

Document:-
A/CN.4/SR.1511

Compte rendu analytique de la 1511e 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:-
1978, vol. I

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

a) les règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité prévoient que les Etats membres de l'organisation sont liés par les traités conclus par celle-ci; ou

b) les Etats et organisations participant à la négociation du traité ainsi que les Etats membres de l'organisation ont admis que l'exécution du traité implique nécessairement de tels effets.

26. M. OUCHAKOV se déclare formellement opposé à l'article 36 *bis*, pour des raisons à la fois politiques et juridiques. Du point de vue politique, il s'oppose à la tentative qui est faite, à l'article 36 *bis*, pour couvrir les activités d'organisations supranationales comme la CEE. Du point de vue juridique, il estime que l'article 36 *bis* est en contradiction flagrante avec le principe énoncé à l'article 34, selon lequel «un traité entre des organisations internationales ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers ou une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation».

27. Ce principe est respecté à l'article 35, pour les obligations, et à l'article 36, pour les droits. En effet, selon l'article 35, une obligation ne peut naître d'une disposition d'un traité pour un Etat tiers ou une organisation tierce que si l'Etat tiers ou l'organisation tierce «accepte expressément par écrit cette obligation». De même, selon l'article 36, un droit ne naît d'une disposition d'un traité pour un Etat tiers ou une organisation tierce que si l'Etat tiers ou l'organisation tierce «y consent». Dans ce dernier cas, selon le paragraphe 3 de l'article 36, «le consentement d'une organisation internationale tierce [...] est régi par les règles pertinentes de cette organisation». Pour M. Ouchakov, le consentement doit être donné par l'organe compétent de l'organisation — c'est-à-dire, dans le cas de l'ONU, par l'Assemblée générale. Le consentement ne peut être tacite que si les règles pertinentes de l'organisation le prévoient.

28. Selon l'article 36 *bis*, au contraire, les Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale doivent respecter les obligations découlant d'un traité auquel cette organisation est partie, sans avoir accepté expressément par écrit ces obligations comme le prévoit le paragraphe 1 de l'article 35. Cette disposition est donc en contradiction avec la règle générale concernant les Etats tiers énoncée à l'article 34.

29. Or, M. Ouchakov estime que cette règle générale doit s'appliquer à tous les Etats tiers, y compris ceux qui sont membres de l'organisation internationale partie au traité. En effet, dans le cas d'une organisation internationale normale, comme celles qui sont visées par le projet d'articles, les Etats membres sont toujours des Etats tiers pour ce qui est des traités conclus par cette organisation. Par contre, dans le cas d'une organisation supranationale comme la CEE, les Etats membres ne sont plus des Etats tiers pour ce qui est des traités conclus par cette organisation dans l'exercice de ses activités supranationales, car ils ont délégué à l'organisation le pouvoir de conclure des traités en leur nom. Ils sont donc automatiquement liés par les traités conclus par l'organisation, sans avoir besoin d'accepter expressément par écrit les obligations découlant de ces traités. Le cas de l'ONU est tout à fait différent, car la Charte des Nations

Unies ne prévoit pas que les Etats Membres de l'ONU perdent au profit de cette organisation leur droit souverain de conclure des traités. Les Etats Membres de l'ONU ne sont donc pas liés par les traités conclus par cette organisation.

30. M. Ouchakov estime que l'article 36 *bis* est inacceptable dans la mesure où il tente d'appliquer des règles concernant les organisations internationales à une entité qui n'est pas une organisation internationale, mais une organisation supranationale. Il faudrait, à son avis, formuler des règles spéciales pour les organisations supranationales, car on ne peut pas traiter de la même manière des organisations internationales normales comme l'ONU et des organisations supranationales comme la CEE.

31. D'après l'article 36 *bis*, «les Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale [...] peuvent exercer les droits qui naissent pour eux des dispositions d'un traité auquel ladite organisation est partie si les règles pertinentes de l'organisation [...] prévoient que les Etats membres de l'organisation sont liés par les traités conclus par celle-ci». Mais la naissance de droits pour les Etats tiers membres d'une organisation implique la naissance d'obligations pour les Etats parties au traité. Or, si l'on peut admettre que les Etats membres d'une organisation sont liés par les règles pertinentes de cette organisation, on ne peut admettre, en revanche, que des Etats non membres de l'organisation soient liés par ces mêmes règles. On ne peut admettre, par exemple, que dans le cas d'un traité conclu par la CEE les autres Etats parties au traité qui ne sont pas membres de la CEE soient liés par le Traité de Rome, auquel ils ne sont pas parties. Il est tout aussi difficile d'admettre que les Etats parties à un traité acceptent d'être ainsi liés pendant la négociation du traité, comme l'envisage l'alinéa *b* de l'article 36 *bis*. On peut également se demander si les «Etats membres» dont il est question à l'alinéa *b* ne comprennent que les Etats qui étaient membres de l'organisation au moment de la conclusion du traité ou comprennent aussi les Etats qui sont devenus membres de l'organisation par la suite.

32. M. TSURUOKA pense, pour sa part, que l'article 36 *bis* n'est pas nécessaire, car la question des effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation ne concerne pas directement les parties au traité et peut très bien être réglée par les Etats membres de l'organisation en question.

La séance est levée à 11 h 30.

1511^e SÉANCE

Mardi 4 juillet 1978, à 10 h 10

Président : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-

Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/312 et Corr.1, A/CN.4/L.269]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJETS D'ARTICLES
PRÉSENTÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

ARTICLES 35, 36, 36 *bis*, 37 ET 38, ET ARTICLE 2,
PAR. 1, AL. *h* (suite)

ARTICLE 36 *bis* (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation)¹ [suite]

1. M. JAGOTA note que les alinéas *a* et *b* de l'article 36 *bis* prévoient que des Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale peuvent acquérir des droits et des obligations en vertu d'un traité auquel ladite organisation est partie dans deux cas : si les règles pertinentes de l'organisation le prévoient, ou si les Etats ou organisations participant à la négociation du traité ainsi que les Etats membres de l'organisation admettent que l'exécution du traité implique nécessairement de tels effets. Pour sa part, M. Jagota estime que les deux conditions envisagées devraient être combinées, et non séparées, comme c'est le cas dans le projet d'article. En outre, un élément autre que les règles pertinentes de l'organisation est nécessaire pour déterminer l'effet du traité à l'égard des membres d'une organisation internationale et, compte tenu de la pratique qui se dégage peu à peu en la matière, l'accent devrait être mis sur l'élément de consentement. M. Jagota rappelle également à la Commission que l'expression « règles de l'organisation », telle qu'elle est définie d'une manière générale à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2², s'entend des actes constitutifs de l'organisation, de ses décisions et résolutions pertinentes et de la pratique bien établie de l'organisation. Si ces règles doivent être le seul élément permettant de déterminer si un traité auquel une organisation internationale est partie donne naissance à des droits et à des obligations pour un Etat tiers membre de cette organisation, les parties au traité devront procéder à un examen détaillé de ces règles qui, à son avis, n'est pas souhaitable. Enfin, M. Jagota ne peut approuver l'emploi des termes « ont admis » à l'alinéa *b*, car le texte ne précise ni quand ni comment cette position doit être prise.

2. M. Jagota propose donc qu'à la fin de l'alinéa *a* le point-virgule soit remplacé par une virgule et le mot « ou » par « et si », et que l'alinéa *b* soit remanié

¹ Pour texte, voir 1510^e séance, par. 25.

² Voir 1507^e séance, note 2.

de la façon suivante : « les parties au traité ainsi que les Etats membres de l'organisation y consentent expressément ».

3. Les projets d'articles 35, 36 et 36 *bis* omettent un point très important, qui concerne la relation entre une organisation internationale et ses membres lorsque cette organisation et ses membres pris individuellement sont parties à un traité. Par exemple, la CEE est en train d'élargir sa compétence dans de nombreux domaines et, à sa prochaine session, la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer va certainement examiner la question de savoir si la Communauté a compétence pour devenir partie à la nouvelle convention sur le droit de la mer, indépendamment de ses neuf Etats membres. Il est arrivé que la CEE, en sa qualité de partie au GATT, exprime sur la même question des avis différents de ceux de ses membres, également parties au GATT. Une situation semblable pourrait fort bien se présenter pour la convention sur le droit de la mer.

4. Tout différend entre un Etat membre et une organisation internationale concernant leurs droits et obligations respectifs en vertu d'un traité, lorsque l'un et l'autre sont parties au traité, est évidemment une question d'ordre interne qui doit être réglée conformément à l'acte constitutif de l'organisation. Mais il faudrait donner aux Etats tiers des indications leur permettant de savoir laquelle des parties exercera les droits et s'acquittera des obligations dans un domaine convenu d'activité, et si les différends éventuels seront réglés conformément aux termes du traité, aux règles pertinentes de l'organisation, ou d'une autre façon.

5. La question se posera d'une manière beaucoup plus cruciale en ce qui concerne les réserves, car la teneur d'une réserve faite par la CEE, par exemple, peut être différente de la teneur des réserves faites par ses membres. Il faut également prévoir de donner des indications à ce sujet. C'est là une conséquence de l'évolution actuelle en ce qui concerne la capacité des organisations internationales de conclure des traités, et la Commission ne peut pas passer cette question sous silence.

6. M. OUCHAKOV, se référant à l'alinéa *b* de l'article à l'examen, fait observer que ce que les Etats et les organisations participant à la négociation du traité ainsi que les Etats membres de l'organisation admettent (ou ce à quoi ils « consentent expressément », selon la formule proposée par M. Jagota), c'est l'acte constitutif de l'organisation, et plus particulièrement la règle selon laquelle les Etats membres de l'organisation sont liés par les traités conclus par l'organisation. C'est uniquement pour sauvegarder les intérêts de la CEE que cette disposition est proposée. Pour les traités conclus par toute autre organisation internationale, pareille disposition ne se justifie pas. C'est ainsi que, pour les traités auxquels l'ONU est partie, il n'y a pas lieu d'accepter expressément la Charte des Nations Unies, étant donné que cet instrument ne prévoit pas que les Etats membres de l'organisation sont liés par les traités conclus par celle-ci. Certes, il est possible que des Etats Membres

soient parties à un traité conjointement avec l'ONU, mais dans ce cas l'ONU est liée en tant qu'organisation, et les Etats Membres le sont en tant qu'Etats souverains. La question visée à l'alinéa *b* ne se pose donc que pour les Etats membres de la CEE, du fait qu'ils ont aliéné partiellement leur capacité de conclure des traités.

7. Lorsqu'elle a examiné les articles relatifs aux réserves, la Commission s'est heurtée à des difficultés semblables, qui tenaient elles aussi au seul fait que la CEE est une organisation supranationale. Les réserves qu'une organisation internationale telle que l'ONU peut formuler à un traité ne lient que cette organisation, à l'exclusion de ses Etats membres. En revanche, ceux-ci peuvent formuler leurs propres réserves, qui sont tout à fait indépendantes de celles de l'organisation. A la session précédente, certains membres de la Commission ont insisté pour que les organisations internationales soient assimilées aux Etats en matière de réserves, et pour qu'elles jouissent notamment des mêmes droits. C'est dans cette optique qu'a été rédigée la section du projet relative aux réserves. Pour sa part, M. Ouchakov estime qu'une organisation internationale ne devrait pas pouvoir formuler une réserve relative à des règles concernant des Etats. Il considère que les dispositions relatives aux réserves, bien qu'elles prétendent s'appliquer à toutes les organisations internationales, ne s'appliquent en fait qu'à la CEE. C'est ainsi que la Commission a été amenée à rédiger la règle pour le moins étrange selon laquelle une organisation internationale partie à un traité est considérée comme ayant accepté une réserve si elle n'a pas formulé d'objection à cette réserve, soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle elle en a reçu notification, soit à la date à laquelle elle a exprimé son consentement à être liée par le traité, si celle-ci est postérieure. Pour M. Ouchakov, cette règle est contraire à toute logique : une organisation internationale ne saurait accepter tacitement une réserve.

8. Ce n'est d'ailleurs pas seulement dans le cadre du sujet à l'étude que la Commission tient compte des intérêts particuliers de la CEE. En ce qui concerne le projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée, une exception a été proposée en faveur des unions douanières. Dans les observations écrites qu'elle a formulées, la CEE prétend même être assimilée à un Etat aux fins de ce projet (A/CN.4/308 et Add.1, sect. C, sous-sect. 6, par. 7). C'est donc pour des raisons exclusivement politiques que certains membres de la Commission insistent pour que soient élaborées des dispositions qui, loin d'être applicables aux organisations internationales en général, ne s'adressent en fait qu'à la CEE.

9. M. QUENTIN-BAXTER dit que la plupart des membres de la Commission auront probablement des réserves à formuler quant au libellé définitif d'une disposition comme celle de l'article 36 *bis*, et il ne serait pas surpris que le texte en soit quelque peu modifié au cours de l'examen en deuxième lecture. Pour les membres de la Commission, la notion

d'Etats tiers, étrangers à un traité, est parfaitement claire et elle n'est pas facilement conciliable avec la conception d'une entité qui, bien qu'étant qualifiée d'Etat tiers, est à toutes fins utiles aussi étroitement liée par un traité que si elle était partie à ce traité. Ils éprouvent également une gêne naturelle à s'immiscer dans les rapports entre une organisation comme la CEE et ses membres.

10. S'il existe des domaines où les compétences respectives de l'organisation internationale et de ses Etats membres sont indécises, ce n'est pas aux Etats tiers qu'il appartient de prêter leur aide pour déterminer où se situe la ligne de démarcation — à condition bien entendu que les Etats membres n'aient pas fait de réserves contradictoires. Cela risquerait de provoquer des débats au sein de l'organisation et pourrait donner aux Etats étrangers à l'organisation de justes raisons de se montrer réticents à accepter les réserves ou certaines d'entre elles. Mieux vaut partir du principe que les intéressés régleront eux-mêmes ces questions avec le soin voulu et ne mettront pas la communauté internationale dans l'obligation de se mêler des affaires internes de l'organisation en question.

11. En ce qui concerne le libellé de l'article 36 *bis*, M. Quentin-Baxter pense que le fait de soumettre les obligations et les droits qui naissent d'un traité à la réalisation des conditions annoncées par la conjonction « si » revient d'une certaine manière à mettre la charrue devant les bœufs. En revanche, l'expression « ont admis » ne pose pas pour lui de difficultés. Lors de l'élaboration de la Convention de Vienne³, des cas se sont présentés où il a fallu traiter de questions de cet ordre en termes assez généraux, par exemple à propos de la doctrine de l'effet juridique des actes unilatéraux. Le fait d'exprimer l'idée en des termes plus précis n'imposerait pas d'obligations supplémentaires aux membres de l'organisation, mais, en revanche, présenterait plus de risques pour les Etats tiers qui traitent avec ladite organisation. C'est cette considération qui doit guider la Commission.

12. Le Rapporteur spécial a eu entièrement raison de ne pas s'engager sur la voie facile consistant à méconnaître une situation qui est difficile à exposer. L'Assemblée générale des Nations Unies a le droit d'examiner la question de savoir si, compte tenu de l'abondante pratique des Etats qui se dégage maintenant des relations avec la CEE, et du fait que la même situation peut se présenter dans d'autres contextes, une disposition du type de celle de l'article 36 *bis* n'est pas nécessaire pour la sécurité des Etats tiers. M. Quentin-Baxter ne se demande pas si les membres de cette organisation jugent nécessaire une disposition de cet ordre. La principale question qui se pose est celle de savoir si les autres membres de la communauté internationale — ceux qui doivent traiter avec cette organisation — en éprouvent le besoin. C'est sous cette forme que la Commission doit poser la question aux Etats.

³ Voir 1507^e séance, note 1.

13. M. ŠAHOVIĆ constate que le nouveau libellé proposé par le Comité de rédaction pour l'article 36 *bis* diffère sensiblement de celui qu'avait proposé le Rapporteur spécial l'année précédente. Sous sa forme actuelle, l'article à l'examen devrait être assorti d'un commentaire particulièrement détaillé, qui montre bien la genèse de cette disposition. L'article 36 *bis* proposé par le Rapporteur spécial était intitulé « Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats membres de cette organisation ». Compte tenu du titre et du contenu de cette disposition, plusieurs membres de la Commission avaient jugé qu'un article sur une question aussi générale que celle des relations entre une organisation internationale et ses Etats membres devait avoir sa place dans une autre partie du projet. Or, l'article 36 *bis* qu'examine la Commission est intitulé « Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation ». Le problème est maintenant abordé sous un angle différent : celui des Etats tiers membres de l'organisation. L'expression « Etats tiers membres » n'est d'ailleurs pas satisfaisante. On ne comprend pas très bien à première vue quelle est l'hypothèse visée à l'article 36 *bis*, et il conviendrait de rechercher une meilleure formule.

14. La question du lien entre l'article 36 *bis* et les articles 35 et 36 a été provisoirement laissée en suspens. Il convient de relever que les articles 35 et 36 s'inspirent de la Convention de Vienne et qu'ils énoncent des principes de base. En revanche, l'article 36 *bis* vise en réalité une catégorie particulière d'Etats tiers, appelant des règles particulières, qui devraient découler des règles énoncées aux articles 35 et 36.

15. Pour ce qui est du libellé, M. Šahović estime que le texte proposé par le Rapporteur spécial était meilleur que celui qui a été adopté par le Comité de rédaction, compte tenu des débats de la Commission. Les deux situations visées respectivement par les paragraphes 1 et 2 du projet d'article rédigé par le Rapporteur spécial ont été combinées et traitées dans un seul paragraphe. La principale question de fond que pose le nouveau texte est celle du lien entre ses alinéas *a* et *b*.

16. Cependant, comme plusieurs questions de terminologie subsistent, peut-être conviendrait-il de renvoyer une nouvelle fois le projet d'article 36 *bis* au Comité de rédaction. Peut-être aussi la Commission devrait-elle placer cette disposition entre crochets, l'essentiel étant d'indiquer aux gouvernements que la situation visée à l'article 36 *bis* a été envisagée. Dans son nouveau libellé, limité qu'il est aux Etats tiers membres d'une organisation internationale, le projet d'article 36 *bis* présente un caractère moins général.

17. M. CALLE Y CALLE dit que, d'une façon générale, il préférerait la version initiale du projet d'article 36 *bis*⁴, qui dispose qu'un traité conclu par

une organisation fait naître « directement » pour les Etats membres d'une organisation internationale des droits à l'encontre des autres parties à ce traité ou des obligations au bénéfice de ces dernières du seul fait que l'acte constitutif de cette organisation donne expressément ces effets à un tel traité. Ainsi, il ne serait pas nécessaire que chaque Etat membre de l'organisation signifie expressément, par écrit, son acceptation d'une obligation, cette question étant déjà réglée par les termes de l'acte constitutif de l'organisation. Quant aux droits, ils seraient exercés exclusivement dans les limites fixées par le traité, qui devrait lui-même tenir compte des règles pertinentes et de l'acte constitutif de l'organisation.

18. Un élément important aussi bien de l'article 35 que de l'article 36 est que ce sont les parties, et non les Etats membres de l'organisation, qui doivent avoir l'intention d'assumer des obligations et d'acquiescer des droits en vertu du traité. Le paragraphe 2 du texte initial de l'article 36 *bis* prévoyait que cette intention devait être induite de l'objet du traité et de la répartition entre l'organisation et ses Etats membres des compétences mises en cause par cet objet, alors que dans le texte actuel l'élément intentionnel a été remplacé par la condition que les Etats et organisations participant à la négociation du traité et également les Etats membres de l'organisation aient admis que l'exécution du traité impliquait de tels effets. Cela suppose que les Etats membres de l'organisation sachent que celle-ci négocie un traité qui a pour effet de créer des droits et des obligations à leur égard.

19. M. Calle y Calle est cependant disposé à accepter le nouveau projet d'article 36 *bis*, tout en considérant qu'il serait préférable de combiner les deux conditions énoncées aux alinéas *a* et *b*.

20. Il suggère par ailleurs de supprimer, à l'alinéa *b*, les mots « ainsi que les Etats membres de l'organisation », et d'ajouter, à l'alinéa *a*, le mot « expressément » après le mot « prévoient ».

21. M. TSURUOKA fait observer que la question visée à l'article 36 *bis* est une question très délicate, qui est en pleine évolution. Il se demande donc s'il est vraiment nécessaire de régler cette question au stade actuel du développement du droit international. Il lui paraît difficile de parler d'Etats tiers membres d'une organisation internationale partie à un traité, car il n'est pas certain que les Etats membres d'une organisation internationale doivent être considérés comme des Etats tiers par rapport aux traités conclus par l'organisation à laquelle ils appartiennent. En effet, la capacité d'une organisation de conclure des traités a sa source dans l'acte constitutif de cette organisation, c'est-à-dire dans la volonté des Etats souverains qui la composent. En ce sens, les Etats membres d'une organisation ne sont pas vraiment des Etats tiers en ce qui concerne les traités conclus par cette organisation. Ils ne sont pas non plus des Etats tiers au même titre que les Etats non membres de l'organisation dans la mesure où ils participent à la négociation du traité et décident de sa conclusion.

⁴ Voir *Annuaire...* 1977, vol. II (1^{re} partie), p. 137 et 138, doc. A/CN.4/298.

⁵ *Ibid.*

22. M. Tsuruoka fait observer qu'en ce qui concerne la CEE la question visée à l'article 36 *bis* est résolue dans chaque cas particulier. Il lui paraît donc plus sage de ne pas régler cette question dans le projet d'article et de s'en remettre sur ce point à l'évolution naturelle du droit international, qui suit l'évolution de la situation politique et économique.

23. Si toutefois la Commission décide de traiter cette question, elle devra veiller, d'une part, à ne pas figer l'évolution des questions auxquelles l'article 36 *bis* tente de répondre et, d'autre part, à maintenir un juste équilibre entre les intérêts des Etats membres de l'organisation internationale partie au traité et ceux des Etats parties au traité qui ne sont pas membres de l'organisation internationale.

24. M. Tsuruoka pense que cet équilibre n'est pas bien garanti par le texte actuel de l'alinéa *a* de l'article. En effet, au cas où un Etat membre de l'organisation partie au traité et un Etat partie non membre de l'organisation seraient en désaccord au sujet de l'interprétation ou de l'application du traité, on peut se demander si, comme le prévoit l'acte constitutif de la CEE, l'Etat non membre devrait comparaître devant la Cour de justice des Communautés européennes. Si l'expression « règles pertinentes de l'organisation » doit être comprise de cette façon, il est évident que les intérêts des Etats non membres ne seront pas respectés de la même façon que ceux des Etats membres de l'organisation, car, en tant qu'institution à laquelle appartient une des parties, la Cour de justice est, *ipso facto*, opposée aux intérêts de l'autre partie. Il faut donc veiller à sauvegarder les intérêts des Etats parties au traité qui ne sont pas membres de l'organisation.

25. M. FRANCIS dit qu'il s'est prononcé sur le projet d'article 36 *bis* à la vingt-neuvième session de la Commission⁶, et qu'il reste convaincu que cette disposition a sa place dans le projet d'articles en tant qu'énoncé d'un principe général. Il n'avait pas jugé précédemment nécessaire de se référer au cas particulier de la CEE aux fins de démontrer que pour les Etats membres d'une organisation internationale des obligations peuvent naître d'un traité auquel cette organisation est partie; en revanche, choisissant un exemple concernant l'ONU, il avait déclaré qu'il serait impensable que les membres du Conseil de sécurité prétendent n'assumer aucune obligation du fait de traités conclus par le Conseil de sécurité en application de la Charte des Nations Unies. La situation des Etats membres d'une organisation internationale qui conclut un traité est fort différente de celle des « Etats tiers », à proprement parler, par rapport à ce traité. Une organisation internationale ne saurait agir autrement que par la volonté de ses Etats membres, et ceux-ci assument une certaine responsabilité, qui est plus étendue que celle des associés d'une société à responsabilité limitée, au regard des « contrats » passés par l'organisation.

26. S'il convient de laisser à l'Assemblée générale le soin de se prononcer sur le sort de l'article 36 *bis*, la Commission doit néanmoins examiner la question de manière aussi approfondie que possible, faute de quoi elle aurait négligé d'envisager la possibilité qu'un certain nombre d'Etats se constituent en organisme international et habilite celui-ci à contracter des obligations conventionnelles. La Commission peut-elle, par exemple, donner à entendre que les Etats ne sont pas tenus envers le créancier lorsque, comme dans le cas de la Banque de développement des Caraïbes, ils dissolvent une banque régionale qu'ils ont eux-mêmes constituée et qu'ils ont autorisée à conclure un accord pour obtenir la majeure part de son capital auprès d'une source autre qu'eux-mêmes ?

27. M. Francis reconnaît qu'il faudrait peut-être remanier l'alinéa *b* du texte proposé par le Comité de rédaction, mais il estime qu'il convient de conserver les principes qui y sont énoncés. A ce propos, il signale que la reconnaissance des effets d'un traité par une organisation internationale sera régie par les règles pertinentes de cette organisation. Il ne pense pas qu'on puisse contester l'idée que les Etats membres d'une organisation internationale puissent décider par avance qu'un traité conclu par celle-ci les liera, car ces Etats sont en mesure de s'assurer que ledit traité est conforme aux pouvoirs qu'ils ont conférés à cette organisation. Il ne devrait pas non plus y avoir de difficultés en ce qui concerne les obligations incombant aux membres d'une organisation par suite des décisions ou résolutions adoptées par celle-ci : si l'on admet que des Etats peuvent formuler des réserves à un traité, on admettra aussi certainement qu'ils puissent formuler des « réserves » à l'égard d'une décision.

28. M. REUTER (Rapporteur spécial) est prêt à admettre que l'article 36 *bis* n'a pas sa place dans le projet d'articles si l'on estime, comme M. Ouchakov, que cet article vise uniquement la Communauté économique européenne et que la CEE n'est pas une organisation internationale ordinaire, car le projet d'articles porte sur les organisations internationales en général, et non pas sur des cas particuliers. Il s'agit donc de savoir si l'article 36 *bis* n'intéresse que la CEE ou s'il a une portée plus large.

29. M. Reuter reconnaît que l'hypothèse envisagée à l'alinéa *a* de l'article ne vise que la CEE, car la CEE est la seule organisation dont l'acte constitutif contienne une disposition relative aux effets des accords conclus par cette organisation à l'égard de ses Etats membres. Il accepterait donc volontiers de supprimer l'alinéa *a*.

30. S'il est vrai qu'une organisation internationale peut être considérée comme un écran dans la mesure où elle s'engage elle-même en tant que personne morale, il est vrai aussi que les systèmes juridiques nationaux donnent, dans certains cas, une certaine transparence à cet écran.

31. Il y a donc trois manières possibles de résoudre la question visée à l'article 36 *bis*. On peut considérer que ce n'est pas l'organisation elle-même mais ses

⁶ Voir *Annuaire... 1977*, vol. 1, p. 139, 1441^e séance, par. 11 à 14.

Etats membres qui sont parties au traité, comme dans le cas de la Convention de 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux⁷. On peut également considérer, comme le propose M. Jagota, que c'est à la fois l'organisation et ses membres qui sont parties au traité — mais cette hypothèse ne vaut que pour la CEE, et la Commission ne veut pas établir de règles pour des cas exceptionnels. Enfin, on peut considérer que c'est l'organisation qui est partie au traité, et non ses membres. Cette troisième hypothèse est la seule qui soit envisagée à l'article 36 *bis*, où les Etats membres d'une organisation internationale parties à un traité sont considérés comme des Etats tiers par rapport à ce traité. C'est celle qui a été retenue dans le cas de l'Accord de 1947 entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation⁸, et c'est également celle qui s'impose dans le cas des accords relatifs à la création d'une force d'urgence des Nations Unies.

32. On pourrait évidemment décider, comme pour la CEE, d'exclure l'ONU du champ d'application du projet d'articles et de ne considérer que les petites organisations « ordinaires », qui n'ont pas le droit de conclure des traités. Le projet d'articles présente, en effet, deux dangers entre lesquels la Commission doit choisir : il risque, soit d'arrêter l'évolution en cours, comme l'a dit M. Tsuruoka, soit de consacrer des pratiques existantes, mais critiquables ou néfastes. C'est donc un choix politique que la Commission est amenée à faire à cet égard.

33. Du point de vue technique, on peut se demander si l'article 36 *bis* présente un intérêt ou s'il fait double emploi avec les articles 35 et 36. La question qui se pose est donc celle des rapports entre cet article et les articles 35 et 36.

34. Dans le texte actuel de l'article 36 *bis*, le consentement des Etats tiers membres de l'organisation n'est pas exclu, mais il est mentionné de manière assez souple — ou assez vague, selon qu'on est favorable ou hostile à la formule adoptée. On peut évidemment opter pour une formule plus précise. Mais si l'on remplace, à l'alinéa *b*, les mots « ont admis » par « ont accepté expressément », l'article 36 *bis* perdra beaucoup de son utilité, et il n'en aura plus aucune si l'on adopte la formule « ont accepté expressément par écrit », car celle-ci se trouve déjà à l'article 35.

35. Le Rapporteur spécial rappelle que, lorsque la Commission a élaboré le projet d'articles qui est devenu la Convention de Vienne, elle a adopté, pour les Etats tiers, une formule très souple en ce qui concerne la naissance de droits⁹ et une formule assez souple en ce qui concerne la naissance d'obliga-

tions¹⁰, car elle n'a exigé, dans ce dernier cas, que le consentement exprès. Mais la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a adopté une formule plus stricte en demandant, sur la base d'un amendement¹¹, que, dans le cas des obligations, le consentement soit donné expressément et par écrit (art. 35).

36. Il s'agit donc de savoir si, dans le cas des organisations internationales, il faut adopter une forme de consentement plus souple que la Conférence sur le droit des traités ne l'a fait dans le cas des Etats. Le Comité de rédaction est parti de l'hypothèse que les Etats membres de l'organisation partie au traité avaient donné par avance leur consentement, et que les Etats parties au traité accepteraient cette forme de consentement ou exigeraient la participation des Etats membres. L'expression « ont admis », utilisée à l'alinéa *b*, est une expression assez vague, mais qui maintient l'idée de consentement. On peut évidemment regretter, comme certains l'ont fait, la première version de l'article 36 *bis*, qui visait les circonstances précises dans lesquelles le consentement est admis.

37. En tant que membre de la Commission, M. Reuter serait prêt à accepter que l'on ne tienne pas compte du cas de la CEE, car il s'agit d'une organisation de caractère limité, qui n'est pas responsable de la paix. Mais il regretterait très vivement que l'on ne tienne aucun compte d'organisations de caractère universel comme l'ONU, car il ne lui paraît pas raisonnable de prévoir, pour ces organisations, une procédure exigeant un consentement formel, exprès et par écrit dans tous les cas, même dans les cas d'urgence et même quand il est clair qu'aucun Etat n'a émis d'objection. La Commission peut évidemment décider de ne tenir aucun compte de la pratique de l'Organisation des Nations Unies à cet égard — car c'est en vertu de la pratique, et non de la Charte, que l'ONU peut conclure des accords internationaux.

38. M. OUCHAKOV estime qu'il n'existe aucun rapport entre l'Organisation des Nations Unies et l'article 36 *bis*, car un accord conclu entre l'ONU et un Etat ne peut pas lier les Etats Membres de l'ONU sans leur consentement. En effet, selon la règle générale énoncée à l'article 34, un traité entre un Etat et une organisation internationale ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans le consentement de cet Etat. Dans le cas d'un accord de siège conclu par l'ONU, les droits établis en faveur des Etats Membres de l'ONU peuvent être acceptés tacitement, mais les obligations doivent être acceptées expressément et par écrit.

La séance est levée à 13 heures.

⁷ Résolution 2777 (XXVI) de l'Assemblée générale, annexe.

⁸ Résolution 169 (II) de l'Assemblée générale.

⁹ Voir *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 197 et 198, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, projet d'articles sur le droit des traités, art. 32.

¹⁰ *Ibid.*, p. 197, art. 31.

¹¹ Voir *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. 288, doc. A/CONF.39/L.25.