

Document:-  
**A/CN.4/SR.1549**

**Compte rendu analytique de la 1549e séance**

sujet:  
**<plusieurs des sujets>**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1979, vol. I**

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

traité ou de l'accord, car la violation aura déjà été acceptée. On peut également imaginer qu'une partie conclut un traité en croyant que l'une de ses clauses est nulle. La signature du traité est une conduite qui vaudra acquiescement à la validité des clauses du traité. Dans tous ces cas, l'acquiescement par la conduite tenue à l'égard d'un traité emporte déchéance du droit de se prévaloir d'une cause d'extinction ou de suspension du traité considéré. Si cette solution s'applique à l'égard des Etats, elle doit s'appliquer aussi, et dans la même mesure, aux organisations internationales.

24. La question sera alors de savoir à qui attribuer la conduite d'une organisation internationale. Cette question est liée à celle de la compétence pour conclure des traités, qui relève du projet d'article 46. Aux fins du projet d'article 45, il faut partir de l'hypothèse que l'organisation internationale est compétente en la matière, faute de quoi les dispositions de l'alinéa *b* de la variante B ne pourraient être invoquées.

25. Pour M. Jagota, les Etats et les organisations internationales doivent être placés sur un pied d'égalité, et il faut éviter d'accorder aux organisations une position privilégiée par rapport aux Etats.

26. Enfin, la distinction envisagée dans la note 18 du rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/319) semble difficilement justifiable. La variante A devrait s'appliquer sans distinction aux deux groupes d'articles : 46 à 50, et 60 et 62.

27. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que la note en question n'est sans doute pas assez explicite. Elle propose une solution de compromis entre la position de M. Reuter, qui est plutôt favorable à la variante A, et la conclusion à laquelle conduisent les résultats de l'examen de l'article 39 par le Comité de rédaction. La solution consistant à distinguer certains groupes d'articles n'est peut-être pas très heureuse, mais on peut admettre qu'il faille protéger davantage les organisations internationales dans les cas très graves visés par les articles 46 à 50, relatifs à la validité du consentement, que dans les cas visés par les articles 60 et 62, qui ne mettent pas en cause le consentement dans son essence, mais la survenance d'événements extérieurs. C'est ainsi que l'article 60 soulève une question de responsabilité. Comme l'a fait observer M. Pinto, la question de la responsabilité des organisations internationales, laquelle est différente de celle des Etats, n'a pas été étudiée par la Commission, mais il n'en demeure pas moins qu'elle s'inscrit dans le même schéma général. Les questions de responsabilité sont tout de même beaucoup moins graves que les questions de nullité. Une constatation analogue vaut pour l'article 62, relatif au changement fondamental de circonstances.

28. M. NJENGA ne voit aucune raison d'établir une distinction entre les Etats et les organisations internationales dans le cadre du projet d'article 45. Il reconnaît cependant que ce serait aller au-devant de difficultés que d'admettre que les organisations internationales perdent certains droits par acquiescement. En réalité, M. Njenga n'est pas absolument favorable à une telle règle, même dans le cas des Etats.

29. L'un des nombreux problèmes concrets qui se présentent tient à la difficulté de déterminer à qui doit être attribuée la conduite d'une organisation internationale. Ainsi, dans le cas d'un prêt de la BIRD, on pourrait soutenir que le fait que le représentant local de cette institution n'a pas activement cherché à obtenir le remboursement à l'échéance équivaut à un acquiescement, par lequel la Banque aurait renoncé à son droit. Quelle serait cependant la situation lorsque la question viendrait devant les Etats membres, et qui serait responsable du financement des pertes ? De même, bien que les organisations internationales jouissent de l'immunité fiscale en vertu de la plupart des accords de siège, il est parfois prévu qu'un impôt peut être perçu, puis remboursé ultérieurement. Cependant, dans l'hypothèse où une organisation internationale négligerait de demander le remboursement, on pourrait interpréter ce comportement comme indiquant que l'organisation a décidé de renoncer au droit prévu. Là encore, quelle serait la situation lorsque cette organisation internationale serait amenée à justifier de son comportement et de l'emploi des sommes importantes en cause devant ses Etats membres ?

30. A cet égard, M. Njenga ne peut que constater que les organisations internationales diffèrent des Etats quant aux mécanismes de prise des décisions et quant aux structures, et ne doivent donc pas être assimilées à ces derniers aux fins du projet d'article 45. Il est donc favorable à la variante B.

*La séance est levée à 11 h 35.*

## 1549<sup>e</sup> SÉANCE

*Lundi 11 juin 1979, à 15 h 5*

*Président : M. Milan ŠAHOVIĆ*

*Présents : M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Schwebel, M. Sucharitul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta, M. Yankov.*

### Organisation des travaux (suite\*)

1. Le PRÉSIDENT fait savoir que le Bureau élargi recommande à la Commission de constituer de nouveau, pour la session en cours, un groupe de planification du Bureau élargi, qui serait chargé d'examiner le programme et les méthodes de travail futurs de la Commission et de faire rapport à ce sujet au Bureau élargi. Le Groupe serait composé de M. Pinto (président), M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Reuter, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat et M. Yan-

\* Reprise des débats de la 1539<sup>e</sup> séance.

kov. Comme de coutume, tout membre de la Commission qui le désirerait pourrait assister aux réunions du Groupe de planification.

2. En l'absence d'objection, le Président considérera que la Commission décide d'accepter la recommandation du Bureau élargi.

*Il en est ainsi décidé.*

3. Le PRÉSIDENT rappelle que la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, dont la Commission a abordé l'étude le 6 juin, sera examinée jusqu'au 26 juin. Comme le Rapporteur spécial chargé de ce sujet devra s'absenter les 18 et 19 juin et que le Rapporteur spécial chargé du sujet du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation devra s'absenter quelques jours pendant la période du 20 au 26 juillet initialement prévue pour l'étude de ce sujet, le Bureau élargi recommande de consacrer les séances des 18 et 19 juin à l'étude de ce dernier sujet. Quant aux séances de la période du 20 au 26 juillet auxquelles ne pourra pas assister le Rapporteur pour le sujet du droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, elles pourraient être réservées à l'étude du premier rapport du Rapporteur spécial pour le sujet des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens.

4. En l'absence d'objection, le Président considérera que la Commission décide d'accepter la proposition du Bureau élargi, le programme de travail adopté par la Commission à sa 1539<sup>e</sup> séance sur proposition du Bureau élargi devant être modifié en conséquence.

*Il en est ainsi décidé.*

**Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/319]**  
[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES

PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 45 (Perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application) <sup>1</sup> [suite]

5. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que la logique adoptée par le Rapporteur spécial tout au long du projet d'articles l'incline à préférer pour l'article 45 le texte de la variante A.

6. Dans le cas d'une organisation internationale, le mécanisme prévu par les règles pertinentes de cette organisation pour l'acceptation des traités intervient nécessairement, que l'on retienne la variante A ou la variante B — implicitement dans le premier cas et expressément dans le second. L'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2 <sup>2</sup> définit l'expression « règles de l'organisation », et il apparaît dès l'article 6 qu'il s'agit, en l'occurrence, des règles en vigueur concernant la

capacité de l'organisation de conclure des traités. Le paragraphe 3 de l'article 36 indique, de même, comment doit s'exprimer le consentement d'une organisation tierce en renvoyant aux « règles pertinentes de cette organisation ».

7. Comme le Rapporteur spécial le souligne dans son rapport (A/CN.4/319), les droits d'une organisation internationale sont mieux protégés que ceux d'un Etat. Le respect des règles de l'organisation est exigé parce qu'en principe l'organisation ne peut agir que conformément à ces règles. Mais, en fait, la faiblesse des organisations internationales est plus apparente que réelle, puisqu'une organisation n'est déterminée dans sa conduite que par ses propres règles, et cela que ces règles fassent ou non l'objet d'une mention à l'article 45.

8. Les différences fondamentales existant entre une organisation internationale et un Etat interdisent de les placer sur un pied d'égalité en tant que sujets de droit international. Une organisation internationale n'a d'autres privilèges que ceux qui lui sont accordés par les Etats membres conformément à son acte constitutif. Certes, de nombreuses différences se sont atténuées au fil des années. Il suffit de rappeler sur ce point l'avis consultatif rendu le 11 avril 1949 par la CIJ au sujet de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, dans lequel la Cour a reconnu que l'existence de l'ONU était une réalité qui s'imposait à tous les Etats du monde, qu'ils aient ou non reconnu l'Organisation <sup>3</sup>. On notera en outre avec intérêt que, selon l'avis de la Cour, 50 Etats, qui représentaient à l'époque une très grande majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective, et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls <sup>4</sup>.

9. M. SUCHARITKUL constate que les avis des membres de la Commission sont très partagés. Les uns souhaitent protéger les organisations internationales parce qu'elles sont plus faibles que les Etats ; les autres ne voudraient pas donner aux organisations internationales un statut privilégié et, pour sauvegarder l'égalité entre Etats et organisations internationales, proposent de supprimer pour les Etats la possibilité d'un acquiescement à raison de la conduite.

10. Il convient sans doute de mettre au premier plan la protection des faibles, qui est un principe fondamental du droit international. Or, c'est en fonction d'un autre principe du droit international, celui de l'égalité des Etats, que peut être précisée l'idée de faiblesse. A ce propos, M. Sucharitkul rappelle qu'en réponse à un de ses disciples, qui lui demandait pourquoi l'égalité absolue n'existait pas entre les êtres humains, le Bouddha a dit : « Observe tes deux mains ; chacune a cinq doigts, mais regarde bien s'ils sont égaux. » En effet, l'égalité n'est pas de ce monde, ni entre Etats, ni entre organisations internationales, ni entre Etats et organisations internationales. Toutefois, à une époque où les Etats ont la possibilité de se faire entendre devant

<sup>1</sup> Pour texte, voir 1548<sup>e</sup> séance, par. 6.

<sup>2</sup> Voir 1546<sup>e</sup> séance, note 4.

<sup>3</sup> C.I.J. Recueil 1949, p. 174.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 185.

des institutions internationales, les inégalités et les injustices sont sans doute moins criantes que par le passé.

11. C'est parce que la portée de l'acquiescement est imprécise qu'il convient de protéger les faibles contre son application. A cet égard, il faut distinguer l'acquiescement de la conduite ultérieure et du comportement positif. Par acquiescement, on peut avoir en vue un simple assentiment tacite. Il faudra donc préciser dans quelles circonstances bien déterminées le droit international considère qu'il y a acceptation par acquiescement. Diverses résolutions de l'Assemblée générale, comme celles qui concernent la souveraineté permanente des Etats sur leurs ressources naturelles, la décolonisation et les relations amicales entre les Etats, contribuent à limiter le recours à la notion d'acquiescement, si dangereux pour les faibles.

12. Il est sans doute difficile de comparer la faiblesse d'un Etat à celle d'un autre Etat ou la faiblesse d'une organisation internationale à celle d'une autre organisation internationale ou d'un Etat. Il n'en demeure pas moins que certains sujets de droit international sont plus faibles que d'autres, et que l'on peut difficilement les mettre tous sur un pied d'égalité et renoncer à admettre l'acceptation par acquiescement même dans le cas des Etats, comme le propose M. Jagota.

13. M. FRANCIS dit qu'il appuie sans hésitation le texte de la variante B. Les articles 46 à 50 et 60 et 62, mentionnés à l'article 45, confèrent à tout Etat et à toute organisation internationale le droit de se libérer, dans certaines circonstances particulières, des obligations nées d'un traité ; quant à l'article 45, il tend à édicter une règle concernant les causes de déchéance de ce droit. A la séance précédente, M. Pinto a mis en évidence les différences qui séparent les organisations internationales des Etats sur le plan de leur organisation et de leur structure fondamentale. Les organisations internationales et les Etats ne sont comparables que dans la mesure où les unes et les autres sont sujets de droit international, et il ne faut jamais oublier que les organisations internationales sont des créations des Etats et fonctionnent dans des domaines de compétence expressément délimités et conformément aux règles dont elles sont dotées. Il est donc essentiel de garder à tout moment présentes à l'esprit les différences fondamentales qui existent entre les organisations internationales et les Etats et d'en souligner les effets, comme on l'a fait, par exemple, aux articles 19 et 19 *bis* concernant la formulation des réserves.

14. Ces différences ressortent des dispositions de l'article 7, concernant les pleins pouvoirs et pouvoirs, et l'article 45 doit également en tenir compte. Si, au cours des négociations en vue de la conclusion d'un traité, le ministre des affaires étrangères d'un Etat et le chef du secrétariat d'une organisation internationale s'informent mutuellement des restrictions auxquelles ils sont soumis, mais outrepassent ensuite leur mandat et concluent un traité, l'Etat concerné pourra normalement refuser d'être lié par le traité, entré en vigueur au moment de la signature, parce que les restrictions imposées au ministre des affaires étrangères auront été portées à la connaissance de l'autre partie. Toutefois, si ledit Etat ne se prévaut pas de son droit de dénoncer le

traité dans le délai prescrit, il sera alors lié par le traité en vertu des dispositions de l'alinéa *b* de l'article 45. La situation sera différente dans le cas du chef du secrétariat d'une organisation internationale, et cette dernière ne sera pas liée par le traité aussi rapidement que l'Etat pour la simple raison qu'il est admis en pratique que les organisations internationales et les Etats fonctionnent de manière différente. Quand bien même elle entendrait entériner les bonnes intentions du chef du secrétariat, l'organisation internationale devra nécessairement constater que celui-ci n'a pas agi conformément aux règles de l'organisation lorsqu'il a signé le traité en question. En pareil cas, l'action du ministre des affaires étrangères sera source d'obligations pour l'Etat, tandis que celle du chef du secrétariat de l'organisation internationale ne liera pas l'organisation, car sa compétence était délimitée par les règles pertinentes de l'organisation.

15. On a déjà fait mention de la faiblesse des organisations internationales, faiblesse qui serait attribuable à l'apparente rigidité de leurs règles. Si l'on suppose, par exemple, qu'un Etat et une organisation sont représentés aux négociations en vue d'un traité à un niveau inférieur à celles de ministre des affaires étrangères de l'Etat et de chef du secrétariat de l'organisation internationale, et que les négociations sont entachées de dol, selon le projet d'article 49, ou de corruption d'un représentant, selon le projet d'article 50, le ministre des affaires étrangères peut néanmoins décider que le traité doit être honoré. Il ressort clairement de l'article 45 que l'Etat sera lié par le traité. En revanche, si le chef du secrétariat de l'organisation internationale décide, nonobstant le dol ou la corruption, d'autoriser l'approbation du traité, l'organisation internationale ne sera pas liée par la décision du chef du secrétariat, qui la représente pourtant incontestablement, parce que les règles pertinentes de l'organisation n'auront pas été respectées.

16. Ces exemples montrent que l'article 45 doit tenir compte des différences existant entre les Etats et les organisations internationales en ce qui concerne leur processus de prise de décisions.

17. M. OUCHAKOV exprime sa préférence pour la variante B, mais souligne qu'elle ne résout pas tous les problèmes. Il insiste sur la nécessité de préciser le sens de la formule « après avoir eu connaissance des faits », qui s'applique à la fois aux Etats et aux organisations internationales dans l'article à l'examen. Si un organe d'un Etat est au courant d'un certain fait, cet Etat est présumé être au courant de ce fait en raison de l'unité de la puissance publique. Par exemple, si un Etat conclut avec un autre Etat un traité d'assistance financière et apprend par la suite que ce dernier a eu un comportement frauduleux, si son ministère des affaires étrangères continue de verser l'assistance financière convenue, il est engagé par le comportement de ce ministère même si celui-ci a agi *ultra vires*. En revanche, si l'assemblée générale d'une organisation internationale décide d'accorder une assistance financière à un Etat et que les services financiers de cette organisation continuent à fournir cette assistance bien qu'il ait été établi que l'Etat bénéficiaire a eu un

comportement frauduleux, il n'est pas possible d'invoquer une prétendue conduite de l'organisation ou de son assemblée générale. En effet, il n'existe pas, pour une organisation internationale, d'équivalent de la puissance publique des Etats. Chaque organe d'une organisation internationale agit dans les strictes limites de sa compétence, et le comportement de ses services financiers ne la lie pas. La conduite d'une organisation internationale s'exprime plutôt dans ses délibérations, sa documentation et surtout dans les décisions de ses organes.

18. L'article 45 de la Convention de Vienne<sup>5</sup> permet à un Etat de déroger, par son acceptation expresse ou par sa conduite, à certaines des dispositions relatives à la nullité des traités, à savoir les articles 46 à 50, à l'exclusion des articles 51 à 53. Un Etat peut donc, par le truchement de l'article 46 (Dispositions du droit interne concernant la compétence pour conclure des traités), déroger à une règle de son droit interne d'importance fondamentale, comme une règle de droit constitutionnel. Pour M. Ouchakov, pareille possibilité ne saurait être prévue pour une organisation internationale. Les règles pertinentes dont il est question à l'alinéa *b* de la variante B sont celles qui concernent la conclusion des traités, et on ne saurait les mettre sur le même plan que les règles relatives à la modification de l'acte constitutif de l'organisation. Il faudrait donc exclure du jeu de l'article 45 non seulement les articles 51 à 53, mais aussi l'article 46.

19. Plutôt que de considérer que les organisations internationales sont plus faibles que les Etats ou, au contraire, qu'elles sont égales aux Etats, il vaudrait mieux reconnaître qu'elles se trouvent dans une situation tout à fait différente de celle des Etats. Si tel n'était pas le cas, la Convention de Vienne leur serait applicable, et le projet en cours d'élaboration serait sans objet. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la capacité de conclure des traités les organisations se distinguent des Etats puisque, conformément au projet d'article 6, cette capacité est régie par les règles pertinentes de l'organisation. Alors qu'une organisation peut ne pas être habilitée à conclure des traités, tout Etat a la capacité d'en conclure, non pas en raison de son droit interne, mais en vertu du principe général consacré par l'article 6 de la Convention de Vienne. Il importe donc de prendre en considération le fait que les organisations internationales ne peuvent agir que conformément à leurs règles pertinentes. Admettre qu'une organisation internationale peut agir contrairement à son statut, que ce soit par son acceptation expresse ou par un acquiescement, serait mettre en péril son existence même, puisque l'acte constitutif d'une organisation constitue le fondement de ses fonctions et de ses pouvoirs.

20. M. SCHWEBEL dit que sa position générale au sujet du projet d'articles est qu'il faut réduire au minimum les différences entre les Etats et les organisations internationales pour ce qui est de leur capacité de conclure des traités et des procédures à suivre à cet effet, et cela en vue de renforcer les organisations internationales et leur rôle dans la vie

internationale. Or, M. Schwebel doute qu'en cherchant à restreindre la capacité des organisations internationales de conclure des traités, par rapport à celle des Etats, le projet d'articles renforce ces organisations. Il ne pense pas que le critère de la partie la plus faible soit susceptible d'une application systématique. Il peut y avoir des cas dans lesquels une organisation internationale est plus forte qu'un Etat. Un Etat débiteur qui a un besoin pressant de devises est-il plus fort ou plus faible que le FMI ? M. Schwebel n'est pas aussi sûr que M. Ouchakov que le représentant d'une organisation internationale ne puisse pas lier cette organisation dans la limite de ses pouvoirs apparents aussi bien que de ses pouvoirs réels. De même, il doute de la valeur de l'argument selon lequel la capacité des organisations internationales de conclure des traités est limitée par leurs règles. Les pouvoirs des organisations internationales ne sont pas simplement ceux qui sont expressément énoncés dans leur acte constitutif. Il convient d'avoir présent à l'esprit que, par la pratique, par une interprétation libérale et constructive de leur acte constitutif, les organisations internationales peuvent se développer et étendre leurs pouvoirs. Or, ces pouvoirs devraient pouvoir s'exercer dans le domaine de la conclusion des traités aussi bien que dans d'autres.

21. Telles sont les raisons pour lesquelles M. Schwebel est favorable à la variante A, bien qu'il se rende compte qu'il puisse y avoir des arguments de poids — et il y en a effectivement — à l'appui de la variante B.

22. M. VEROSTA estime qu'il ne sert à rien de comparer les organisations internationales aux Etats pour essayer de déterminer si elles sont plus faibles que les Etats. En effet, les organisations internationales ne sont jamais que ce que les Etats désirent qu'elles soient, et les Etats qui les fondent en restent les maîtres. Quant à la capacité de conclure des traités, elle découle, pour les Etats, de règles explicites de leur droit constitutionnel. Pour leur part, les organisations internationales ont dû lutter pour obtenir la capacité de conclure des traités, et celle-ci ne leur a été accordée par les Etats que pour des raisons de commodité. Il n'y a pas lieu de craindre qu'en faisant une distinction entre Etats et organisations internationales on mette celles-ci dans une position d'infériorité, car elles auront toujours les pouvoirs que leur accorderont leur acte constitutif ou les décisions de leurs organes, c'est-à-dire en définitive leurs Etats membres. Aucune disposition du projet ne pourra d'ailleurs empêcher les Etats de donner des pouvoirs extrêmement étendus à un organe.

23. En définitive, la variante B est la seule acceptable, mais elle pourrait être modifiée dans le sens indiqué par M. Ouchakov. On ne peut pas aller à l'encontre de la volonté des Etats membres d'une organisation et les empêcher, par exemple, d'habiliter un organe à conclure librement n'importe quel traité. Mais il importe de rendre certaines organisations sensibles aux dangers qui les menacent et que l'examen de l'article 45 a mis en lumière.

24. M. QUENTIN-BAXTER dit que l'on peut faire valoir, en faveur de la variante B, que l'article 45 de la Convention de Vienne reflète le principe de la souveraineté des Etats, et que le simple fait de la non-souveraineté des organisations internationales justifie

<sup>5</sup> Voir 1546<sup>e</sup> séance, note I.

que l'on fasse une différence entre les Etats et les organisations internationales. On peut également ajouter que les articles 46 à 50 concernent tous des aspects du processus de conclusion des traités, et que c'est précisément pour ce qui touche à ce processus que l'on tend à exiger de la part des organisations internationales un plus grand degré de formalisme que de la part des Etats. La variante B donne à penser que, pour ce qui est des questions que peut soulever l'application des articles 46 à 50, les Etats sont avertis que, dans leurs rapports avec des organisations internationales, ils doivent protéger leurs propres intérêts en veillant à ce que l'organisation qui est leur partenaire au traité observe strictement toutes les formes requises pour la conclusion des traités.

25. Si l'on regarde au-delà, il apparaît cependant que le problème dont la Commission est saisie à propos de l'article 45 n'est que le prélude au problème tout à fait fondamental de la formulation de l'article 46. Si les organisations internationales peuvent être considérées comme de simples mécanismes, il est certain que la Commission doit, dans les articles 45 et 46, prévoir des dispositions beaucoup plus restrictives pour les organisations que pour les Etats. Mais M. Quentin-Baxter a des doutes sur le point de savoir dans quelle mesure cette façon de voir correspond aux réalités de la vie internationale contemporaine.

26. Pour sa part, M. Quentin-Baxter attache un certain prix à la voie moyenne — suggérée dans la note 18 du rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/319) — consistant à adopter une solution dans le cas des articles 46 à 50 et une autre solution dans le cas des articles 60 et 62. L'article 60 prévoit le cas d'une violation substantielle d'un traité. Selon la Convention de Vienne, une violation substantielle d'un traité consiste notamment en la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité. Dans les relations entre Etats, l'article 45 présente manifestement un intérêt en pareil cas, car il permet, indépendamment des questions de responsabilité, de maintenir les relations entre les Etats parties comme si la violation ne s'était pas produite. Or, les mêmes considérations pourraient jouer dans les relations entre un Etat et une organisation internationale. Il semble que, même dans les relations avec les organisations internationales, il y va de l'intérêt de la coopération et du respect des traités que les parties, y compris les organisations internationales, puissent maintenir leurs relations comme si la violation ne s'était pas produite, en prévoyant en cas de violation les sanctions qu'ils jugent appropriées, et qu'au bout d'un certain temps une pratique de cette sorte s'impose aussi bien dans le cas des organisations internationales que dans le cas des Etats.

27. En conclusion, M. Quentin-Baxter déclare que, tout en étant sensible aux arguments avancés en faveur de la variante B, il éprouve des doutes quant à l'opportunité de cette variante, du moins en ce qui concerne les articles 60 et 62.

28. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission ont abordé le problème traité à l'article 45 sous l'angle des ressemblances et des différences existant entre les Etats et les organisations

internationales. Aucun d'eux n'a soutenu que la situation des organisations internationales était exactement la même que celle des Etats, mais certains — comme M. Jagota, M. Díaz González et, dans une certaine mesure, M. Schwebel — ont été plus sensibles aux ressemblances et se sont montrés favorables à la variante A, qui est fondée sur l'assimilation des deux situations, tandis que d'autres ont été plus sensibles aux différences et se sont prononcés pour la solution proposée dans le texte B, qui pose le principe d'un traitement différent pour les organisations internationales et pour les Etats.

29. Cependant, il existe encore une troisième option, qui n'a pas été mentionnée par le Rapporteur spécial ni par les membres de la Commission, et qui consiste à rapprocher la position des Etats et celle des organisations internationales en supprimant l'alinéa *b* du texte repris de la Convention de Vienne, pour les Etats comme pour les organisations internationales.

30. Le Rapporteur spécial rappelle, à ce sujet, que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités avait été saisie d'une proposition qui tendait à supprimer l'alinéa *b* de l'article qui est devenu l'article 45, et qui n'a été rejetée que par 48 voix contre 19, avec 27 abstentions, à la 67<sup>e</sup> séance de la Commission plénière<sup>6</sup>. Par ailleurs, en repoussant le projet d'article 38 de la CDI<sup>7</sup>, qui permettait à la pratique des Etats de modifier un traité entre Etats, la Conférence a montré une certaine réticence à admettre que n'importe quelle conduite pouvait être considérée comme un acquiescement. Le Rapporteur spécial rappelle également que certains des Etats qui ont ratifié la Convention de Vienne ont formulé des réserves au sujet de l'alinéa *b* de l'article 45. Il fait observer, enfin, que, d'après la constitution de tous les Etats d'Amérique du Sud, les accords internationaux ne peuvent entrer en vigueur qu'avec l'approbation du parlement de ces Etats. Cette règle est sans doute violée dans la pratique, mais elle n'en existe pas moins.

31. Le Rapporteur spécial estime donc que, même si la Commission rejette cette troisième solution en faveur de la solution B, elle doit la garder présente à l'esprit et veiller à ne pas aller trop loin dans son commentaire lorsqu'elle essaiera de justifier les modifications apportées, en ce qui concerne les organisations internationales, à la règle énoncée à l'article 45 de la Convention de Vienne. Il serait dangereux, en effet, de fonder ces modifications sur une différence trop grande entre les organisations internationales et les Etats, en opposant la faiblesse des unes à la force des autres, car un tel argument impliquerait l'existence de règles ou d'interprétations qui ne sont pas admises à l'heure actuelle par tous les Etats.

32. Le Rapporteur spécial ne pense pas, pour sa part, qu'il serait prudent de s'engager dans cette troisième voie, mais il se devait de la signaler en raison de son importance.

<sup>6</sup> 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. 177 et 178, doc. A/CONF.39/14, par. 382, sect. i, al. *b*, et par. 386, al. *a*.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 170 et 171, doc. A/CONF.39/14, par. 342 à 348.

33. Comme l'a souligné M. Verosta, le véritable problème politique ne réside pas dans la faiblesse des organisations internationales, mais dans le conflit qui existe entre le secrétariat de ces organisations et leurs organes composés de représentants des gouvernements. Mais le Rapporteur spécial fait observer que les secrétariats des organisations internationales essaient d'aider les gouvernements à trouver des compromis et à résoudre leurs problèmes. Il serait donc dangereux, à son avis, d'adopter des dispositions qui risqueraient de stériliser toute initiative prise par les secrétariats des organisations internationales.

34. Comme l'a fait observer M. Quentin-Baxter, les articles 60 et 62 n'ont pas le même caractère que les articles 46 à 50, car ils touchent au problème de la responsabilité. On peut en effet concevoir que, sur le plan contractuel, une cause de nullité soit maintenue en dépit d'un certain comportement, mais le problème de la responsabilité n'en reste pas moins entier.

35. Le Rapporteur spécial pense, comme M. Ouchakov, que l'article 46 est au cœur du problème qui se pose, par anticipation, à propos de l'article 45. Il pense également, comme M. Ouchakov, que ce sont les organes compétents pour engager l'Etat ou l'organisation internationale qui doivent avoir connaissance des faits et qui doivent donner l'acquiescement. Il est surprenant, à cet égard, de constater que, dans la sentence rendue en 1963 au sujet de l'interprétation de l'accord aérien du 27 mars 1946 entre la France et les Etats-Unis d'Amérique<sup>8</sup>, le tribunal arbitral a estimé que de petits fonctionnaires appartenant à des services techniques pouvaient, par leur conduite, modifier un accord conclu par des organes de l'Etat ayant le pouvoir de conclure des traités. Il faut donc préciser, en ce qui concerne les organisations internationales, quel est l'organe qui doit avoir connaissance des faits et à quel niveau doit se situer la conduite. Le Rapporteur spécial partage, à cet égard, la façon de voir de M. Ouchakov. Mais il se sépare de lui en ce qui concerne la valeur à attribuer à la conduite de l'organisation.

36. En effet, si une organisation internationale a conclu un traité contraire à une règle fondamentale de sa constitution et que, le fait étant venu à la connaissance d'un de ses principaux organes, composé de représentants d'Etats membres, cet organe décide, sans procéder à une modification de la constitution et des règles pertinentes de l'organisation, de ne pas soulever la question, l'organisation continue à appliquer le traité. On peut dire, comme M. Ouchakov, que cette attitude ne change rien et que le traité reste nul, car, pour que le traité soit valide, il fallait que l'organisation modifie sa charte constitutive afin de l'adapter au traité.

37. Toutefois, si la Commission adopte cette position extrême, elle se heurte à un nouveau problème, qui est le problème de la prescription. Le Rapporteur spécial rappelle, à cet égard, qu'à la Conférence sur le droit des traités les Etats-Unis d'Amérique et la Guyane ont

proposé un amendement à l'article qui est devenu l'article 45 qui tendait à prévoir un délai au-delà duquel un Etat n'aurait plus le droit d'invoquer une cause de nullité<sup>9</sup>. C'est la disposition figurant à l'alinéa *b* qui a permis de repousser cet amendement, car la règle selon laquelle la conduite de l'Etat équivaut à un acquiescement produit le même effet que la prescription.

38. En ce qui concerne les organisations internationales, si la Commission décide que les causes de nullité — notamment celle qui est visée à l'article 46 — restent valables, même dans le cas où l'organisation s'est conduite comme si elle avait acquiescé à la validité du traité, il faudra introduire une règle concernant la prescription afin de compenser la disparition de la règle concernant la conduite, qui figurait à l'alinéa *b* de l'article de la Convention de Vienne.

39. Il faut également tenir compte d'une autre hypothèse, que la Commission devrait réserver dans son commentaire. Si l'organe compétent d'une organisation internationale, ayant eu connaissance d'une cause de nullité, décide, par un vote majoritaire, de ne pas soulever la question et de continuer à exécuter le traité, puis change subitement de politique du fait d'un changement de majorité dû à l'arrivée de nouveaux Etats membres, le problème de la responsabilité de l'organisation internationale se pose. La Commission doit donc réserver ce problème, car elle ne peut pas le résoudre dans le projet d'articles à l'examen ni ailleurs, étant donné qu'elle n'a pas actuellement de projet d'articles à l'étude sur la responsabilité des organisations internationales. Elle retrouvera d'ailleurs ce problème à propos de l'article 46.

40. En ce qui concerne le problème posé par la sécurité des relations internationales, le Rapporteur spécial signale que la Constitution de la V<sup>e</sup> République française contient une règle selon laquelle la France peut ratifier un traité contraire à sa constitution, mais à condition de modifier le texte de celle-ci avant de ratifier le traité. La charte constitutive de la CEE contient une disposition analogue, selon laquelle la Communauté peut conclure un traité contraire à sa charte, mais à certaines conditions : sur l'initiative de certains de ses organes, l'avis de la Cour de justice peut être demandé, et en cas d'avis négatif le traité ne peut entrer en vigueur qu'après modification de l'acte constitutif<sup>10</sup>.

41. Le Rapporteur spécial estime en conclusion que si la Commission décide, en choisissant la variante B, de ne pas appliquer aux organisations internationales la règle figurant à l'alinéa *b* de l'article de la Convention de Vienne, elle devra prévoir une disposition relative à la prescription. Mais elle ne pourra résoudre ce problème qu'après avoir examiné l'article 46.

42. M. OUCHAKOV n'ignore pas que certaines organisations internationales ont une pratique contraire à leurs règles. Mais on peut admettre cet état de choses sans, pour autant, le consacrer par une règle générale

<sup>8</sup> Voir *Revue générale de droit international public*, Paris, 3<sup>e</sup> série, t. XXXVI, n<sup>o</sup> 1 (janv.-mars 1965), p. 189.

<sup>9</sup> Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (op. cit.)*, p. 177, doc. A/CONF.39/14, par. 382, sect. ii, al. a.

<sup>10</sup> Voir *Traité instituant la Communauté économique européenne (Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 294, p. 3)*, art. 228.

en affirmant qu'une organisation internationale peut, par sa pratique, contredire ses propres règles.

43. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que si certaines organisations internationales ont une charte constitutive très rigide, il peut y en avoir d'autres dont les règles sont plus flexibles. Tout en reconnaissant, avec M. Ouchakov, qu'il est impossible d'énoncer une règle générale qui consacre cette flexibilité, il pense qu'il est possible par contre d'énoncer, en termes prudents, une règle qui réserve à chaque organisation internationale la liberté d'admettre une coutume dans ses règles pertinentes. Il estime, pour sa part, qu'il ne faut pas exclure la coutume pour toutes les organisations internationales, et qu'il faut se garder d'adopter une formule trop rigide qui bloquerait les possibilités d'évolution de ces organisations.

*La séance est levée à 18 heures.*

## 1550<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 12 juin 1979, à 10 h 5*

*Président : M. Milan ŠAHOVIĆ*

*Présents : M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Schwebel, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.*

### **Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/319]**

[Point 4 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 45 (Perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application)<sup>1</sup> [fin]

1. M. JAGOTA rappelle qu'à la séance précédente le Rapporteur spécial a signalé la possibilité d'une troisième variante du projet d'article 45, qui reprendrait le texte A, amputé de l'alinéa b. Cette troisième solution est séduisante, car la suppression de l'alinéa b permettrait aux Etats et aux organisations internationales parties à un traité qui souhaiteraient ne pas tenir compte d'une circonstance susceptible d'être invoquée comme cause de nullité d'un traité et maintenir ledit traité en vigueur d'en convenir expressément par un

échange de notes ou de lettres, et non plus tacitement par leur conduite ou leur acquiescement. Le Comité de rédaction devra donc examiner la question de savoir si cette variante n'offrirait pas une solution satisfaisante.

2. Le Rapporteur spécial a rappelé qu'à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités une proposition tendant à supprimer l'alinéa b de l'article 42 (devenu l'article 45 de la Convention de Vienne<sup>2</sup>) avait été rejetée<sup>3</sup>. En conséquence, si elle décide de supprimer l'alinéa b de la variante A, la Commission devra justifier sa décision. Elle pourrait préciser sa position en soulignant que la Convention de Vienne concerne les traités auxquels des Etats sont seuls parties et que, par conséquent, la conduite des Etats, dans leurs relations entre eux, est pertinente pour déterminer s'il y a ou non perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité, tandis que le projet d'articles soumis à la Commission porte sur les traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales seulement. On pourrait ajouter qu'il convient d'assurer l'égalité des parties à un traité. On ne pourrait admettre qu'un Etat partie à un traité perde son droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité en raison de sa conduite ou de son acquiescement, alors qu'une organisation internationale partie au même traité bénéficierait d'un régime différent.

3. La question se pose également de savoir selon quelles formes une organisation internationale doit exprimer son acceptation de considérer qu'un traité reste en vigueur. Les règles des organisations internationales sur la procédure de conclusion des traités sont souvent peu détaillées. L'organe directeur de l'institution peut alors décider qui doit adopter un traité ou en confirmer la validité au nom de l'organisation. Il existera donc une certaine diversité, selon la pratique des différentes organisations. Cependant, dire qu'une organisation doit exprimer son acceptation conformément à cette pratique ne revient pas à dire qu'une simple conduite l'engagera ou entraînera pour elle la perte de son droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité. S'il convient de conserver une certaine souplesse, il convient aussi d'assurer l'égalité de traitement entre les parties.

4. M. JAGOTA propose donc que le Comité de rédaction étudie la possibilité de conserver la première phrase et l'alinéa a de la variante A, en supprimant l'alinéa b, qui pourrait être remplacé par le texte ci-après, lequel s'inspire du paragraphe 7 de l'article 37<sup>4</sup> :

« L'acceptation d'une organisation internationale prévue à l'alinéa précédent est régie par les règles pertinentes de cette organisation. »

5. M. SUCHARITKUL approuve la proposition de M. Jagota. Le but du droit international doit être, à son avis, la protection des faibles. Ce but n'a pas toujours été atteint dans le passé. Mais les conditions ont beaucoup changé, et l'on peut actuellement concevoir une société internationale où la protection juridique serait mieux assurée.

<sup>2</sup> Voir 1546<sup>e</sup> séance, note 1.

<sup>3</sup> Voir 1549<sup>e</sup> séance, par. 30.

<sup>4</sup> Voir 1546<sup>e</sup> séance, note 4.

<sup>1</sup> Pour texte, voir 1548<sup>e</sup> séance, par. 6.