

Document:-
A/CN.4/SR.1550

Compte rendu analytique de la 1550e 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:-
1979, vol. I

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

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^e 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)¹ [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 Vienne²) avait été rejetée³. 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 37⁴ :

« 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.

² Voir 1546^e séance, note 1.

³ Voir 1549^e séance, par. 30.

⁴ Voir 1546^e séance, note 4.

¹ Pour texte, voir 1548^e séance, par. 6.

6. M. Sucharitkul estime que la notion d'acquiescement est une notion périmée, qui procède de la théorie de la prescription acquisitive ou extinctive. Il fait observer que, dans le projet d'article 45, il ne s'agit pas seulement des organisations internationales, mais aussi des Etats. Il faut donc assurer la protection de tous les faibles — qu'il s'agisse d'organisations internationales ou d'Etats.

7. M. TABIBI dit que tous les arguments exposés par le Rapporteur spécial dans son rapport et oralement en faveur des variantes A et B sont également convaincants. Après avoir entendu les observations des membres de la Commission, il appuie cependant la proposition de M. Jagota, qui lui semble répondre à toutes les préoccupations exprimées au cours des débats et qui devrait offrir une solution satisfaisante lorsque le texte sera soumis à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Toutefois, même si le Comité de rédaction optait finalement pour cette troisième variante, les deux autres devraient néanmoins figurer dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale, afin que les membres de la Sixième Commission puissent exprimer leurs vues à ce sujet.

8. M. FRANCIS dit que la proposition de M. Jagota lui a d'abord inspiré une réaction de prudence, attendu qu'elle touche à la question fondamentale de savoir si, étant donné l'existence de l'alinéa *b* de l'article 45 de la Convention de Vienne, la suppression de l'alinéa correspondant du projet d'article 45 à l'examen permet d'affirmer que si, dans leurs relations entre eux, les Etats parties ne sont pas liés par leur conduite, c'est uniquement parce que la création de ce lien juridique est rendue impossible par la présence d'une ou de plusieurs organisations internationales. Qui plus est, les « règles de l'organisation », telles que les définit le paragraphe 1, al. *j*, de l'article 2 du projet, englobent la pratique établie de l'organisation qui, selon M. Francis, comprend la conduite. L'alinéa *b* de la variante B permettrait donc d'assurer la parité de traitement entre les organisations et les Etats.

9. M. Francis rappelle que l'une des objections formulées à la Conférence sur le droit des traités contre la proposition tendant à supprimer l'alinéa *b* du texte qui est devenu l'article 45 était qu'en vertu de cette disposition certains traités pourraient être considérés comme restant en vigueur, contrairement à ce qui se passerait si la disposition était supprimée. Or, depuis cette conférence, bien des choses ont changé. La Convention de Vienne est sur le point d'entrer en vigueur, et la Convention sur la succession d'Etats en matière de traités⁵, qui consacre le principe de la « table rase », a été adoptée. On peut donc se demander si, compte tenu de l'existence de ce dernier instrument, les Etats qui admettaient difficilement que la conduite puisse avoir des effets sur le plan de la validité des traités n'ont pas désormais un point de vue différent. Sans avoir d'objections insurmontables contre la proposition de M. Jagota, M. Francis souhaiterait néanmoins être convaincu que les considérations que lui-même a évoquées n'entrent pas en ligne de compte.

10. M. TSURUOKA est favorable, pour sa part, à la variante B, moyennant quelques modifications d'ordre rédactionnel. Au cas, toutefois, où la Commission déciderait d'adopter la variante A, il pense qu'il serait souhaitable d'ajouter à ce texte un nouveau paragraphe ainsi conçu :

« En tout cas, un Etat ou une organisation internationale qui invoque une cause de nullité d'un traité en vertu des [articles 46 à 50] ou des [articles 60 et 62] sera considéré comme ayant acquiescé à la validité du traité si une période de douze mois s'est écoulée depuis la date à laquelle cet Etat ou cette organisation a pour la première fois exercé des droits ou obtenu l'exécution d'obligations conformément au traité. »

M. Tsuruoka signale que cette proposition s'inspire de l'amendement à l'article 42 (devenu article 45) proposé par les Etats-Unis d'Amérique et la Guyane à la Conférence sur le droit des traités⁶.

11. M. VEROSTA pense lui aussi que le Comité de rédaction pourrait prendre pour base de discussion la proposition de M. Jagota, car cette proposition maintient la distinction entre les Etats et les organisations internationales. Or, la Commission a fait cette distinction dans tous les articles importants du projet déjà adoptés.

12. M. Verosta estime que la formule « régie par les règles pertinentes de cette organisation », proposée par M. Jagota, est acceptable. Il appelle toutefois l'attention de la Commission sur la définition donnée au paragraphe 1, al. *j*, de l'article 2, selon laquelle

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.

Il appelle également l'attention sur les paragraphes 3, al. *b*, et 4, al. *b*, de l'article 7, selon lesquels une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité et pour communiquer le consentement de cette organisation à être liée par un traité

s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que cette personne est considérée comme représentant l'organisation à ces fins sans présentation de pouvoirs.

La pratique des organisations internationales lui paraît être entendue dans un sens plus restrictif au paragraphe 1, al. *j*, de l'article 2 qu'aux paragraphes 3, al. *b*, et 4, al. *b*, de l'article 7.

13. M. PINTO précise que sa préférence pour la variante B ne repose ni sur des considérations de force ou de faiblesse relative des organisations internationales et des Etats, ni sur des considérations de logique ou de légalité, mais sur le critère primordial de l'intérêt collectif dans un cas particulier. Sur cette base, sa préférence va à la variante B en raison des exigences pratiques résultant de la structure, de l'organisation et des mécanismes de prise de décisions des organisations internationales, par opposition à ceux des Etats.

14. M. Pinto n'a pas d'objection à la proposition de M. Jagota (ci-dessus par. 4). Si l'on souhaite éviter

⁵ *Ibid.*, note 6.

⁶ Voir 1549^e séance, note 9.

d'accorder aux deux parties un traitement manifestement différent, la proposition de M. Jagota peut être soumise au Comité de rédaction.

15. En ce qui concerne la proposition de M. Tsuruoka (ci-dessus par. 10), l'intérêt collectif à la stabilité des traités entre en concurrence avec l'intérêt collectif qui appelle l'évolution quand les circonstances l'exigent. Cette proposition paraît fondée sur l'hypothèse, définitive et irréfutable, que des droits non exercés seraient réputés prescrits. M. Pinto examinerait volontiers la solution qui y est envisagée si l'hypothèse de départ n'était pas aussi catégorique. En réservant la possibilité de prouver que le non-exercice des droits pendant un délai de douze mois ne répondait pas à une quelconque intention de l'Etat de ne pas exercer lesdits droits, mais procédait de causes tout autres, on tiendrait compte de l'éventualité d'un changement social, tout en préservant la stabilité des traités.

16. M. JAGOTA tient à préciser la différence entre la pratique établie et la conduite. Bien qu'elle puisse se traduire par une conduite, la pratique établie relève du domaine de la procédure touchant la compétence pour exprimer l'acceptation au nom d'un Etat ou d'une organisation internationale. En revanche, la disposition concernant la conduite est une disposition de fond touchant la perte d'un droit par acquiescement. Cependant, bien que la pratique établie serve simplement de critère pour déterminer si l'accord a été exprimé régulièrement au nom d'un Etat ou d'une organisation internationale, elle comporte néanmoins un certain élément de formalisme, puisque l'acceptation doit être expresse. En revanche, si l'on retient la disposition concernant la conduite, l'acceptation de l'Etat ou de l'organisation internationale sera considérée comme ayant été tacitement donnée en raison de cette conduite.

17. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission semblent d'accord pour renvoyer le projet d'article 45 au Comité de rédaction. Celui-ci devra décider de ce qu'il faut dire dans le texte de l'article et de ce qu'il faut dire seulement dans le commentaire, car on peut dire dans le commentaire certaines choses importantes qu'il n'est pas indispensable de dire dans le texte de l'article.

18. Le Rapporteur spécial ne pense pas que M. Jagota ait raison de dire que, en adoptant une disposition qui modifierait le texte de l'article 45 de la Convention de Vienne en ce qui concerne la conduite des Etats, la Commission ne porterait pas atteinte à la Convention de Vienne dans la mesure où cette disposition ne vaudrait que pour la catégorie spéciale de traités visée par le projet d'articles. Il faut observer, en effet, qu'il existe des traités ouverts à tous les Etats qui ne font place qu'à une ou deux organisations internationales. En modifiant le texte de la Convention de Vienne en ce qui concerne la situation des Etats parties à ces traités, la Commission adopterait une disposition qui aurait des effets sur les relations entre Etats.

19. Le Rapporteur spécial fait observer que le sens du texte de la Convention de Vienne dépend de la manière dont on l'interprète. Le mot « conduite », à l'alinéa b de l'article 45, est très vague et n'exclut pas la formation d'une certaine pratique. Il peut désigner une pratique,

mais aussi un simple comportement. Par exemple, si un Etat ou une organisation internationale n'invoque pas une cause de nullité dans le cas d'un traité contraire à sa constitution, il ne s'agit pas encore d'une pratique, mais d'un simple fait. On peut hésiter à admettre qu'un comportement unique puisse modifier un traité, mais on est obligé de tenir compte de la pratique des Etats, et l'on ne peut pas refuser aux organisations internationales le droit d'avoir elles aussi leur pratique, au même titre que les Etats.

20. Le Rapporteur spécial estime, en fin de compte, que la solution du problème posé par l'article 45 dépend de la façon dont on interprète le mot « conduite » dans la Convention de Vienne. C'est de cette interprétation que dépend la question de savoir s'il faut ou non modifier le texte de la Convention de Vienne en ce qui concerne les organisations internationales. La Commission pourrait donc soumettre plusieurs variantes à la Sixième Commission de l'Assemblée générale.

21. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer le projet d'article 45 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁷.

ARTICLE 46 (Violation de dispositions concernant la compétence pour conclure des traités)

22. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 46 (A/CN.4/319), qui est ainsi libellé :

Article 46. — Violation de dispositions concernant la compétence pour conclure des traités

1. Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale.

VARIANTE A

2. Le fait que le consentement d'une organisation internationale a été exprimé en violation d'une disposition des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cette organisation comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de l'organisation d'importance fondamentale.

3. Une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat ou toute organisation se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi.

VARIANTE B

2. Dans le cas visé au précédent paragraphe, une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi.

3. Le fait que le consentement d'une organisation internationale a été exprimé en violation d'une disposition des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cette organisation comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de l'organisation d'importance fondamentale.

⁷ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1576^e séance.

4. Dans le cas visé au paragraphe 3, une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat non membre de l'organisation en cause et pour toute organisation internationale se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle relative à cette organisation et de bonne foi.

23. M. REUTER (Rapporteur spécial) propose d'apporter deux légères corrections au texte de la variante B en ajoutant, aux paragraphes 2 et 4, les mots « ou toute organisation internationale » après les mots « tout Etat ».

24. Le Rapporteur spécial rappelle que, si la question visée à l'article 46 de la Convention de Vienne a donné lieu à de nombreux débats d'ordre théorique, la Commission et la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités ont été sensibles avant tout à des considérations pratiques, car elles ont jugé indispensable d'assurer la sécurité des relations internationales en matière de traités. Elles ont estimé que lorsque le consentement d'un Etat à être lié par un traité avait été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités, cet Etat ne pouvait faire valoir cette cause de nullité qu'à deux conditions : la violation devait être manifeste, et elle devait concerner une règle de droit interne d'importance fondamentale.

25. La Conférence sur le droit des traités a ajouté à cette règle une disposition empruntée au commentaire de la Commission relatif à l'article 43 (devenu l'article 46) précisant ce qu'il faut entendre par « violation manifeste »⁸, et le texte de l'article a été adopté par 94 voix, avec 3 abstentions seulement⁹.

26. Faut-il étendre purement et simplement cette règle aux organisations internationales, faut-il l'écarter en ce qui les concerne, ou faut-il l'adapter à leur situation ?

27. Le Rapporteur spécial n'a pas retenu la possibilité d'écarter la règle formulée à l'article 46 de la Convention de Vienne en ce qui concerne les organisations internationales, car il lui a paru impossible d'admettre sans aucune restriction le droit d'une organisation internationale d'invoquer comme cause de nullité une violation de ses règles relatives à la compétence pour conclure des traités. En effet, la violation d'une règle pertinente d'une organisation internationale est, dans la plupart des cas, la violation d'un traité, car les organisations internationales sont créées par des traités. Un Etat cocontractant ne peut donc pas refuser de reconnaître le consentement d'une organisation internationale en s'opposant à l'interprétation que cette organisation donne de ses propres règles, car il est un Etat tiers par rapport au traité. On ne peut donc pas permettre à une organisation internationale d'invoquer sans restriction la violation d'une de ses règles, car on lui permettrait ainsi de se libérer de tous les traités qu'elle conclut.

⁸ 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. 179, doc. A/CONF./39/14, par. 394, al. f.

⁹ *Ibid.*, deuxième session, *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.6), p. 93, 18^e séance, par. 38.

28. Le Rapporteur spécial a donc proposé deux solutions : la première (variante A) consiste à étendre purement et simplement aux organisations internationales le compromis adopté pour les Etats par la Conférence de Vienne ; la seconde (variante B) consiste à maintenir la règle de la Convention de Vienne pour les Etats en la modifiant pour les organisations internationales.

29. Le Rapporteur spécial pense que, même si l'on décide de modifier la règle de la Convention de Vienne, il faut maintenir la condition selon laquelle la règle violée doit avoir une « importance fondamentale ». Il ne lui paraît pas nécessaire, en effet, d'accorder aux organisations internationales une protection qui irait au-delà de leurs règles fondamentales. On peut, évidemment, se demander ce qu'il faut entendre par une règle « fondamentale ». La Commission pourrait peut-être le préciser dans le texte de l'article ou dans le commentaire.

30. Le Rapporteur spécial pense également qu'il faut maintenir la condition selon laquelle la violation doit être « manifeste ». Toutefois, cette condition pose plusieurs problèmes. Lorsque la Convention de Vienne dispose, au paragraphe 2 de l'article 46, que

Une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi,

elle vise n'importe quel Etat, sans distinction.

31. Cependant, il existe une hypothèse particulière au projet d'articles, qui est celle des Etats membres d'une organisation internationale. Cette hypothèse est particulière, car la personnalité de l'organisation internationale n'efface pas complètement celle des Etats membres. Le Rapporteur spécial rappelle, à ce sujet, que la Commission a élevé des objections lorsqu'il a donné à entendre, à propos de l'article 36, que les Etats membres n'étaient pas toujours des Etats tiers par rapport à une organisation internationale.

32. Si une organisation internationale conclut un traité avec un Etat membre, cet Etat a-t-il le droit de dire qu'il ignore les règles pertinentes de l'organisation ? Le Rapporteur spécial pense qu'il serait excessif de l'affirmer, car ce sont les Etats membres qui élaborent les règles pertinentes de l'organisation et qui composent les organes où sont conclus les traités de l'organisation. Les Etats membres doivent donc savoir si un traité est contraire aux règles pertinentes de l'organisation.

33. Le Rapporteur spécial estime que la sécurité des relations internationales n'exige pas, pour les accords entre une organisation internationale et des Etats membres, une règle aussi stricte que celle qui est énoncée au paragraphe 2 de l'article 46 de la Convention de Vienne. Il a donc exclu les Etats membres du critère figurant au paragraphe 4 de la variante B. Il en a également exclu les organisations internationales membres de l'organisation en cause, qui doivent être assimilées aux Etats membres, car il a estimé qu'il ne fallait pas écarter l'hypothèse d'une organisation internationale membre d'une autre organisation internationale.

34. Comment faut-il déterminer les règles concernant la nullité des traités conclus entre une organisation

internationale et ses Etats membres ? Le commentaire de l'article à l'examen indique clairement que, dans le cas d'un accord entre une organisation internationale et ses Etats membres, ce sont normalement les règles pertinentes et la pratique de l'organisation qui déterminent dans quelles conditions la nullité peut être invoquée.

35. Le Rapporteur spécial pense qu'il serait dangereux de prétendre que l'article 46 peut résoudre une question aussi délicate, car c'est à chaque organisation qu'il appartient de déterminer dans quelles conditions la nullité d'un traité conclu entre elle et ses Etats membres peut être invoquée. Le projet d'article 46 ne régit que les rapports externes des organisations internationales, dans lesquels doit régner la sécurité, mais il ne prétend pas régir leurs rapports internes avec leurs Etats membres, qui varient d'une organisation à l'autre. Le Rapporteur spécial fait observer que, en excluant les Etats membres du critère proposé au paragraphe 4 de la variante B pour déterminer si une violation est manifeste, on exclut du même coup du champ d'application de l'article 46 tous les traités conclus par des organisations internationales avec leurs Etats membres, y compris les traités conclus par l'ONU et les institutions spécialisées.

36. M. OUCHAKOV souscrit, d'une manière générale, aux opinions exprimées par le Rapporteur spécial dans le commentaire de l'article 46 et dans sa présentation orale de cette disposition. Pour bien comprendre en quoi la situation d'une organisation internationale se distingue de celle d'un Etat dans l'article à l'examen, il faut d'abord se reporter à l'article correspondant de la Convention de Vienne. Selon cette disposition, un Etat ne peut invoquer comme vice du consentement le fait que son consentement à être lié par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités que si cette violation a été manifeste et si elle concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale. Quatre considérations, qui s'appliquent exclusivement aux Etats et non aux organisations internationales, justifient cet article.

37. En premier lieu, tout Etat est maître de son droit interne. Conformément à l'article 45 de la Convention de Vienne, il peut même déroger explicitement ou tacitement à des règles fondamentales de son droit interne concernant la conclusion des traités, car c'est la même volonté qui établit les obligations internationales de l'Etat et le contenu de son droit interne. Pour sa part, l'organisation internationale est aussi maîtresse de son acte constitutif et des autres règles pertinentes, mais d'une autre manière. C'est ainsi que l'organe d'une organisation internationale habilité à conclure des traités est lié par les règles pertinentes de l'organisation et qu'il n'est pas compétent pour modifier les règles, leur modification étant soumise à la procédure prévue par d'autres règles — qui peuvent, par exemple, requérir une décision d'un autre organe et la ratification des Etats membres.

38. En deuxième lieu, et comme le Rapporteur spécial l'a indiqué au paragraphe 1 du commentaire de l'article à l'examen, « c'est à chaque Etat à prendre les

garanties nécessaires pour que son droit interne relatif à la compétence en matière de conclusion de traités ne soit pas violé ». Un Etat peut prendre de telles garanties compte tenu de l'unité de la puissance publique. Il existe en effet une hiérarchie des organes de l'Etat, et la conduite de l'organe qui conclut un traité peut être contrôlée par un organe supérieur. Mais la situation n'est pas la même dans les organisations internationales, dont les organes sont indépendants les uns des autres. Bien qu'il arrive qu'un organe d'une organisation puisse d'une manière ou d'une autre contrôler un autre organe, il n'existe pas pour autant de véritable hiérarchie des organes des organisations internationales.

39. En troisième lieu, les dispositions du droit interne des Etats relatives à la conclusion des traités sont parfois très compliquées. Comment savoir, par exemple, si les services météorologiques de l'Union soviétique sont habilités à conclure des accords avec les services météorologiques de la France ? C'est pour cette raison que l'article 46 de la Convention de Vienne ne met à part que les règles du droit interne d'importance fondamentale, en considérant qu'un Etat doit avoir connaissance, par exemple, de la constitution des Etats avec lesquels il conclut des traités. De même, les Etats doivent savoir dans quelles limites le Président des Etats-Unis d'Amérique peut conclure des accords en forme simplifiée, ou quel est le contenu de la loi relative à la conclusion des accords et à leur dénonciation promulguée en Union soviétique en 1978. En revanche, on ne saurait exiger d'un Etat qu'il analyse le droit interne d'un autre Etat pour déterminer si les services météorologiques de celui-ci sont compétents pour conclure des traités. C'est précisément parce qu'il est souvent difficile d'avoir connaissance des dispositions du droit interne d'un Etat relatives à la compétence pour conclure des traités que l'article 46 mentionne expressément les règles d'importance fondamentale. Une organisation internationale se trouve dans une situation différente, puisqu'il est relativement facile pour un Etat ou une autre organisation internationale d'avoir connaissance de ses règles pertinentes. Comme il ressort d'opinions exprimées par le Rapporteur spécial au paragraphe 4 du commentaire de l'article à l'examen, le partenaire d'une organisation est régulièrement informé de l'évolution d'une situation qui intéresse toutes les étapes de la conclusion d'un accord, notamment au moyen de la correspondance administrative. Rien ne devrait empêcher un Etat ou une organisation internationale de demander à l'organisation internationale avec laquelle un accord est négocié des éclaircissements sur ses règles pertinentes. En revanche, il peut paraître déplacé de demander à un Etat si tels services qui proposent la conclusion d'un traité sont vraiment compétents à cet effet.

40. En quatrième lieu, il est précisé, au paragraphe 2 de l'article 46 de la Convention de Vienne :

Une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi.

En ce qui concerne la conclusion des traités par les Etats, il existe une pratique séculaire, et l'article 7, par. 2, al. a, de la Convention de Vienne, aux termes

duquel les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères sont compétents pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité, ne fait que consacrer une pratique ancienne. De même, il existe une pratique selon laquelle les traités de paix ne sont jamais conclus par des autorités subalternes. On peut aussi admettre qu'il existe maintenant une pratique, et non pas une simple conduite répétée, selon laquelle ce sont les ministères de l'aviation civile qui concluent les accords relevant de ce domaine. Or, il n'existe pas pour les organisations internationales de pratique habituelle, et moins encore séculaire, en matière de conclusion des traités. On ne constate pas, par exemple, que c'est toujours le chef du secrétariat d'une organisation internationale qui conclut les accords de l'organisation. Il serait donc prématuré de se référer à la « pratique habituelle » des organisations internationales.

41. En conclusion, ce n'est pas aux règles d'importance fondamentale de l'organisation qu'il faudrait se référer dans l'article à l'examen, mais à n'importe laquelle de ses règles relatives à la compétence pour conclure des traités. A la rigueur, on pourrait se limiter aux règles de son acte constitutif et autres règles pertinentes essentielles.

42. Se référant au paragraphe 6 du commentaire de l'article, où le Rapporteur spécial se demande si une organisation, après avoir « communiqué » à son partenaire sa volonté, perd elle-même le droit de retirer tout effet à cette communication en invoquant une violation des règles de l'organisation relatives à la compétence pour conclure des traités, M. Ouchakov dit que cette question n'est pas pertinente. En ce qui concerne les Etats, l'article 46 ne vise pas le cas où un parlement, après avoir ratifié un traité et communiqué sa ratification à l'Etat partenaire, prétendrait que sa décision est contraire à la constitution. Il vise le cas où un organe supérieur invoquerait le vice du consentement d'un organe inférieur. C'est ce qui arriverait si un gouvernement faisait valoir qu'un traité a été conclu par un de ses services qui n'était pas compétent à cet effet. De même, un organe supérieur d'une organisation internationale peut invoquer le vice du consentement de l'organe inférieur qui a conclu un traité. C'est ainsi que les accords visés à l'Article 43 de la Charte des Nations Unies ne peuvent être conclus que par le Conseil de sécurité. Si le Secrétaire général concluait de tels accords sans autorisation spéciale, le Conseil de sécurité pourrait prétendre que le Secrétaire général a agi en violation de la Charte et que son consentement est vicié. Mais ni l'article à l'examen ni l'article correspondant de la Convention de Vienne ne visent le cas où un organe constate après coup qu'il a agi contrairement aux règles relatives à la capacité de conclure des traités.

43. En ce qui concerne la rédaction, M. Ouchakov doute que les modifications que le Rapporteur spécial a apportées oralement aux paragraphes 2 et 4 de la variante B de l'article à l'examen soient opportunes. Le nouveau libellé proposé laisse entendre que tout Etat doit se comporter conformément à la pratique habituelle des organisations internationales et, *vice versa*, que toute organisation doit se comporter confor-

mément à la pratique habituelle des Etats. En définitive, la formule précédente était préférable.

44. M. REUTER (Rapporteur spécial) croit comprendre que, pour M. Ouchakov, la détermination d'une pratique habituelle n'est finalement que le fait des Etats, mais que la connaissance de cette pratique arrive aux organisations internationales et que celles-ci sont censées s'y référer. Pour le Rapporteur spécial, il n'y aurait pas d'inconvénient à exprimer cette nuance dans le paragraphe 2, et même dans le paragraphe 4, de la variante B.

45. Parlant ensuite en tant que membre de la Commission, M. Reuter convient, avec M. Ouchakov, qu'il n'existe pas de pratique habituelle propre à toutes les organisations internationales, bien qu'une tendance se dessine, par exemple, consistant à confier certaines fonctions au représentant permanent et unique d'une organisation qu'est le secrétaire général. En revanche, la pratique consacrée à l'article 7 de la Convention de Vienne s'est établie en ce qui concerne les Etats. S'il est vrai qu'il serait périlleux de tenter d'établir des analogies constitutionnelles entre les organisations internationales pour essayer de dégager une pratique générale, il n'en demeure pas moins que chaque organisation peut avoir sa propre pratique habituelle. Certes, il existe des organisations internationales dont l'acte constitutif ne contient aucune disposition sur la compétence pour conclure des traités, mais il s'instaure généralement une pratique d'où naît une règle, et c'est sous cet angle qu'on peut considérer qu'il existe une pratique habituelle. L'Etat qui se fie à une telle pratique de la part d'une organisation internationale se trouve dès lors dans une situation qui mérite une certaine protection.

46. On peut imaginer, par exemple, une organisation économique qui conclut des accords d'assistance économique avec les Etats, bien que son acte constitutif ne prévoie pas la conclusion de tels accords. Si, après avoir conclu six accords de ce genre avec différents Etats, elle en conclut un avec un septième Etat, ce dernier va se fier à cette pratique. A supposer que les accords précédents aient été conclus par un directeur de l'organisation et que le conseil exécutif de l'organisation s'aperçoive, au moment de la conclusion du septième, que ce directeur n'était pas compétent à cet effet, il existe déjà une certaine pratique de l'organisation, surtout si un certain temps s'est écoulé avant que le conseil exécutif se rende compte de la situation. Cette pratique peut être modifiée, mais on ne saurait admettre, par égard pour les Etats partenaires, que les six accords précédents soient considérés comme nuls.

47. La Commission a déjà reconnu qu'une pratique d'une organisation internationale ne naît pas en un jour, et elle ne peut maintenant nier l'existence d'une pratique. Certes, il peut arriver que des organisations internationales commettent des abus. Mais il se peut aussi que ladite pratique habituelle d'une organisation remédie aux insuffisances de son acte constitutionnel et lui permette de vivre en remplissant ses fonctions. Dès lors, ce serait porter un coup fatal à cette organisation que de considérer comme nuls les accords conclus en vertu d'une telle pratique.

La séance est levée à 13 heures.