

Document:-  
**A/CN.4/SR.1551**

**Compte rendu analytique de la 1551e 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>)*

1551<sup>e</sup> SÉANCE

Mercredi 13 juin 1979, à 10 h 10

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Castañeda, M. Dadzie, M. Diaz 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.

**Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/319, A/CN.4/L.296]**

[Point 4 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 46 (Violation de dispositions concernant la compétence pour conclure des traités)<sup>1</sup> [suite]

1. M. PINTO dit que la vérification de la constitutionnalité des traités est l'affaire de chaque Etat. Il n'appartient pas à l'Etat cocontractant de vérifier la constitutionnalité de l'expression du consentement d'un Etat. Cela ne signifie pas, toutefois, que le droit n'exige pas un minimum de prudence et de circonspection de la part des cocontractants. Ceux-ci doivent se comporter avec un degré de prudence et d'attention normal pour pouvoir prétendre à bon droit qu'ils se sont fiés à la compétence d'un Etat de conclure un traité. Mais ils ne sont pas tenus d'aller au-delà de ce qu'une pratique prudente normale exige en pareil cas. Le partenaire peut, par exemple, demander à voir les pleins pouvoirs de la personne qui exprime le consentement de l'Etat ou demander l'avis d'un haut fonctionnaire des services juridiques de l'Etat attestant que toutes les validations, tous les consentements et toutes les approbations constitutionnelles nécessaires ont été donnés. Toute pratique considérée comme habituelle dans les relations entre les parties concernées suffira, et il n'est pas nécessaire d'entrer dans le détail du système juridique de l'Etat cocontractant. L'autre exigence est que le partenaire doit agir de bonne foi et ne doit pas se prévaloir d'une incompétence qu'il connaissait préalablement à des fins illicites. Si la pratique habituelle a été observée et si la bonne foi n'est pas en question, le partenaire peut se fonder sur la représentation tacite d'un Etat que le consentement de ce dernier a été lié par un traité est valable, et un Etat ne peut dénoncer la validité du traité en faisant valoir qu'un aspect de son droit interne n'a pas été respecté.

2. L'article 46 de la Convention de Vienne<sup>2</sup> énonce une exception à cette règle, et le Rapporteur spécial propose que le projet d'article 46 conserve cette exception. L'article 46 de la Convention est très concis.

<sup>1</sup> Pour texte, voir 1550<sup>e</sup> séance, par. 22.

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

La règle et l'exception s'interpénètrent, et la règle doit être déduite de l'énoncé de l'exception. Le Rapporteur spécial propose que le projet d'article 46 suive le même libellé. Pour encourager la stabilité des relations conventionnelles, le cocontractant peut à bon droit s'en rapporter à une représentation tacite par un Etat de la constitutionnalité de l'expression de son consentement, à moins que la violation du droit interne ne soit à la fois manifeste et fondamentale. Quand la violation du droit interne aurait dû être connue de son partenaire — c'est-à-dire si elle est « objectivement évidente », parce qu'elle est à la fois immédiatement apparente et de caractère fondamental —, alors l'Etat peut effectivement prétendre que le non-respect de son droit interne vicie son consentement à être lié et que son partenaire aurait dû en avoir connaissance, et en a effectivement eu connaissance, et ne peut en tirer avantage à l'égard de l'Etat, qui est dès lors véritablement désavantagé. Cependant, pour que pareille situation soit réalisée, il faut que, dans la forme et le fond, la violation du droit interne soit absolument patente.

3. La question soumise à la Commission est de savoir si une telle règle et une telle exception existent, et doivent être prévues, dans les relations conventionnelles entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. On a dit que si la règle et l'exception confirmées dans l'article 46 de la Convention de Vienne étaient raisonnables dans les relations entre les Etats, elles ne pouvaient s'appliquer directement aux relations conventionnelles avec les organisations internationales. On a dit aussi que l'Etat est maître de son droit interne, et dispose donc d'une plus grande latitude quant à la manière d'exprimer ou de modifier juridiquement son consentement, ainsi que pour remédier à des violations de son droit interne et pour maintenir la validité des traités de manière à protéger les tiers. Les organisations internationales, en revanche, n'ont pas cette souplesse, et sont strictement liées dans leurs actes par le champ de compétence que leur accorde leur acte constitutif. Le terme « manifeste » n'a pas la même valeur par rapport aux Etats et aux organisations, puisque les faits deviennent « manifestes » pour les Etats d'une façon plus complète que ce n'est le cas pour les organisations internationales. M. Pinto souscrit entièrement à ces observations, et a déjà dit à plusieurs reprises qu'il existait entre les Etats et les organisations internationales des différences fondamentales qui les empêchaient d'être traités, en règle générale, sur un pied d'égalité. Ces différences ont trait à l'organisation interne, au champ de compétence et aux procédures de prise de décisions. Mais ce qui distingue surtout l'organisation internationale, c'est qu'elle est une création de ses membres et qu'elle a une fonction et un but collectifs clairement définis et correspondant à un intérêt supérieur, pour l'accomplissement desquels elle a été conçue et créée et qu'elle est tenue de remplir.

4. Compte tenu de ces considérations, il serait préférable de ne pas transposer l'article 46 de la Convention de Vienne tel quel dans le contexte des relations conventionnelles entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, mais de tenir dûment compte de la nature spéciale de

ces relations, en ayant présents à l'esprit le caractère et le but collectifs de l'organisation cocontractante. Par conséquent, s'il est certain qu'une règle inspirée de l'article 46 doit être inscrite dans le projet, il devrait y avoir une règle distincte pour les Etats et les organisations. La préférence de M. Pinto va donc à la variante B.

5. Cependant, la variante B sous sa forme actuelle présente des lacunes et des ambiguïtés que le Comité de rédaction éliminera certainement. Comme M. Ouchakov l'a montré (1550<sup>e</sup> séance), le contenu de l'expression « pratique habituelle » n'est pas clair. Il est néanmoins possible de parler de pratique habituelle entre un Etat et une organisation dont cet Etat est membre. Des procédures ont été mises au point qui permettent les échanges d'informations les plus complets entre les organisations et leurs membres au cours des négociations préparatoires à la conclusion d'un traité. En fait, la variante B semble conçue pour s'appliquer dans les relations entre les organisations et les Etats non membres, comme le donnerait à penser la définition de la violation « manifeste » au paragraphe 4.

6. Si l'on adopte l'optique différenciée de la variante B, il faudrait : a) préciser le sens de l'expression « pratique habituelle », dans le contexte des cas d'espèce ; b) introduire une référence, même très générale, aux règles qui seraient applicables aux très nombreux accords entre les Etats et les organisations internationales dont ceux-ci sont membres ; c) eu égard aux buts collectifs que poursuivent les organisations internationales, restreindre davantage l'application de la règle énoncée au paragraphe 3, afin de couvrir non seulement les cas où la violation est « manifeste » et « fondamentale », mais aussi ceux où l'invalidation du traité conduirait à une situation incompatible avec l'objet et le but de l'organisation.

7. M. EVENSEN partage un grand nombre des doutes exprimés par M. Ouchakov et par M. Pinto au sujet de l'article 46. Les différences entre les organisations internationales et les Etats sont telles que la Commission doit se montrer prudente lorsqu'elle cherche à établir un parallèle entre ces entités au sujet des questions qui seront examinées à l'article 47 (A/CN.4/319). Il est néanmoins certain que, même si la valeur des dispositions de l'article 47 est plus théorique que pratique, il sera utile aux organisations internationales de pouvoir se référer à des règles qui leur faciliteront la conclusion des traités internationaux et les aideront à se faire accepter par les Etats en qualité de cocontractants. Les dispositions de l'article 46 doivent donc exprimer un équilibre entre ces diverses considérations, et M. Evensen estime que la variante B est la plus satisfaisante.

8. Il s'inquiète toutefois du libellé passablement ambigu du paragraphe 4 de la variante B. Le critère de la « pratique habituelle » risque de se révéler difficile à appliquer dans le cas d'une organisation internationale, spécialement pour ce qui touche à ses pouvoirs de conclure des traités. En outre, la norme qui serait appliquée aux Etats n'est pas particulièrement claire, car on ne précise pas expressément — et peut-être même ne souhaite-t-on pas préciser — que le paragraphe 4 ne s'applique qu'aux Etats qui ne sont pas

membres de l'organisation concernée. On pourrait parfaitement interpréter le texte du paragraphe 4 comme signifiant que la connaissance que peut posséder un Etat qui n'est pas membre de l'organisation est le critère du caractère manifeste d'une violation. En dépit du libellé du paragraphe 4, il ne fait aucun doute qu'un critère différent doit être appliqué aux Etats qui sont membres de l'organisation en question.

9. Enfin, l'exigence de la bonne foi s'impose incontestablement à toutes les parties à un traité. Il est donc regrettable qu'elle soit mentionnée seulement à la fin du paragraphe, si bien que l'on pourrait penser qu'elle s'applique uniquement aux organisations internationales et non aux Etats.

10. M. REUTER (Rapporteur spécial) tient à préciser que l'article à l'examen traite séparément du consentement des Etats et de celui des organisations internationales. Non seulement le paragraphe 1 mais aussi le paragraphe 2 de la variante B concernent le consentement des Etats. La mention de la bonne foi, qui figure dans les variantes A et B, vise donc les Etats puisqu'elle apparaît à la fin du paragraphe 3 de la variante A et à la fin du paragraphe 2 de la variante B. Si la Commission est d'avis qu'il ne faut pas s'écarter de la Convention de Vienne en ce qui concerne le consentement des Etats, il suffira de ne pas ajouter dans la variante B les mots « ou toute organisation internationale », proposés oralement par le Rapporteur spécial (1550<sup>e</sup> séance, par. 23). Cependant, il va de soi que lorsqu'une organisation se met en rapport avec un Etat en vue de conclure un accord, elle se trouve dans la même situation que n'importe quel Etat en ce qui concerne l'appréciation du consentement des Etats.

11. M. SCHWEBEL se déclare favorable à la variante A. La règle fondamentale énoncée à l'article 46 de la Convention de Vienne est une règle satisfaisante, qui doit certainement être reprise dans le projet d'articles pour ce qui concerne les Etats. Elle devrait aussi s'appliquer dans une certaine mesure aux organisations internationales, puisque s'il en allait autrement, comme le Rapporteur spécial l'a bien fait observer, les obligations souscrites par les organisations internationales seraient révocables en cas de violation d'une disposition des règles de l'organisation internationale intéressée, qu'il soit ou non raisonnable de penser que l'Etat avec lequel l'organisation a conclu le traité avait eu connaissance de la violation. Les traités conclus par les organisations internationales ne peuvent être aléatoires et doivent être tout aussi obligatoires pour les organisations internationales que pour les Etats.

12. Bien entendu, cette position fondamentale doit être nuancée. C'est ce que fait, à juste titre, la variante A, puisqu'elle limite la faculté pour une organisation internationale, comme pour un Etat, de révoquer un traité en raison d'une violation des dispositions concernant sa capacité de conclure le traité en question aux seuls cas où la règle violée possède une importance fondamentale et où la violation elle-même est manifeste. Les règles d'une organisation internationale sont définies en termes généraux, mais correctement, au paragraphe 1, al. j, de l'article 2<sup>3</sup> comme

<sup>3</sup> Voir 1546<sup>e</sup> séance, note 4.

étant les actes constitutifs de l'organisation, ses décisions et résolutions pertinentes et sa pratique bien établie. On peut imaginer le cas où une organisation internationale conclurait un traité, non pas en violation de son acte constitutif, ni même de ses décisions et résolutions pertinentes (c'est-à-dire, selon toute vraisemblance, de ses règles de procédure ou autres règles de forme analogue), mais en violation d'une pratique bien établie qui ne serait cependant pas une pratique notoire ni même notable. Dans un tel cas, l'organisation internationale concernée ne devrait pas pouvoir invoquer la nullité du traité si la violation de ses règles en matière de conclusion des traités n'a pas été manifeste et n'a pas porté sur une règle d'importance fondamentale.

13. La variante B a l'inconvénient de restreindre la portée de l'article 46 aux cas dans lesquels la violation des règles de compétence de l'organisation internationale serait objectivement évidente pour tout Etat qui n'est pas membre de l'organisation et pour toute autre organisation internationale contractante — c'est sans doute là précisément le but même de cette variante. Cependant, si un petit Etat membre d'une institution du système des Nations Unies, aussi dépourvu de ressources sur le plan juridique que sur d'autres plans, conclut un accord d'assistance technique avec ladite institution conformément à la pratique de cette dernière, l'institution en question doit-elle avoir la possibilité d'annuler l'accord au motif que, même si la violation de ses règles n'a pas été manifeste et même si elle n'a pas porté sur une règle d'importance fondamentale, tous les membres de l'institution doivent être réputés connaître parfaitement ses règles ? L'intérêt d'une disposition aussi exigeante est évident dans le cas des organisations dont les membres sont peu nombreux telle la CEE, car on peut raisonnablement considérer que chaque membre connaît ou est censé connaître les règles de la Communauté concernant la conclusion des traités. Une telle position est en revanche beaucoup plus difficilement défendable dans le cas d'organisations universelles. En effet, M. Schwebel doute sérieusement que l'on puisse considérer que tous les Etats possèdent une connaissance précise des règles et de la pratique de chacune des organisations universelles auxquelles ils appartiennent. Il ne faut pas oublier que même les Etats qui disposent d'importants services des affaires étrangères ne maîtrisent pas toujours pleinement leurs propres activités en matière de traités. On ne saurait légitimement prétendre que la conclusion des traités fait l'objet d'un contrôle d'ensemble ni affirmer qu'un Etat qui dérogerait à l'une de ses règles constitutionnelles le ferait délibérément. De nombreux traités sont conclus non pas par les services des affaires étrangères, mais par des administrations qui connaissent bien mal les règles de la conclusion des traités. Des Etats plus petits, qui parviennent à peine à maintenir une mission permanente au siège des diverses institutions, peuvent-ils être réputés avoir pleinement connaissance des règles d'institutions techniques telles que l'OACI, l'OMM ou l'OMS, ou même de l'ONU ?

14. L'octroi aux organisations internationales de possibilités exceptionnelles de se soustraire à leurs engagements contractuels n'est certainement pas favorable à la poursuite des objectifs qui justifient, en

dernière analyse, leur création par les Etats. La capacité des organisations internationales de conclure des traités doit pouvoir se développer, autant que possible, en conformité avec les règles de ces organisations. Toutefois, ces règles elles-mêmes, comme la Commission l'a reconnu dans la définition qu'elle en a donnée, doivent être susceptibles d'évolution. Alors qu'il était premier président du Sénat des Etats-Unis d'Amérique, Jefferson a rédigé un corps de règles parlementaires et de commentaires remarquable qui a exercé pendant de longues années une influence déterminante sur les activités du Sénat. Jefferson a analysé avec justesse la portée de la capacité de conclure des traités, mais certaines des restrictions qu'ils avaient imposées ont cédé devant les événements de l'histoire et l'interprétation libérale de la Constitution par la Cour suprême des Etats-Unis. Ainsi, Jefferson affirmait que les traités ne pouvaient être conclus que sur les sujets acceptés de traités. Or, il serait inconcevable que la capacité des Etats-Unis de conclure des traités puisse être, au *xx<sup>e</sup>* siècle, restreinte aux sujets des traités du *xviii<sup>e</sup>* siècle — ce qui exclurait, par exemple, les traités sur la non-prolifération des armes nucléaires. Certes, on peut dire à juste titre qu'une organisation internationale n'est pas un Etat, lequel possède des pouvoirs souverains. On peut penser que, si l'ONU se maintient pendant deux cents ans, les objectifs de la Charte sont définis de manière suffisamment générale pour autoriser la conclusion de traités sur une très grande variété de sujets ; mais il n'en va pas nécessairement de même pour d'autres organisations internationales, dont les règles devraient alors être susceptibles d'une interprétation très libérale.

15. En conséquence, la Commission doit se placer dans la perspective la plus lointaine, à l'instar de la Cour suprême des Etats-Unis après l'époque de Jefferson, lorsque le juge Holmes écrivait que la Cour interprétait une constitution dont l'évolution n'avait pu être prévue par les plus clairvoyants de ses auteurs. Les actes constitutifs des organisations internationales doivent être considérés d'un point de vue analogue. Bien entendu, cela ne signifie pas que les organisations internationales doivent avoir le droit, ou être tenues, d'annuler les traités qu'elles ont conclus de façon arbitraire, car une telle solution ne serait salutaire ni pour l'intégrité du mécanisme de conclusion des traités ni pour le développement des organisations internationales.

16. M. JAGOTA dit qu'il est plutôt en faveur de la variante A, pour laquelle le Rapporteur spécial a lui-même courageusement indiqué sa préférence.

17. Bien entendu, M. Jagota reconnaît qu'il y a des différences fondamentales entre les Etats et les organisations internationales. Comme M. Ouchakov l'a fait remarquer, le projet d'articles à l'examen serait superflu s'il en était autrement, car les dispositions de la Convention de Vienne pourraient alors être appliquées *mutatis mutandis* aux organisations internationales. En fait, il a déjà été tenu compte de ces différences lors de l'élaboration du projet d'articles et, dans certains cas, des dispositions différentes ont été énoncées pour les organisations internationales. C'est ainsi que l'article 7 parle de « pleins pouvoirs » pour les Etats, et de

« pouvoirs » pour les organisations internationales. A la session précédente, la Commission a aussi établi une distinction en traitant des droits et obligations des Etats tiers et des organisations internationales tierces à propos des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, à telle enseigne que l'octroi d'un droit serait fonction, dans un cas, d'un accord ou d'un consentement implicite, mais, dans l'autre, exclusivement de l'accord donné conformément aux règles des organisations internationales<sup>4</sup>.

18. Dès lors que la sécurité des relations conventionnelles ou le maintien en vigueur des traités sont en jeu, il est essentiel de tenir compte de ces différences. M. Jagota considère toutefois que l'indispensable distinction ne doit être établie ni à l'article 45<sup>5</sup> ni à l'article 46. L'article 46 pourrait être invoqué par un Etat qui, ayant violé une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités, aurait la possibilité d'affirmer qu'un traité est nul, la personne ayant exprimé son consentement à être liée par ce traité n'ayant pas eu compétence pour ce faire ou ayant agi de façon inconstitutionnelle. L'article pourrait, de même, être invoqué par une organisation internationale qui aurait la possibilité de soutenir que la personne ayant exprimé son consentement n'avait pas compétence pour ce faire ou a violé une règle fondamentale de l'organisation. Il doit, de toute évidence, s'agir d'une règle d'importance fondamentale, sinon l'article autoriserait l'organisation à changer à tout moment d'avis au sujet du traité. Les paragraphes 3, al. b, et 4, al. b, de l'article 7 précisent que peut être considéré comme représentant une organisation internationale aux fins d'authentifier le texte d'un traité et de communiquer le consentement de cette organisation à être liée par un traité. Toutefois, en vertu de l'article 8 du projet, une organisation internationale a toujours la possibilité de confirmer un traité nonobstant le fait que la personne l'ayant représentée n'a pas agi conformément aux règles de l'organisation. Par contre — pour ce qui est d'une violation envisagée à l'article 46 —, une organisation internationale pourrait-elle dire qu'elle n'est pas disposée à confirmer le traité conformément à l'article 8 et qu'elle souhaite en fait qu'il soit nul *ab initio*, la personne l'ayant représentée n'ayant pas eu compétence pour ce faire ?

19. Il est impossible à des Etats de prendre pleinement connaissance des « règles » d'une organisation internationale, expression que le paragraphe 1, al. j, de l'article 2 définit comme s'entendant non seulement de l'acte constitutif de l'organisation, mais aussi de ses décisions et résolutions pertinentes et de sa pratique bien établie. En conséquence, un Etat serait dans l'incapacité de veiller à ce que toutes les règles pertinentes de l'organisation internationale soient respectées, mais l'organisation internationale, quant à elle, pourrait se prévaloir de l'inobservation de ces règles pour déclarer le traité nul.

20. Il importe donc que l'article 46 prévoit des dispositions strictes. De telles dispositions sont effectivement énoncées au paragraphe 1, pour les Etats, et au paragraphe 2 de la variante A, pour les organisations internationales. Dans ce dernier cas, il faut que la règle de l'organisation soit d'une importance fondamentale et la violation manifeste. Le Rapporteur spécial a indiqué que la violation doit être manifeste du point de vue de la pratique, ce qui est relativement facile à établir s'agissant de la pratique des Etats en matière de conclusion de traités, mais plus difficile quand il s'agit de celle des organisations internationales. Faut-il prendre en considération la pratique des organisations internationales en général, ou simplement celle de l'organisation particulière qui invoque les termes de l'article 46 ? De plus, si la violation doit être manifeste pour un Etat, faut-il établir une distinction entre les Etats non membres et les Etats membres de l'organisation en cause ? Il est probable que les Etats membres sont davantage familiarisés avec les règles de l'organisation et mieux en mesure de savoir si la règle en question revêt une importance fondamentale. La question qui se pose dans ce cas est de savoir si le caractère évident de la violation pour un Etat membre doit être ou non pris en considération. S'il ne l'est pas, l'organisation pourra à tout moment dénoncer un traité conclu avec l'un de ses Etats membres. Toutefois, au paragraphe 18 de son commentaire (A/CN.4/319), le Rapporteur spécial a prévu une solution au problème qui pourrait se poser dans le cadre de la CEE, par exemple. Le sort d'un traité conclu entre la Communauté et l'un de ses Etats membres serait déterminé par le système de droit spécial qui régit les relations entre la CEE et ses Etats membres, et non par les dispositions de l'article 46 du projet. Le Rapporteur spécial a toutefois noté, dans la note 30 de son rapport, que la définition de l'évidence proposée au paragraphe 4 de l'article 46 ne s'appliquerait pas aux traités conclus entre des organisations à caractère universel et leurs Etats membres — ce qui voudrait dire que l'ONU pourrait plus facilement invoquer à l'égard des traités conclus avec les Etats Membres toute violation d'une règle fondamentale.

21. M. Jagota, pour sa part, considère que le paragraphe 4 de l'article 46 n'est ni nécessaire ni utile et qu'il susciterait des difficultés : en effet, l'ONU pourrait s'en prévaloir en affirmant que la règle violée est d'une importance fondamentale quand bien même les autres parties au traité la considéreraient comme d'une importance secondaire. Bien entendu, en cas de violation d'une règle fondamentale de l'ONU, le traité doit être déclaré nul mais, même dans les autres cas, l'ONU elle-même ne serait pas lésée puisque, en vertu de l'Article 103 de la Charte, les obligations des Etats Membres l'emporteraient sur leurs obligations en vertu du traité considéré. C'est pourquoi le paragraphe 4 de l'article 46 pourrait être purement et simplement supprimé.

22. M. Jagota pense, comme le Rapporteur spécial, qu'aux fins de l'article 46 la question de savoir si une règle d'une organisation internationale revêt ou non une importance fondamentale doit être tranchée compte tenu de la pratique de cette seule organisation.

<sup>4</sup> Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 139, doc. A/33/10, par. 132.

<sup>5</sup> Voir 1548<sup>e</sup> séance, par. 6.

23. En conclusion, M. Jagota indique que l'article 46 devrait être composé du paragraphe 1, tel qu'il est actuellement libellé, et des paragraphes 2 et 3 de la variante A. Dans ce dernier paragraphe, il conviendrait d'insérer les mots « entre les Etats et de cette organisation, respectivement » après les mots « pratique habituelle ». En plaçant le mot « respectivement » entre des virgules, on ferait droit à l'observation de M. Evensen concernant l'obligation de la bonne foi.

24. M. REUTER (Rapporteur spécial), répondant aux observations faites jusqu'à présent au sujet du projet d'article 46, constate une identité de vues quasi générale sur deux points.

25. D'une part, les membres de la Commission semblent partisans de s'en tenir aux règles de la Convention de Vienne pour ce qui est du consentement des Etats. Si une décision était prise dans ce sens, elle aurait évidemment une incidence sur les articles précédents du projet. Il serait donc souhaitable que, le moment venu, le Comité de rédaction examine l'article 46 avant l'article 45. Dans la logique de cette position, la Commission devrait aussi approuver le paragraphe 2 de la variante B, puisque cette disposition ne porte que sur le consentement des Etats. Peut-être la formule employée pourrait-elle être améliorée afin de préciser que la pratique habituelle dont il s'agit n'est pas celle des Etats, mais celle qui se dégage des relations avec les Etats. Il ne semble pas qu'à l'égard du consentement d'un Etat une organisation internationale ait une pratique différente des autres Etats.

26. D'autre part, les membres de la Commission semblent estimer, dans leur ensemble, qu'il serait dangereux de se référer à une pratique générale des organisations internationales. Tant de différences séparent les organisations internationales qu'il faut laisser à chacune d'elles le soin de définir sa propre pratique.

27. Sur d'autres points, des malentendus opposent le Rapporteur spécial à certains membres de la Commission. C'est ainsi qu'en mettant l'accent sur la différence de principe entre les Etats et les organisations internationales, comme l'a fait M. Ouchakov, on est tenté de considérer que la variante A assimile les organisations aux Etats tandis que la variante B tient compte de cette différence. En réalité, ces deux variantes se fondent sur une assimilation, ainsi qu'il ressort de la similitude entre le paragraphe 3 de la variante A et le paragraphe 2 de la variante B et entre le paragraphe 2 de la variante A et le paragraphe 3 de la variante B. Les membres de la Commission qui, comme M. Schwebel et M. Jagota, se sont prononcés pour la variante A se sont donc prononcés en faveur d'une assimilation, tandis que ceux qui se sont prononcés pour la variante B entendaient sans doute se prononcer en faveur d'une différenciation plus marquée.

28. A l'origine, le Rapporteur spécial a opté pour l'assimilation, mais il a constaté que la notion de caractère manifeste d'une violation ne se posait pas dans les mêmes termes selon qu'on envisageait un accord conclu entre une organisation et un ou plusieurs de ses membres ou un accord conclu avec des Etats non membres. En effet, les Etats membres sont censés mieux connaître les règles de l'organisation que les

autres Etats. Certes, en citant comme exemple le cas de l'ONU, le Rapporteur spécial n'a pas choisi un exemple heureux, ainsi que l'a démontré M. Schwebel. Ensuite, le Rapporteur spécial a dû reconnaître que, quand il s'agissait d'un traité entre une organisation et un ou plusieurs de ses membres, la question de la nullité n'était pas soumise à des règles de droit international général, et en particulier aux règles énoncées à l'article 46. Les cas de ce genre doivent être tranchés par le droit particulier et par la pratique de l'organisation. Cette conception présente des avantages à la fois théoriques et pratiques. Non seulement elle permet de tenir compte du caractère spécifique de chaque organisation, mais elle évite l'élaboration de règles qui pourraient s'appliquer aussi bien à l'ONU qu'à une banque régionale ou à une institution spécialisée ayant une aussi longue pratique que l'OIT. Compte tenu des appels à la prudence lancés par M. Evensen, on peut se demander en effet s'il ne convient pas de renvoyer le plus de questions possible au droit propre de chaque organisation.

29. Plusieurs critiques ont cependant été formulées contre cette position. On a fait observer qu'il n'est pas possible d'adopter la même position pour une grande organisation internationale comme l'ONU que pour de petites organisations, et que le texte du projet d'article 46 n'était pas clair. Sur ces deux points, le Rapporteur spécial s'est déjà expliqué. On a aussi fait observer qu'à la fin de la variante B, favorable à l'assimilation, le Rapporteur spécial a fait figurer un paragraphe qui contient une importante exception, tout en reconnaissant qu'on pouvait admettre la notion de règles fondamentales. M. Ouchakov paraît enclin à penser que, pour une organisation, toutes les règles sont fondamentales, ce qui obligerait à modifier le paragraphe 3. D'autres membres de la Commission, comme M. Pinto, ont souligné l'importance des buts de chaque organisation. On pourrait certes imaginer que la Commission cherche à définir les règles fondamentales des organisations internationales en général et à accorder une importance particulière aux objectifs de chacune d'elles. A ce propos, il convient de rappeler l'avis consultatif de la CIJ au sujet de *Certaines dépenses des Nations Unies*, dont il ressort que les dépenses en question étaient des dépenses de l'ONU, car elles correspondaient aux objectifs généraux de l'Organisation. Personnellement, M. Reuter craint que toute précision relative au caractère fondamental des règles ne conduise à renoncer à poser des normes valables pour toutes les organisations internationales. En ce qui concerne les traités entre Etats, la Commission s'est abstenue de préciser quelles étaient les règles de droit interne qui présentaient une importance fondamentale, et il conviendrait qu'elle fasse de même pour les organisations internationales.

30. Aussi bien M. Jagota que M. Schwebel se sont déclarés favorables à une assimilation complète des règles concernant le consentement des organisations internationales et des règles concernant le consentement des Etats. M. Jagota est même allé plus loin que le Rapporteur spécial, puisqu'il estime inutile de faire une distinction entre les accords qu'une organisation conclut avec des Etats membres et ceux qu'elle conclut avec des Etats non membres. Pour sa part,

M. Schwebel a démontré que la pratique des Etats en matière de conclusion de traités n'était pas simple, et que la règle de l'article 46 présentait une souplesse suffisante. Par ailleurs, M. Jagota a montré combien la Commission était liée par les articles précédents, et notamment l'article 7. Le nouveau libellé qu'il propose pour le paragraphe 3 de la variante A (ci-dessus par. 23) serait excellent si la Commission suivait la voie qu'il a tracée.

31. Quant à M. Ouchakov, il estime qu'il faut faire une distinction entre le consentement des organisations internationales et celui des Etats, parce qu'il n'est pas possible, dans le cas d'une organisation internationale, de déterminer à l'avance quelles sont ses règles fondamentales. Le libellé qu'il propose pour l'article à l'examen (A/CN.4/L.296)<sup>6</sup> s'écarte sur plus d'un point de l'article correspondant de la Convention de Vienne.

32. Pour M. QUENTIN-BAXTER, le projet d'article 46 constitue le pendant indispensable du projet d'article 6. Pour des raisons fondamentales, la compétence des Etats diffère de celle des organisations internationales. Même si, dans le projet d'article 46, les mêmes termes sont employés qu'il s'agisse d'Etats ou d'organisations internationales, ce projet d'article ne jouera pas, dans l'ensemble du projet, le même rôle que l'article 46 dans la Convention de Vienne. Dans cette convention, la règle de l'article 46 découle de la règle fondamentale — qu'elle précise — selon laquelle les Etats ont une compétence générale que, normalement, il ne leur est pas permis de dénier, alors que la règle du texte à l'examen est la contrepartie de la compétence restreinte des organisations internationales.

33. Il faudrait chercher à assimiler, dans toute la mesure possible, la position des Etats et celle des organisations internationales, puisque ces dernières sont devenues des acteurs, aussi bien que des instruments, dans le monde des Etats et doivent, autant que possible, appliquer les règles que les Etats ont faites pour elles.

34. Il est possible d'adopter un texte commun pour les Etats et les organisations internationales, avec quelques divergences. Premièrement, alors que la Convention de Vienne parle du « droit interne [d'un Etat] », le projet d'articles emploie en outre les termes « règles de l'organisation », dont il donne une définition. On ne saurait laisser ces termes de côté pour parler du droit interne de l'organisation. En outre, l'expression « pratique habituelle » ne peut être prise dans un sens générique dans le cas des organisations. Même avec l'amendement proposé par M. Jagota, M. Quentin-Baxter aurait de la difficulté à accepter la variante A.

35. M. Quentin-Baxter se demande si, en l'occurrence, la Commission doit vraiment s'attacher outre mesure à faire, dans le texte, une distinction entre les Etats qui sont membres d'une organisation et ceux qui ne le sont pas. L'expression « tout Etat » ne peut certainement pas être interprétée comme désignant uniquement les Etats qui sont membres d'une organisation, sauf dans le cas de traités auxquels seuls les Etats

membres d'une organisation peuvent être parties. Sans pouvoir admettre, comme M. Schwebel, que la variante A est satisfaisante, M. Quentin-Baxter pense, lui aussi, que dans bien des cas il serait peu réaliste de faire une distinction trop nette entre les Etats qui sont membres d'une organisation et ceux qui ne le sont pas.

36. Un autre point dont il convient de tenir compte est que les personnes qui agissent au nom d'une organisation, n'ayant pas nécessairement une vue d'ensemble des règles de cette organisation, ont tendance à se laisser guider par les fonctionnaires de l'organisation qui sont chargés des négociations. Il faut espérer que le principe de la bonne foi suffira à garantir que les organisations respecteront les accords conclus. Comme le Rapporteur spécial l'a relevé dans son commentaire, à en juger par ce que l'on sait de la pratique des organisations internationales, il ne semble pas que de fortes divergences de vues surgissent habituellement entre les Etats et les organisations sur les questions de ce genre, pour la très simple raison que les organisations sont des créations des Etats et qu'elles ont pour but de servir ces derniers, et non de chercher à se dégager de leurs obligations à leur égard. Au surplus, la politique constitue une sauvegarde majeure pour les deux parties. Si quelque chose donne l'impression d'avoir été mal fait, les Etats, ou tout au moins ceux qui sont membres de l'organisation, pourront demander à l'organisation de régulariser la situation. Il n'est pas nécessaire de mettre en opposition le droit et la politique, et il faudrait s'efforcer d'assimiler la position des Etats et celle des organisations internationales, comme le Rapporteur spécial a essayé de le faire dans la variante B.

37. La différence essentielle entre les Etats et les organisations internationales tient en partie à ce que les constitutions et les règles des organisations sont du domaine public et que les Etats qui ont affaire aux organisations connaissent ces règles. Toutefois, les termes « règles de l'organisation », tels qu'ils sont utilisés au paragraphe 3 de la variante B, signifient plus que ce que l'on désigne par la pratique bien établie d'une organisation. Dans le domaine de la pratique, les organisations qui ont affaire à des Etats en vertu de traités doivent accepter de ne pas trop tirer argument de la complexité de leurs propres règles pour renier leurs engagements. C'est à cette condition qu'elles jouissent du privilège de conclure des traités avec les Etats.

38. Enfin, une grande importance est attachée au terme « manifeste ». Dans le seul contexte du paragraphe 3 de la variante B, la difficulté qu'il y aura à déterminer ce qui constitue une règle d'importance fondamentale sera le plus souvent surmontée grâce à l'emploi du terme « manifeste ». Tout ce qui figure dans la constitution ou a été promulgué dans des décisions rendues publiques sera manifeste. Beaucoup d'autres choses ne le seront pas. Toutefois, au paragraphe 4 de la variante B, le rapport change. Alors qu'au paragraphe 3 la condition de l'importance fondamentale de la règle est en quelque sorte inhérente au caractère « manifeste » de la violation, au paragraphe 4, en revanche, une connaissance de la pratique habituelle d'une organisation paraît être supposée de la part de l'organisation cocontractante, de sorte que le

<sup>6</sup> Texte reproduit dans le compte rendu de la 1552<sup>e</sup> séance, par. 15.

terme « manifeste » implique une connaissance supposée. Cette distinction entre la pratique bien établie, dont il est fait mention dans la définition des « règles de l'organisation », à l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2, et la pratique habituelle, à laquelle se réfère le projet d'article à l'examen, n'est probablement pas voulue. Mais si le sens de l'adjectif « manifeste » doit être déterminé par la « pratique habituelle », l'intérêt que présente l'emploi de cet adjectif disparaît en grande partie.

*La séance est levée à 12 h 55.*

## 1552<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 14 juin 1979, à 10 h 10*

*Président : M. Milan ŠAHOVIĆ*

*Présents : M. Castañeda, M. Dadzie, M. Diaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Ghali, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Schwebel, M. Sucharitul, M. Tabibi, M. Tsu-ruoka, M. Verosta.*

### Souhaits de bienvenue à M. Ghali

1. Le PRÉSIDENT félicite M. Ghali de son élection et lui souhaite la bienvenue au nom de la Commission.

2. M. GHALI remercie les membres de la Commission de l'avoir élu. Il déclare avoir pu mesurer toute l'importance pratique du droit international, et notamment du principe *pacta sunt servanda*, au cours des difficiles négociations qui ont abouti au traité de paix conclu à Washington entre l'Égypte et l'État d'Israël. C'est sur les règles du droit international qu'est fondé le traité de paix et, quand il y a eu des divergences de vues au sujet de l'interprétation à donner des dispositions du traité, c'est toujours au droit international que l'on a eu recours. M. Ghali considère que le droit international est un instrument essentiel pour surmonter les difficultés politiques.

### Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/319, A/CN.4/L.296]

[Point 4 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 46 (Violation de dispositions concernant la compétence pour conclure des traités)<sup>1</sup> [*fin*]

3. M. TABIBI dit que, dans la communauté des nations d'aujourd'hui, le rôle que jouent les organisations internationales est devenu un fait de la vie

quotidienne. Les actes constitutifs de ces organisations reflètent l'opinion collective des Etats souverains, et toutes les décisions prises dans ces organisations, comme l'ONU, sont le fait d'Etats souverains. De plus, ces organisations tirent leur pouvoir des Etats membres, par l'intermédiaire de leur acte constitutif. Par conséquent, bien qu'il existe évidemment entre elles des différences, on peut observer les mêmes tendances dans les organisations internationales que dans les Etats souverains. La variante B proposée par le Rapporteur spécial, que M. Tabibi est enclin à appuyer, tient compte à la fois des différences et des similitudes entre les Etats et les organisations internationales.

4. Pour ce qui est de la question de la pratique habituelle, M. Tabibi ne saurait considérer, comme M. Jagota (1551<sup>e</sup> séance), que la pratique des organisations internationales ne se situe pas au même niveau que la pratique des Etats. On ne peut tabler sur la pratique habituelle des Etats en matière de relations conventionnelles. Dans le passé, les traités ont été imposés par les Etats forts aux Etats faibles. La pratique habituelle actuelle, en vertu de laquelle les Etats négocient les traités sur un pied d'égalité, ne s'est développée que récemment, avec la création du droit international positif, dont fait partie la Charte des Nations Unies. C'est pourquoi l'expérience de la pratique habituelle des organisations internationales et des Etats doit être considérée comme ayant commencé à peu près à la même époque. Il convient donc de prêter attention non seulement aux principes classiques du droit international, mais aussi au droit nouveau des organisations internationales.

5. La variante B proposée par le Rapporteur spécial ménage la souplesse nécessaire, et M. Tabibi exprime l'espoir qu'il en sera de même dans le projet d'articles définitif.

6. M. SUCHARITKUL dit que les variantes A et B sont toutes les deux acceptables, bien qu'il préfère la variante B. Il ne conteste pas le principe qui consiste à assimiler autant que possible les organisations internationales aux Etats dans le domaine visé à l'article 46. Mais il éprouve quelques difficultés en ce qui concerne l'expression « pratique habituelle », qui figure au paragraphe 3 de la variante A et au paragraphe 4 de la variante B du projet d'article à l'examen ainsi qu'au paragraphe 2 du texte proposé par M. Ouchakov (ci-dessous par. 15). Il souligne que cette formule ne saurait désigner un acte unique ou un fait isolé, car il faut toute une série d'actions pour établir une pratique habituelle. Il s'agit de la pratique habituelle dans les rapports entre les parties au traité — c'est-à-dire entre Etats ou entre Etats et organisations internationales.

7. M. Sucharitul sait gré à M. Ouchakov d'avoir souligné à la 1550<sup>e</sup> séance la différence qui existe, à cet égard, entre les Etats et les organisations internationales. En effet, s'il existe une pratique habituelle des Etats, il n'existe pas, en revanche, de pratique habituelle commune aux organisations internationales.

8. En fait, M. Sucharitul se demande même si l'on peut véritablement parler de pratique habituelle d'un Etat, et il partage à ce sujet le point de vue de M. Schwebel, qui a exprimé des doutes quant à la

<sup>1</sup> Pour texte, voir 1550<sup>e</sup> séance, par. 22.