apparaît que l'intention de l'Assemblée était que la Commission détermine elle-même à quels organismes devrait être communiqué pour observations le projet d'articles qu'elle a adopté en première lecture à sa vingthuitième session¹⁰.

34. La Commission peut, soit limiter la distribution du projet aux organisations et institutions indiquées dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial¹¹, soit l'étendre aux organes de l'ONU, institutions spécialisées et organisations intergouvernementales énumérés dans la liste type qu'utilise la CNUCED.

35. Le Bureau élargi a recommandé que la Commission utilise la liste type de la CNUCED, et que les organisations internationales et les organes de l'ONU intéressés soient priés de communiquer leurs observations sur le projet d'articles avant le 31 décembre 1977.

36. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide d'approuver cette recommandation.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 5.

¹⁰ *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 10 et suiv., doc. A/31/10, chap. II, sect. C.

¹¹ *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 260, doc. A/CN.4/228 et Add.1, annexe III.

1459^e SÉANCE

Mercredi 13 juillet 1977, à 10 h 10

Président : sir Francis VALLAT

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

Question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (*fin*) [A/CN.4/285¹, A/CN.4/290 et Add.1², A/CN.4/298 et Corr.1, A/CN.4/L.255/Add.3]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES

PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (*fin*)

ARTICLE 30 (Application de traités successifs portant sur la même matière)³ [*fin*]

1. M. REUTER (Rapporteur spécial) suggère que le dernier membre de phrase du paragraphe 5, compte tenu des observations faites par M. Ouchakov et M. Calle y Calle à la 1458^e séance, soit rédigé de la manière suivante à partir de l'expression « à l'égard » : « d'un Etat ou

d'une organisation internationale non partie audit traité, en vertu d'un autre traité ».

2. M. FRANCIS dit que ni le texte de la dernière partie du paragraphe 5 adopté par le Comité de rédaction ni le nouveau texte que vient de proposer M. Reuter ne sont satisfaisants en anglais, le sens n'en étant pas suffisamment précis. Si le nouveau texte rencontre l'agrément des membres de la Commission, M. Francis ne s'opposera certainement pas à ce qu'il soit adopté, mais il préférerait une formulation telle que « ... incompatible with their respective obligations towards another party under another treaty » (... incompatibles avec leurs obligations respectives à l'égard d'une autre partie en vertu d'un autre traité), ou tout simplement « ... their respective obligations under another treaty » (... leurs obligations respectives en vertu d'un autre traité).

3. Le PRÉSIDENT dit qu'un texte comme celui que vient de suggérer M. Francis risque de supprimer la distinction entre les parties au traité en question et les parties à un autre traité, alors que c'est justement l'essentiel de la partie du paragraphe à l'examen.

4. M. OUCHAKOV estime que le texte suggéré par le Rapporteur spécial rend bien le sens qui devrait être celui du paragraphe 5, c'est-à-dire que le paragraphe précédent s'applique sans préjudice d'une éventuelle incompatibilité entre les obligations qui découlent respectivement du traité antérieur et du traité postérieur pour un Etat ou une organisation internationale.

5. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide d'approuver l'article 30 proposé par le Comité de rédaction, avec les amendements adoptés par la Commission.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 2 (Expressions employées), PAR. 1, ALINÉA j (« règles de l'organisation ») et

ARTICLE 27⁴ (Droit interne de l'Etat et règles de l'organisation internationale et respect des traités)

6. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner en même temps l'alinéa j du paragraphe 1 de l'article 2⁵ et l'article 27 proposés par le Comité de rédaction, étant donné que les avis exprimés au sujet de l'article 27 risquent d'avoir une incidence sur la définition donnée à l'article 2.

7. Il donne lecture des textes adoptés par le Comité de rédaction, qui sont libellés comme suit :

Article 2. — Expressions employées

[1. Aux fins des présents articles :

...]

j) L'expression « règles de l'organisation » s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation, de ses décisions et résolutions pertinentes et de la pratique bien établie de l'organisation.

Article 27. — Droit interne de l'Etat et règles de l'organisation internationale et respect des traités

1. Un Etat partie à un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité.

¹ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

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

³ Pour texte, voir 1458^e séance, par. 20.

⁴ Pour l'examen du texte présenté initialement par le Rapporteur spécial, voir 1435^e séance, par. 37 à 53, et 1436^e séance, par. 1 à 40. Voir aussi 1451^e séance, par. 47 et suiv.

⁵ Voir 1429^e séance, note 3.

2. Une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer des règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution du traité, à moins que l'exécution du traité dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation.

3. Les paragraphes précédents sont sans préjudice de [l'article 46].

8. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que, dans le texte espagnol de l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2, il conviendrait de mettre une virgule avant et après les mots « en particulier ». En outre, les mots « et de la pratique bien établie de l'organisation » devraient être rendus, en espagnol, par les mots « y la práctica inveterada en la organización », qui s'entendent d'une pratique constamment appliquée par l'organisation.

9. Le PRÉSIDENT dit que le secrétariat vérifiera la formulation qui a été employée dans le texte espagnol de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel⁶, dont s'inspire le libellé de l'alinéa.

10. M. OUCHAKOV suggère, en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 27, soit d'insérer une virgule après les mots « l'exécution du traité », soit de supprimer la virgule figurant après « dans l'intention des parties ». D'une manière générale, il accepte ce paragraphe, bien qu'il préférerait que l'on s'y réfère à l'interprétation du traité plutôt qu'à l'intention des parties.

11. M. REUTER (Rapporteur spécial) est pour la suppression de la virgule figurant après les mots « dans l'intention des parties ».

12. Le PRÉSIDENT fait remarquer que, dans le texte anglais, il serait souhaitable de garder les deux virgules.

13. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que, dans le texte espagnol, l'emploi des virgules est justifié.

14. M. SCHWEBEL dit que la formulation proposée par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 2 de l'article au Comité de rédaction, à savoir

Une organisation internationale ne peut invoquer les dispositions des règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution d'un traité,

est préférable à la proposition du Comité, qui parle de l'impossibilité, pour une organisation internationale, d'invoquer ses règles comme justifiant la non-exécution du traité, à moins que l'exécution de celui-ci ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation. L'exécution des traités conclus par des organisations internationales n'est-elle pas toujours subordonnée à l'accomplissement des pouvoirs et des fonctions de l'organisation? Heureusement, le texte du Comité de rédaction se réfère aussi à l'intention des parties, indiquant par là que ce n'est pas seulement la volonté de l'organisation internationale qui sera juridiquement déterminante. Néanmoins, en l'absence d'une manifestation claire de l'intention des parties, on peut présumer que cette intention est que l'exécution du traité par l'organisation internationale soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de celle-ci, pour la simple raison qu'une telle attitude est la plus plausible, notamment dans le cas

d'un traité entre une organisation internationale et un groupe d'Etats membres de cette organisation.

15. M. Schwebel espère que la Commission mentionnera dans son rapport le texte qu'il a cité, en précisant qu'il a bénéficié d'un certain appui. Les gouvernements devraient avoir la possibilité de réfléchir sur cette variante, qui est plus conforme au paragraphe 1 de l'article 27, et qui, si elle était adoptée, enlèverait manifestement à une organisation internationale toute possibilité de se soustraire à ses obligations internationales.

16. M. SUCHARITKUL fait observer que l'expression « organisation internationale » comprend l'ONU. Dans l'hypothèse d'un traité entre l'Organisation et des Etats Membres, par exemple, l'ONU a toujours la possibilité, en cas de doute ou de controverse au sujet du sens de telle ou telle disposition du traité, de solliciter un avis consultatif de la CIJ, et d'invoquer ensuite cet avis. Qui plus est, en vertu de la définition donnée à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2, l'ONU peut aussi invoquer des décisions du Conseil de sécurité ou des résolutions de l'Assemblée générale.

17. M. QUENTIN-BAXTER dit que l'équilibre à réaliser entre l'article 6, le paragraphe 2 de l'article 27 et l'article 46 (qui n'a pas encore été examiné) est un point capital pour l'ensemble du projet d'articles. Lorsqu'une organisation internationale conclut un traité avec un Etat, il y a tout lieu de penser que les deux parties savent à peu près l'une et l'autre à quoi s'en tenir sur ce qui peut être demandé à l'organisation intéressée dans le traité, compte tenu de la liberté que lui laisse son acte constitutif. Si une organisation internationale doit entreprendre un programme d'éradication d'une maladie dans un pays donné, il est peu probable que soit l'organisation soit l'Etat envisage une situation qui amènerait l'organisation à alléguer qu'elle n'est pas en mesure de s'acquitter des obligations que lui imposent les arrangements conclus. Cependant, il n'est pas non plus impossible, dans l'hypothèse d'un traité conclu avec l'ONU, que les parties sachent pertinemment que les grandes orientations de la politique de l'Organisation risquent d'avoir à long terme une incidence sur telle ou telle disposition du traité.

18. La difficulté que la relation entre l'article 6, le paragraphe 2 de l'article 27 et l'article 46 aurait pu poser aux Etats a été écartée grâce à l'insertion des mots « à moins que l'exécution du traité, dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation ». C'est une réserve que M. Quentin-Baxter juge très importante. En effet, elle ne crée aucune présomption quant à l'intention des parties; elle se borne plutôt à signaler que, lorsqu'on interprète un traité conclu entre des Etats et des organisations internationales, il faut rechercher les meilleures preuves de ce que les parties avaient à l'esprit, en tenant toujours compte du fait que les organisations internationales ont une compétence limitée et sont composées d'Etats qui veulent rester maîtres des décisions de l'organisation sur les grands problèmes, et du fait qu'un certain respect est dû aussi à la lettre du traité.

19. De l'avis de M. Quentin-Baxter, le texte de compromis proposé par le Comité de rédaction peut servir de base utile au débat et aux commentaires des gouvernements.

⁶ Voir 1458^e séance, note 7.

20. M. CALLE Y CALLE reconnaît que la Commission aurait pu opter pour un libellé simple et direct, comme celui de l'article 27 de la Convention de Vienne⁷, mais, dans le cas de traités faisant entrer en jeu des organisations internationales, il importe de spécifier que les obligations assumées par l'organisation internationale doivent être compatibles avec les règles intérieures de cette organisation. D'une manière générale, une organisation internationale ne peut pas invoquer ses règles intérieures pour justifier la non-exécution d'un traité. Toutefois, d'après le texte proposé par le Comité de rédaction, s'il ressort de l'intention des parties que l'exécution du traité est subordonnée au respect des règles intérieures de l'organisation internationale, les règles intérieures de l'organisation peuvent alors — et alors seulement — l'emporter sur les dispositions du traité, précisément parce que telle est la volonté des parties.

21. Comme M. Quentin-Baxter, M. Calle y Calle estime que l'élément complémentaire proposé par le Comité de rédaction est extrêmement utile, car il donnera lieu à des observations de la part des organisations internationales et aussi des Etats, qui n'ont aucun intérêt à compliquer l'existence des organisations internationales.

22. M. FRANCIS dit qu'il peut arriver qu'un traité soit négocié et ratifié en toute bonne foi, mais que quelque chose vienne ensuite fausser la situation — quelque chose d'incompatible soit avec la loi fondamentale de l'Etat soit avec l'acte constitutif et les règles intérieures de l'organisation internationale. Il maintient donc sa position, estimant qu'il y a des cas où, étant donné la situation, il est fort probable que l'acte constitutif et les règles intérieures de l'organisation internationale doivent l'emporter sur les dispositions du traité.

23. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, félicite le Comité de rédaction d'avoir élaboré un texte qui réunit, jusqu'à un certain point, les manières de voir des membres de la Commission, tout en faisant nettement ressortir la difficulté que recèlent les dispositions extrêmement importantes énoncées à l'article 27. Sans vouloir se prononcer définitivement sur le libellé, sir Francis Vallat pense néanmoins qu'il peut certainement être approuvé en première lecture.

24. L'inclusion dans l'article 2 d'une définition des règles de l'organisation constitue une mise au point souhaitable, mais le problème de la définition d'une organisation internationale n'est résolu ni à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2, ni au paragraphe 2 de l'article 27 — problème que vient encore compliquer par ailleurs la formulation utilisée dans la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel.

25. A l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2, il faudrait aligner le texte anglais sur les versions française et espagnole, en remplaçant les mots « rules of the organizations » par « rules of the organization ». A la fin de la définition, les mots « l'organisation » doivent rester inchangés parce qu'ils sont repris d'un texte qui a déjà été adopté sur le plan international. Par contre, à la fin du paragraphe 2

de l'article 27, ces mêmes mots pourraient peut-être être remplacés par « cette organisation », mais sir Francis n'insistera pas sur ce point.

26. M. DADZIE n'a rien à redire au texte du paragraphe 2 de l'article 27 au stade de la première lecture. Toutefois, en seconde lecture, il faudra veiller à en améliorer le libellé, car le membre de phrase introduit par le Comité de rédaction — « à moins que l'exécution du traité, dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation » — pourrait servir à justifier la non-exécution d'un traité. Ce membre de phrase rend peut-être la disposition plus claire, mais il ne devrait pas faire partie d'une règle en la matière.

27. M. SCHWEBEL estime que, s'il ne donne pas nécessairement satisfaction, le membre de phrase « dans l'intention des parties », au paragraphe 2 de l'article 27, est en tout cas d'une importance capitale. L'absence d'une telle précision laisserait aux organisations internationales la faculté de répudier arbitrairement des traités simplement en adoptant des résolutions incompatibles avec ces traités. M. Schwebel exprime l'espoir qu'il sera indiqué dans le commentaire que quelques-uns au moins des membres de la Commission sont d'avis que la disposition dans son ensemble pourrait être très contestable si les mots en question n'y figuraient pas. Quelques-uns des exemples cités au Comité de rédaction à l'appui d'une disposition ne contenant pas ces mots ou leur équivalent ont clairement démontré que d'autres membres de la Commission sont d'avis que les organisations internationales devraient avoir tout pouvoir de répudier les traités auxquels elles sont parties — ce que M. Schwebel ne saurait admettre.

28. M. SETTE CÂMARA a des doutes en ce qui concerne le parallélisme entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 27, du fait que les règles pertinentes de l'organisation internationale sont la source de sa capacité de conclure des traités. Il se pourrait qu'une organisation internationale soit amenée à invoquer ses règles intérieures dans le cas de traités conclus *ultra vires*, conformément à l'article 47 de la Convention de Vienne. Nul doute qu'il s'agit là d'une éventualité peu probable, mais elle ne devrait pas être écartée.

29. En revanche, M. Sette Câmara tient à féliciter le Comité de rédaction d'avoir établi une très bonne formule de compromis qui contribuera à susciter des observations de la part des gouvernements.

30. Pour le PRÉSIDENT, un des éléments à l'actif du projet est le fait que le paragraphe 3 de l'article 27 renvoie isolément à l'article 46, ce qui indiquera au lecteur que la Commission doit encore examiner cet article. Le commentaire ne manquera certainement pas de mentionner quelques-uns des problèmes que pose le lien entre les articles 27 et 46.

31. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission décide d'approuver le texte de l'article 27 et celui de l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2, tel qu'ils ont été proposés par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

32. M. OUCHAKOV tient à faire observer que l'expression « dans l'intention des parties », même si elle ne vise

⁷ Voir 1429^e séance, note 4.

que l'intention des parties contractantes, signifie qu'il faut interpréter le traité. Il ne voit pas ce qu'elle pourrait signifier d'autre.

La séance est levée à 11 h 30.

1460^e SÉANCE

Jeudi 14 juillet 1977, à 10 h 10

Président : sir Francis VALLAT

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

Responsabilité des Etats (*suite**) [A/CN.4/302 et Add.1 à 3]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (*suite*)

ARTICLE 21 (Violation d'une obligation internationale requérant de l'Etat l'obtention d'un résultat)¹ [*suite*]

1. M. THIAM pense, comme M. Ouchakov, qu'il faudrait supprimer l'expression « in concreto » au paragraphe 1, car un résultat ne peut être que concret. Il est également d'avis de supprimer les membres de phrase « tout en le laissant libre de choisir au départ le moyen d'y parvenir » et « par le comportement adopté dans le cadre de cette liberté de choix », et de dire simplement :

« Il y a violation d'une obligation internationale si l'Etat n'a pas abouti à la réalisation du résultat internationalement requis. »

2. M. Thiam a l'impression que le paragraphe 2 introduit l'idée de moyen, alors que l'article 21 traite exclusivement de l'obligation de résultat. Il s'interroge sur le sens de l'expression « début de violation », car, à son avis, une violation existe ou n'existe pas. Il se joint néanmoins à ceux qui ont proposé de renvoyer l'article 21 au Comité de rédaction.

3. M. ŠAHOVIĆ est en principe favorable à la solution proposée par le Rapporteur spécial à l'article 21. Mais il pense qu'il serait bon d'avoir une idée plus précise des intentions du Rapporteur spécial quant à la suite de ces travaux avant de prendre définitivement position sur cet article. Les articles 20 et 21 lui paraissent logiques et correspondent à l'état actuel de la pratique des Etats et du droit international en général. M. Šahović se demande toutefois si le Rapporteur spécial a réussi à transposer dans ces articles l'argumentation très riche et très complexe qu'il a présentée dans son rapport. A son avis, un certain nombre de questions posées dans le rapport n'ont pas reçu de réponse

à l'article 21. Le paragraphe 2, en particulier, ne rend pas compte de tous les problèmes que le Rapporteur spécial a lui-même évoqués dans son rapport.

4. M. Šahović pense, tout d'abord, qu'il serait utile de définir à l'article 21 le contenu de l'obligation internationale visée dans cet article. Il estime, d'autre part, que l'article 21 modifie en quelque sorte la définition de la violation donnée à l'article 16², qui est peut-être trop générale pour répondre aux besoins du projet. Il se demande si les cas visés à l'article 21 sont des cas exceptionnels ou s'ils font intrinsèquement partie de l'obligation de résultat. Le Rapporteur spécial a donné à ce sujet des exemples tirés de la pratique des Etats, mais on peut se demander si ces cas découlent logiquement de l'obligation de résultat et se présentent toujours pour chaque obligation de ce genre, ou s'il s'agit d'une troisième catégorie d'obligation.

5. M. Šahović se demande, enfin, si la réparation envisagée au paragraphe 2 est une réparation juridique au sens courant du terme ou si elle est inhérente à l'obligation de résultat. A son avis, le paragraphe 2 laisse sans réponse un certain nombre de questions relatives aux situations qu'il décrit.

6. Il faudrait savoir quand et comment un premier comportement a abouti à une situation incompatible avec le résultat requis. Il faudrait également savoir quand et comment une obligation découlant d'un traité permet à l'Etat de remédier à une telle situation. Le Rapporteur spécial traite dans son rapport, à la section 7 du chapitre III, de la question de l'épuisement des recours internes, qui est liée à l'article 21. Toutefois, un article sur l'épuisement des recours internes ne répondra pas complètement aux questions qui se posent à l'article 21. M. Šahović estime qu'il faut répondre à ces questions non seulement dans le commentaire, mais aussi dans l'article lui-même.

7. Le Rapporteur spécial a envisagé la possibilité de placer les articles 20 et 21 après les articles 16, 17 et 18 lors de l'examen du projet en deuxième lecture³. M. Šahović estime qu'il serait également plus logique de placer l'article 21 avant l'article 20, car le type d'obligation visé à l'article 21 est, comme le Rapporteur spécial l'a dit lui-même, beaucoup plus fréquent que celui dont traite l'article 20.

8. M. CALLE Y CALLE approuve pleinement le principe à la base de l'article 21, qui traite des obligations de résultat. Avec une logique claire et convaincante, le Rapporteur spécial a examiné, dans son rapport, un certain nombre d'exemples d'obligations conventionnelles ainsi que d'obligations fondées sur le droit coutumier qui, sans le demander expressément, n'en exigent pas moins l'obtention d'un certain résultat. Par ailleurs, en parlant des résultats équivalents ou de rechange, le Rapporteur spécial a employé une expression — « local remedies » (recours internes)⁴ — qui, à première vue, fait davantage penser, en anglais, à la médecine ou à la pharmacie, bien qu'elle ait aussi un sens juridique qui prendra encore plus d'importance quand la Commission abordera la question de l'épui-

* Reprise des débats de la 1457^e séance.

¹ Pour texte, voir 1456^e séance, par. 37.

² Voir 1454^e séance, note 2.

³ Voir 1456^e séance, par. 23.

⁴ Voir p. ex. A/CN.4/302 et Add.1 à 3, par. 21.