

Document:-  
**A/CN.4/SR.1553**

**Compte rendu analytique de la 1553e 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>)*

M. Ouchakov, avec certaines modifications, et ce texte non modifié, qui serait diversement interprété.

32. Parlant ensuite en tant que membre de la Commission, M. Reuter, après avoir rappelé qu'il est lui-même plutôt favorable à la variante A, formule deux observations. En premier lieu, il abandonnerait sans regret le paragraphe 4 de la variante B, mais en rappelant que les règles du projet ont un caractère supplétif. Lors du débat sur l'article 42<sup>4</sup>, il a été précisé que les articles suivants épuiserait toutes les causes de nullité, d'extinction et de suspension de l'application des traités. Au paragraphe 3 de cet article, les obligations qui peuvent découler de l'Article 103 de la Charte ont été réservées. De plus en plus, M. Reuter est convaincu que le Comité de rédaction devra envisager d'introduire dans cette disposition une référence aux règles pertinentes de l'organisation pour les traités relatifs aux relations entre des membres. Il renoncerait donc au paragraphe 4 de la variante B, à condition que les règles pertinentes de l'organisation soient réservées. D'ailleurs, aux termes de l'article 5 de la Convention de Vienne, cet instrument s'applique à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.

33. Ensuite, il n'existe pas de pratique habituelle générale des organisations internationales, mais une organisation particulière peut avoir sa propre pratique habituelle. Avant de faire partie des règles de l'organisation et de constituer une pratique bien établie au sens de l'article 2, par. 1, al. j, du projet, une pratique peut déjà exister et présenter une certaine valeur. Le Comité de rédaction pourrait donc envisager d'introduire dans l'article à l'examen une référence à la pratique habituelle de l'organisation en cause. Etant donné que seule la pratique bien établie fait partie des règles de l'organisation, on ne saurait rétorquer qu'une telle mention serait inutile du fait de la mention des règles pertinentes de l'organisation. En tout cas, la question devrait être traitée dans le commentaire.

34. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission décide de renvoyer le projet d'article 46 au Comité de rédaction pour qu'il l'examine en tenant compte des observations et propositions faites au cours du débat.

*Il en est ainsi décidé*<sup>5</sup>.

ARTICLE 47 (Restriction particulière du pouvoir d'exprimer ou de communiquer le consentement à être lié par un traité)

35. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 47 (A/CN.4/319), qui est ainsi libellé :

*Article 47. — Restriction particulière du pouvoir d'exprimer ou de communiquer le consentement à être lié par un traité*

1. Si le pouvoir d'un représentant d'exprimer le consentement d'un Etat à être lié par un traité déterminé a fait l'objet d'une

restriction particulière, le fait que ce représentant n'a pas tenu compte de celle-ci ne peut pas être invoqué comme viciant le consentement qu'il a exprimé, à moins que la restriction n'ait été notifiée, avant l'expression de ce consentement, aux autres Etats et aux organisations internationales ayant participé à la négociation.

2. Si le pouvoir d'un représentant de communiquer le consentement d'une organisation à être liée par un traité déterminé a fait l'objet d'une restriction particulière, le fait que ce représentant n'a pas tenu compte de celle-ci ne peut pas être invoqué comme viciant le consentement qu'il a communiqué, à moins que la restriction n'ait été notifiée, avant la communication de ce consentement, aux Etats et aux autres organisations ayant participé à la négociation

36. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que la règle énoncée dans le projet d'article 47 est une règle de bon sens qui ne devrait pas soulever de difficultés. Elle vise le cas où le représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale reçoit, à côté des pleins pouvoirs, des instructions qui limitent ces pouvoirs. Si ces instructions n'ont pas été notifiées aux Etats ou organisations intéressés avant que le consentement de l'Etat ou de l'organisation en question ait été exprimé ou communiqué, elles ne leur sont pas opposables.

37. Comme dans d'autres dispositions du projet, le verbe « communiquer » a été employé, de préférence au verbe « exprimer », pour les représentants d'organisations internationales. Par rapport à l'article correspondant de la Convention de Vienne, l'article à l'examen présente donc de légères modifications rédactionnelles dans le titre et dans le texte, outre le fait qu'il se compose non plus d'un seul mais de deux paragraphes, consacrés respectivement au représentant d'un Etat et au représentant d'une organisation internationale.

38. Pour tenir compte de toutes les catégories de traités envisagées dans le projet d'article, il conviendrait de remplacer, à la fin du paragraphe 2 de l'article 47, les mots « aux Etats et aux autres organisations ayant participé à la négociation », par « selon le cas, aux Etats, ou aux Etats et aux autres organisations, ou aux autres organisations, ayant participé à la négociation ».

*La séance est levée à 12 h 50.*

## 1553<sup>e</sup> SÉANCE

*Vendredi 15 juin 1979, à 10 h 10*

*Président : M. Milan ŠAHOVIĆ*

*Présents : M. Castañeda, M. Dadzie, M. Díaz 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. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsu-ruoka, M. Verosta.*

<sup>4</sup> Voir 1546<sup>e</sup> séance, par. 11 et suiv.

<sup>5</sup> Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1576<sup>e</sup> séance.

**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 47 (Restriction particulière du pouvoir d'exprimer ou de communiquer le consentement à être lié par un traité)<sup>1</sup> [fin]

1. M. OUCHAKOV doute que le paragraphe 2 de l'article 47 soit nécessaire. Il existe en effet une grande différence entre le pouvoir de lier un Etat en exprimant son consentement et le pouvoir de communiquer le consentement d'une organisation internationale. D'après la pratique des Etats et conformément à l'article 7 de la Convention de Vienne<sup>2</sup> ainsi qu'à l'article correspondant du projet, certaines personnes sont considérées *ès qualités* comme représentant l'Etat pour exprimer, sans présentation de pleins pouvoirs, le consentement de cet Etat à être lié par un traité. Tel n'est pas le cas en ce qui concerne les organisations internationales, car la décision d'une organisation d'être liée par un traité émane dans tous les cas de l'organe compétent. C'est pourquoi il est question, au paragraphe 4 de l'article 7 du projet<sup>3</sup>, de la communication du consentement de l'organisation internationale, et non de l'expression de son consentement. Le paragraphe 2 de l'article à l'examen concerne précisément cette communication. M. Ouchakov se demande quelle restriction peut être apportée au pouvoir de communiquer le consentement émanant d'un organe de l'organisation. Le représentant muni de ce pouvoir peut faire la communication ou ne pas la faire, mais il ne lui est pas possible de la faire partiellement ou provisoirement. Dans ces conditions, le paragraphe 2 de l'article 47 paraît inutile.

2. Le projet d'article à l'examen pose aussi la question des relations entre les articles 7 et 11 du projet. Les deux paragraphes dont se compose l'article 11, intitulé « Modes d'établissement du consentement à être lié par un traité », portent respectivement sur le consentement de l'Etat et sur celui de l'organisation internationale. Aux termes du paragraphe 2, le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité est établi par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, un acte de confirmation formelle, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu. Ces différents moyens impliquent une décision de l'organe compétent de l'organisation, à l'exception de la signature. Mais il n'est pas question pour un représentant d'une organisation de pouvoir lier directement et définitivement l'organisation par sa signature. Or, ce n'est que si cette possibilité était prévue par l'article 11 que le paragraphe 2 de l'article 47 se justifierait. M. Ouchakov en conclut que la Commission a peut-être eu tort de poser, à l'ar-

ticle 11, que le consentement d'une organisation à être liée par un traité peut être établi par la signature.

3. M. REUTER (Rapporteur spécial) ne partage pas du tout les inquiétudes de M. Ouchakov. En ce qui concerne la possibilité d'apporter une restriction particulière au pouvoir de communiquer le consentement d'une organisation internationale, il donne l'exemple suivant : après avoir pris connaissance du texte d'un traité, l'organe permanent d'une union douanière donne à son représentant le pouvoir de le signer *ad referendum* s'il n'obtient pas, de la part d'un autre signataire, la renonciation à une réserve faite au moment de l'adoption du texte du traité ; si le représentant signe le traité en engageant définitivement l'organisation sans avoir obtenu la renonciation désirée, et si ses instructions sont restées secrètes, l'article 47 s'applique.

4. En ce qui concerne les rapports entre les articles 7 et 11, le Rapporteur spécial fait observer qu'au paragraphe 4 de l'article 7 la Commission n'a pas précisé les modes de communication qui peuvent être employés. C'est à la demande de M. Ouchakov, et malgré une assez forte opposition, que le mot « communiquer » a été employé, non pas pour exclure l'éventualité où une organisation internationale s'engagerait par la signature, puisque le paragraphe 2 de l'article 11 le prévoit, mais pour réserver l'ordre des compétences des organisations internationales. Dès lors, la démonstration de M. Ouchakov tend soit à modifier des articles antérieurs à l'article à l'examen, soit à montrer que la Commission a eu tort d'employer le mot « communiquer ». Dans ce dernier cas, mieux vaudrait persévérer dans cette erreur, par souci de logique avec les articles précédents.

5. M. OUCHAKOV fait observer que la notion de communication n'est pas propre aux représentants des organisations internationales. Le représentant d'un Etat peut, par exemple, communiquer la ratification de cet Etat. Si la décision qu'il transmet est revêtue de la signature du chef d'Etat, il n'aura pas à présenter de pouvoirs, mais dans le cas contraire il devra en présenter. C'est parce qu'une organisation n'est pas elle-même en mesure de signer ses décisions qu'il est prévu, à l'article 7, qu'un représentant communique le consentement de l'organisation. En ce qui concerne les Etats, le pouvoir de signer des traités peut être conféré à l'avance à une personne, tandis qu'en ce qui concerne les organisations internationales l'organe compétent doit avoir pris une décision sur le texte d'un traité avant d'autoriser un représentant à le signer. L'article 7 a été rédigé en conséquence. Or, il est prévu, à l'article 11, qu'une organisation peut être liée par la signature de son représentant. Il faudrait soit aligner l'article 7 sur l'article 11 ou, mieux, supprimer à l'article 11 la mention de la signature.

6. M. REUTER (Rapporteur spécial) estime que les observations de M. Ouchakov soulèvent des questions à la fois de fond et de forme. En ce qui concerne le fond, M. Ouchakov souhaiterait interdire aux organisations internationales de conclure des traités qui les lieraient par la seule signature de leur représentant. Pourtant, la pratique montre que bien des organisations habilite leur secrétaire exécutif ou leur secrétaire

<sup>1</sup> Pour texte, voir 1552<sup>e</sup> séance, par. 35.

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

<sup>3</sup> *Ibid.*, note 4.

général à signer des accords, qui deviennent ainsi définitifs. Compte tenu de cette pratique, la Commission a mentionné la signature parmi les modes d'établissement du consentement d'une organisation à être liée par un traité. Or, M. Ouchakov remet tout en cause en se servant d'une pure concession de terminologie. Si le mot « communiquer » a été employé dans le projet d'article 47, de préférence au mot « exprimer », c'est uniquement par souci d'harmonie avec des articles déjà adoptés. Dans ces conditions, la Commission ne peut que prendre acte de la position de M. Ouchakov et se réserver de la considérer lors de la seconde lecture du projet d'articles.

7. M. JAGOTA note que M. Ouchakov semble être d'avis que les procédures de conclusion des traités d'une organisation internationale diffèrent de celles des Etats en ce qu'elles ont un caractère plus formel. En d'autres termes, une organisation internationale n'est autorisée à s'engager par voie de traité que si l'organe compétent de cette organisation en décide ainsi, et ce n'est qu'une fois que cette décision a été prise que le consentement de l'organisation à être liée par le traité peut être communiqué. M. Ouchakov en conclut qu'il ne saurait y avoir de restriction tenue secrète au pouvoir de communiquer le consentement d'une organisation. Il faut néanmoins tenir compte de la procédure normalement suivie par les Etats et par les organisations internationales pour la conclusion des traités. A cet égard, le Rapporteur spécial a établi à l'article 47 une distinction justifiée entre les Etats et les organisations internationales, en disposant que le consentement d'un Etat est exprimé alors que celui d'une organisation internationale est communiqué.

8. L'article 7 du projet précise qui a le pouvoir d'exprimer ou de communiquer le consentement à être lié par un traité, et l'article 11 traite de la question de savoir comment ce consentement doit être exprimé ou communiqué. Quant au projet d'article 47, il ne s'occupe pas du pouvoir d'exprimer ou de communiquer un consentement, mais de la question, totalement différente, des restrictions dont ce pouvoir peut faire l'objet. Le projet d'article prévoit, en effet, que si des restrictions ont été imposées au représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale, qu'elles soient ou non de caractère confidentiel, elles doivent avoir été notifiées à l'autre partie à la négociation pour pouvoir être invoquées par l'Etat ou l'organisation au cas où elles n'auraient pas été respectées. Lorsque l'attention d'un Etat qui participe à la négociation a été appelée, officiellement ou officieusement, sur le fait que le représentant de l'autre Etat participant est tenu de faire une réserve à propos d'une clause du traité, si ce représentant néglige de le faire et s'apprête à signer l'ensemble du traité, le premier Etat est tenu de s'assurer que le représentant de l'autre Etat a dans l'intervalle obtenu l'autorisation de signer le traité sans y apporter de réserve, sinon, les dispositions du paragraphe 1 de l'article 47 seront applicables. La même règle s'applique *mutatis mutandis* aux organisations internationales.

9. Le projet distingue à juste titre la question de la compétence de la personne autorisée à exprimer ou à communiquer le consentement à être liée par un traité

— qui fait l'objet des articles 7 et 11 — et la question des restrictions apportées à cette compétence — dont traite l'article 47. C'est uniquement pour les besoins de la rédaction que cet article établit une distinction entre les Etats et les organisations internationales, puisque la même règle s'applique aussi bien aux organisations internationales qu'aux Etats. Si l'article 47 doit être considéré simplement comme un aspect particulier de la question de la compétence pour exprimer ou communiquer le consentement à être lié par un traité, il faudra revoir l'ensemble des articles 7, 11 et 47.

10. M. OUCHAKOV se demande comment on pourrait considérer que le paragraphe 4, al. *b*, de l'article 7 permette à une personne non pas de communiquer le consentement d'une organisation, mais de l'exprimer. Il ne peut concevoir qu'il ressorte de la pratique ou d'autres circonstances qu'une personne puisse être considérée comme représentant une organisation aux fins d'exprimer le consentement de cette organisation sans présentation de pouvoirs. Il est tout à fait impossible de considérer que la pratique habilite certaines personnes à lier directement les organisations internationales, comme elle habilite les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères à lier les Etats. En réalité, le paragraphe 4 de l'article 7 vise une notion totalement différente : celle de la communication, qui existe aussi en ce qui concerne les Etats. Ainsi, le Secrétaire général de l'ONU est généralement habilité à transmettre les décisions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Toute autre personne doit être spécifiquement autorisée à cet effet. Cependant, dans l'un et l'autre cas, il ne s'agit que de transmission d'actes ou de décisions. Le pouvoir de signer ne peut être conféré au représentant d'une organisation qu'à la suite d'une décision de l'organe compétent, et jamais à l'avance, comme c'est le cas en ce qui concerne les Etats.

11. M. FRANCIS dit que la formulation proposée par le Rapporteur spécial ne soulève pas pour lui de difficultés quant au fond. La conclusion d'un traité par une organisation internationale doit être considérée compte tenu des dispositions de l'article 6 et d'autres articles du projet, notamment les articles 7 et 11. L'argumentation de M. Ouchakov est justifiée lorsque, par exemple, le consentement porte sur une question qui appelle une décision de la part de l'organisation internationale. Toutefois, en vertu du paragraphe 1, al. *j*, de l'article 2, les règles de l'organisation comprennent non seulement les décisions de cette organisation, mais aussi sa pratique bien établie. L'ONU ayant pour pratique bien établie de créer des bureaux du PNUD dans les pays membres, M. Francis est convaincu que le fonctionnaire compétent du PNUD a le pouvoir de conclure avec un pays membre un accord liant irrévocablement les parties. L'efficacité juridique de cette pratique bien établie pourrait difficilement être contestée.

12. Si les pouvoirs du Secrétaire général de l'ONU faisaient l'objet d'une restriction contredisant la pratique normale en matière de conclusion d'accords et si cette restriction n'était pas notifiée à l'autre Etat participant à la négociation, la question tomberait de toute évidence sous le coup des dispositions de l'ar-

ticle 47. En revanche, la pratique bien établie d'une organisation internationale pourrait être telle qu'il serait superflu de produire en toute occasion des pouvoirs appropriés établis par écrit. En ce qui concerne l'application de l'article 47, il importe tout particulièrement de préciser que toute modification de la pratique bien établie d'une organisation internationale doit être communiquée aux autres parties intéressées. De l'avis de M. Francis, il ne suffit pas que l'organisation affirme avoir chargé le chef de son secrétariat de notifier une modification aux autres parties : elle devra s'assurer que ces parties en ont effectivement été informées.

13. M. SCHWEBEL dit qu'il n'est certes pas difficile d'envisager des cas où le Secrétaire général de l'ONU pourrait avoir la capacité de conclure, par voie d'échange de lettres, un accord équivalant à un traité par lequel seraient pris des arrangements à caractère obligatoire concernant un représentant résident dans un Etat Membre, sans que l'Assemblée générale ait à intervenir pour approuver ces arrangements. Lesdits arrangements pourraient être conformes à des directives bien établies ou à un arrangement antérieur déjà approuvé par un organe compétent de l'ONU. Le Secrétaire général pourrait toutefois modifier les arrangements pour répondre à des besoins locaux et imposer des restrictions à son représentant, qui, le représentant lui-même, représenterait également l'Organisation. Cette pratique est suivie dans le cas des bureaux d'information que l'ONU a créés dans de nombreux pays.

14. Même dans des cas plus importants, on peut se demander si, par exemple, les accords conclus entre l'ONU et les Etats hôtes en vue de l'entretien des forces de maintien de la paix sont en fait régulièrement approuvés par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale. Dans la pratique, le Secrétaire général pourrait se borner à présenter un rapport exposant ses activités et ses intentions ; l'organe compétent, en approuvant le rapport, approuverait du même coup l'action du Secrétaire général. De même, si le commandant d'une force de maintien de la paix des Nations Unies conclut un accord de cessez-le-feu afin de donner à ses troupes la liberté de mouvement envisagée dans la résolution pertinente du Conseil de sécurité, cet accord constitue en fait un traité, bien qu'il puisse ne pas avoir été préalablement approuvé par l'ONU. Cet accord fera l'objet d'un rapport du commandant au Secrétaire général, lequel rendra compte à son tour à l'organe compétent de l'ONU.

15. De toute évidence, de nombreuses situations peuvent se présenter auxquelles les dispositions de l'article 47 seront applicables, et cela dans le seul contexte de l'ONU, sans mentionner le cas des unions douanières, auquel le Rapporteur spécial s'est référé. M. Schwebel est donc disposé à accepter le projet d'article 47 quant au fond, et il doute que ce texte appelle aucune modification de rédaction.

16. M. SUCHARITKUL approuve le projet d'article 47, qui lui paraît correspondre parfaitement à la pratique. Il est fréquent que les pouvoirs d'un représentant soient limités, par exemple dans le temps ou pour des raisons budgétaires, et il est juste que, si ces

limitations n'ont pas été communiquées au cocontractant, l'absence de conformité aux instructions ainsi données ne puisse plus être invoquée par l'Etat ou l'organisation représenté.

17. M. VEROSTA considère que le projet d'article 47 est conforme à la pratique des Etats et des organisations internationales. Pour ce qui est de la forme, il conviendrait peut-être de préciser que les organisations visées au paragraphe 2 sont des organisations « internationales ». En outre, si la Commission parvenait à la conclusion que le mot « exprimer » peut être rétabli dans certains articles, il devrait l'être aussi dans le paragraphe 2 de l'article à l'examen.

18. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 47 au Comité de rédaction pour qu'il l'examine en tenant compte des délibérations de la Commission.

*Il en est ainsi décidé<sup>4</sup>.*

*La séance est levée à 11 h 30.*

<sup>4</sup> Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1576<sup>e</sup> séance.

## 1554<sup>e</sup> SÉANCE

*Lundi 18 juin 1979, à 15 h 10*

*Président : M. Milan ŠAHOVIĆ*

*Présents : M. Dadzie, M. Diaz González, M. Even-  
sen, M. Francis, M. Jagota, M. Njenga, M. Ouchakov,  
M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Schwebel,  
M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis  
Vallat, M. Verosta.*

### **Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation (A/CN.4/320)**

[Point 5 de l'ordre du jour]

#### PREMIER RAPPORT DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le PRÉSIDENT invite M. Schwebel, rapporteur spécial, à présenter son premier rapport sur le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation (A/CN.4/320).

2. M. SCHWEBEL (Rapporteur spécial) déclare qu'il a abordé le sujet sans idées préconçues. Malgré ses aspects scientifiques et techniques évidents, ce sujet comporte d'importants éléments juridiques, qu'illustrent une abondante pratique des Etats et de nombreux traités. Une étude de la FAO<sup>1</sup> cite plus de 2 000 instruments juridiques internationaux sur les ressources en

<sup>1</sup> Répertoire systématique par bassin de traités, déclarations, textes législatifs et jurisprudence concernant les ressources en eau internationales, Etude législative n° 15, Rome, FAO, 1978.