

Document:-
A/CN.4/SR.1557

Compte rendu analytique de la 1557e 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>)*

spécial dit qu'il n'est pas possible, à son avis, d'exclure entièrement ces utilisations, en raison de leur incidence sur les utilisations autres que la navigation.

42. La définition de l'expression « Etat usager », qui figure à l'article 2, a suscité un certain nombre de questions, comme les suivantes : cette définition s'étend-elle à l'Etat qui se borne à utiliser les eaux d'une voie d'eau internationale, mais qui ne contribue pas à l'alimenter ? Et, compte tenu des données qui caractérisent le cycle hydrologique, quels Etats peuvent être considérés comme contribuant à alimenter une voie d'eau internationale ? Il est clair que ces questions demandent encore réflexion avant de pouvoir trouver une réponse.

43. Se référant à certaines des questions posées par M. Tabibi à la séance précédente, le Rapporteur spécial dit qu'il a l'impression que l'Assemblée générale n'a pas délibérément décidé de limiter le sujet aux cours d'eau, pas plus qu'elle n'a décidé d'appliquer la notion de bassin de drainage. Pour M. Schwebel, les « Règles d'Helsinki » sont l'expression mûrement réfléchie des conclusions auxquelles l'ILA est parvenue en la matière. Les articles ne viseront les terres que dans la mesure nécessaire pour régler les utilisations de l'eau, y compris les utilisations abusives. D'autre part, il n'est pas proposé que les Etats riverains voisins aient à se consulter sur toutes les questions relatives à leur planification économique, mais simplement qu'ils recueillent et échangent un minimum de données sur les voies d'eau qu'ils se partagent.

44. Quant à savoir dans quelle mesure les articles devront avoir un caractère détaillé et technique, le Rapporteur spécial dit qu'il a à l'esprit des articles qui aillent plus loin que les principes généraux énoncés dans les « Règles d'Helsinki ». Il estime, ainsi qu'il ressort des articles 8, 9 et 10, que la Commission pourrait examiner en détail certaines utilisations des voies d'eau internationales, en essayant de définir certaines obligations de base qu'assureraient les Etats parties aux articles et en suggérant d'autres questions dont les Etats parties à des accords d'utilisation pourraient tenir compte. Cette approche s'avérera peut-être inapplicable, mais il serait extrêmement utile de savoir si la Commission entend poursuivre dans cette direction. Il serait évidemment beaucoup plus facile de rédiger un projet sur le modèle des « Règles d'Helsinki », au lieu d'un projet qui tienne compte de questions hautement techniques et tente de les régler.

45. Quant aux observations formulées par M. Njenga, il est évident que l'exercice de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, de même que l'exercice de la souveraineté en général, est soumis au droit international. Les Etats ne sont pas entièrement libres de faire ce qu'ils veulent des voies d'eau partagées. Comme M. Reuter l'a fait observer, si la Commission ne tombe pas d'accord sur ce point, il serait vain de vouloir élaborer un projet d'articles en la matière.

46. Enfin, M. Quentin-Baxter a souligné qu'il ne s'agissait pas d'une question idéologique, mais d'un problème mettant en cause les intérêts des Etats qui se partagent une voie d'eau internationale. Il y a là un motif d'optimisme, puisque cela signifie que, contraire-

ment à d'autres, la question à l'étude n'est pas encombrée d'éléments à cause desquels il est souvent extrêmement difficile aux Etats d'arriver à une entente.

La séance est levée à 13 heures.

1557^e SÉANCE

Jeudi 21 juin 1979, à 10 h 5

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Dadzie, M. Diaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Schwebel, M. Tabibi, sir Francis Vallat, 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 48 (Erreur)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 48 (A/CN.4/319), qui est ainsi libellé :

Article 48. — Erreur

1. **Un Etat ou une organisation internationale peut invoquer une erreur dans un traité comme viciant son consentement à être lié par le traité si l'erreur porte sur un fait ou une situation que cet Etat ou cette organisation supposait exister au moment où le traité a été conclu et qui constituait une base essentielle du consentement de cet Etat ou de cette organisation à être lié par le traité.**

2. **Le paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque ledit Etat ou ladite organisation internationale a contribué à cette erreur par son comportement ou lorsque les circonstances ont été telles qu'il ou elle devaient être avertis de la possibilité d'une erreur.**

3. **Une erreur ne concernant que la rédaction du texte d'un traité ne porte pas atteinte à sa validité ; dans ce cas, l' [article 79] s'applique.**

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que l'article 48 est le premier de cinq articles relatifs aux vices du consentement. Aussi bien la Commission que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités ont accordé une attention toute particulière à l'élaboration des articles correspondants de la Convention de Vienne¹, lesquels ont été adoptés à une confortable majorité. Comme ces articles de la Convention de Vienne concernent l'élément consensuel de tout traité,

* Reprise des débats de la 1553^e séance.

¹ Voir 1546^e séance, note 1.

le Rapporteur spécial a estimé qu'ils pouvaient être transposés, sous réserve de modifications rédactionnelles plus ou moins importantes, dans le projet en cours d'élaboration.

3. En ce qui concerne l'article 48, le Rapporteur spécial ne propose que des modifications rédactionnelles mineures. Il est à noter que l'article 48 de la Convention de Vienne se fonde sur une jurisprudence internationale généralement acceptée, et qui a notamment trouvé son expression dans l'arrêt rendu en 1962 par la CIJ dans l'*Affaire du temple de Préah Vihear*².

4. M. OUCHAKOV juge acceptable l'article à l'examen, encore qu'il pourrait être rédigé de manière à opposer les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales aux traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales. Par ailleurs, le paragraphe 2 soulève deux questions auxquelles il faudrait répondre dans le commentaire. D'une part, comment une organisation internationale peut-elle contribuer à une erreur par son comportement ? Peut-elle y contribuer si aucun de ses organes n'a pris position ? D'autre part, comment une organisation peut-elle avoir été avertie de la possibilité d'une erreur si celle-ci n'a pas été portée à la connaissance de l'organe compétent ?

5. M. REUTER (Rapporteur spécial) croit comprendre que, pour M. Ouchakov, il ne serait pas possible, en pratique, de déterminer le comportement d'une organisation internationale de la même manière que celui d'un Etat. En outre, l'appréciation des circonstances dans lesquelles l'organisation doit être avertie d'une erreur et la détermination de l'organe qui doit être averti dans un cas donné ne se feraient pas non plus de la même manière que s'il s'agissait d'un Etat. M. Ouchakov envisage principalement le cas où c'est un organe non permanent de l'organisation qui dispose du pouvoir final d'engager celle-ci. En conséquence, il souhaiterait préciser dans le commentaire que le comportement d'une organisation ne peut pas être déterminé de la même manière que celui d'un Etat et, en ce qui concerne le dernier membre de phrase du paragraphe 2 de l'article 48, qu'on ne peut poser pour les organisations internationales des principes aussi généraux que pour les Etats et qu'il faut nécessairement se référer à l'organisation interne de l'organisation.

6. Pour le Rapporteur spécial, il est manifeste qu'à l'article 48 de la Convention de Vienne, et plus encore aux articles 49 et 50, la question de la validité du consentement déborde sur celle de la responsabilité. Le fait pour une organisation internationale de contribuer à une erreur par son comportement implique au moins une négligence ou une imprudence de sa part. Or, en élaborant le projet d'articles sur la responsabilité des Etats, la Commission a toujours laissé de côté la question de la responsabilité des organisations internationales. En définitive, il conviendrait peut-être de traiter ce problème dans le commentaire de l'article à l'examen, en indiquant que, pour apprécier le comportement d'une organisation internationale, il faut tenir compte des particularités de son organisation interne.

7. Sir Francis VALLAT dit que la différence entre les Etats et les organisations internationales présente de toute évidence de l'intérêt au regard de nombreux projets d'articles. Toutefois, dans le cas du paragraphe 2 de l'article 48, la Commission n'est pas confrontée au problème de la différence entre les Etats et les organisations internationales, mais à la question de la preuve — en d'autres termes, à la question de savoir comment établir que le comportement de l'organisation internationale a contribué à l'erreur.

8. Des questions de ce genre se posent fréquemment au cours des travaux de codification. Dans le passé, la Commission a souvent énoncé des règles de caractère général tout en sachant que, eu égard à toutes sortes de circonstances, certaines d'entre elles seraient sans doute difficiles à appliquer. Comment peut-on, par exemple, établir l'objet et le but d'un traité ? Il est en fait impossible de répondre d'une façon générale à cette question, qui doit être résolue dans le contexte du cas considéré. La Commission a reconnu, sans contestation possible, qu'une organisation internationale pourrait en principe avoir le statut et la capacité nécessaires pour conclure des traités internationaux ; elle est donc capable d'avoir le comportement requis à cet effet. En conséquence, on peut examiner les circonstances de l'espèce afin de déterminer si le comportement attribuable à l'organisation a ou non contribué à l'erreur en question. Etant donné la diversité des organisations internationales et de leurs modes de fonctionnement, un tel examen pourrait se révéler extrêmement difficile, mais cela ne porte nullement atteinte au principe de base de l'article 48. La meilleure solution consisterait à traiter la question dans le commentaire et à laisser le texte de l'article en l'état.

9. Le PRÉSIDENT propose que la Commission décide de renvoyer le projet d'article 48 au Comité de rédaction pour qu'il l'examine en tenant compte du débat.

*Il en est ainsi décidé*³.

ARTICLE 49 (Dol)

10. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 49 (A/CN.4/319), qui est ainsi libellé :

Article 49. — Dol

Si un Etat ou une organisation internationale a été amené à conclure un traité par la conduite frauduleuse d'un autre Etat ou d'une autre organisation internationale ayant participé à la négociation, l'Etat ou l'organisation internationale peut invoquer le dol comme viciant son consentement à être lié par le traité.

11. M. REUTER (Rapporteur spécial) signale que l'article correspondant de la Convention de Vienne n'a pas soulevé de difficultés à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, et que l'article à l'examen ne s'en distingue que par des modifications rédactionnelles mineures.

12. M. OUCHAKOV dit qu'il ne peut pas accepter

² C.I.J. Recueil 1962, p. 6

³ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1576^e séance.

l'article 49 dans son libellé actuel. Il se demande ce qu'est la conduite frauduleuse d'une organisation internationale. Dans le cas d'un Etat, la situation est claire : la conduite du représentant d'un Etat qui est muni de pleins pouvoirs pour conclure définitivement un traité doit être reconnue comme étant la conduite de cet Etat. S'il se livre à des manœuvres frauduleuses, il oblige l'Etat, même s'il agit *ultra vires*. En revanche, pour qu'il y ait conduite frauduleuse d'une organisation internationale, il faudrait que l'organe compétent de cette organisation décide d'autoriser des manœuvres frauduleuses de la part de son représentant habilité à participer à des négociations. Pareille hypothèse est évidemment bien difficile à imaginer. Si l'Assemblée générale des Nations Unies autorisait une personne à représenter l'Organisation à des négociations et que cette personne se livrait à des manœuvres frauduleuses, la responsabilité de l'Organisation ne serait sans doute pas engagée de ce fait.

13. En conclusion, l'article à l'examen ne devrait envisager l'hypothèse d'une conduite frauduleuse que dans le cas d'un Etat, et non pas dans le cas d'une organisation internationale.

14. Sir Francis VALLAT dit que les observations de M. Ouchakov évoquent l'époque où, au XIX^e siècle, les Etats ont peu à peu élaboré un droit national des sociétés commerciales. Le droit anglais s'est alors interrogé le plus sérieusement du monde sur la question de savoir si une société, qui, à la différence d'un être humain, n'avait pas d'âme, pouvait vraiment être coupable d'un délit ou d'une conduite frauduleuse. Fort heureusement, le droit a évolué de façon réaliste et a reconnu qu'une société pouvait être ainsi coupable. Dès lors qu'on admet qu'une personne morale, qu'elle soit nationale ou internationale, est dotée d'une personnalité juridique, il faut aussi reconnaître qu'elle est capable d'avoir toutes sortes de comportements illégaux.

15. Le droit interne et le droit international contemporains ont reconnu à de nombreuses organisations internationales la capacité juridique, et la CIJ a, en de nombreuses occasions, soutenu la position selon laquelle une organisation internationale a une personnalité juridique objective. Si la Commission veut traiter dans son ensemble la question des vices du consentement ou des causes de nullité d'un traité, il lui faut envisager la possibilité qu'une organisation internationale soit l'auteur d'un dol. Certes, la notion de dol en droit international est extrêmement floue. Sir Francis n'a souvenance d'aucune affaire internationale dans laquelle un Etat a été considéré comme étant coupable de dol. Il ne faudrait toutefois pas se prévaloir de cette absence de jurisprudence pour écarter le principe. De toute évidence, l'article pose un problème, mais c'est un problème qu'il conviendrait de traiter dans le commentaire plutôt que dans l'article lui-même.

16. M. REUTER (Rapporteur spécial) convient que les exemples de dol commis par des Etats ne sont pas nombreux. Lors de l'examen par la Commission du texte qui est devenu l'article 49 de la Convention de Vienne, on s'est référé à un traité conclu autrefois entre une puissance coloniale et un Etat libre d'Afrique et dont le texte, rédigé en deux langues, comportait une

contradiction voulue⁴. On pourrait aussi citer les accords de Munich, signés par la France, et que les représentants de la France libre de Londres se sont ensuite empressés de déclarer nuls. Après la seconde guerre mondiale, il a cependant fallu justifier juridiquement leur nullité. La France a soutenu que, à la suite du Procès de Nuremberg, il était apparu qu'au moment de la conclusion des accords de Munich les Allemands avaient déjà décidé d'envahir la Tchécoslovaquie. Il y avait donc eu dol puisque les Allemands avaient amené les autorités françaises à penser que, pour sauver la paix, il fallait sacrifier partiellement un de leurs alliés.

17. Pour ce qui est des organisations internationales, on peut imaginer que l'agence suprême d'une banque internationale qui aurait déjà conclu des accords de prêt avec plusieurs pays en développement décide de donner à un représentant de cette banque un mandat très large pour négocier un nouveau prêt avec un de ces pays, tout en décidant secrètement d'exécuter une garantie donnée par ledit pays à l'occasion d'un engagement antérieur qu'il n'est pas en état d'honorer. Par la suite, l'Etat en cause pourrait fort bien faire valoir qu'il y a eu dol de la part de l'organisation, car il n'aurait jamais consenti au nouvel accord s'il avait connu les intentions de la banque. Pour le Rapporteur spécial, qui a constaté que les pays en développement ne craignent pas seulement les grandes puissances, mais aussi certaines organisations internationales dotées d'importants moyens financiers, de telles hypothèses ne sont pas à exclure. Lorsque le texte qui est devenu l'article 50 (Corruption du représentant d'un Etat) de la Convention de Vienne a été étudié par la Commission⁵, la moitié des membres ont estimé, contrairement à M. Reuter, que pareille hypothèse ne devait pas non plus être prise en considération.

18. Ce qui semble surtout inquiéter M. Ouchakov, c'est que le dol peut ne pas être le fait de l'organe qui a le pouvoir de décision, mais le fait d'un représentant agissant *ultra vires*, auquel cas on ne saurait imputer à l'organisation le comportement d'une personne qui n'avait pas « capacité » pour se livrer à des manœuvres frauduleuses. Pour le Rapporteur spécial, ce point de vue confirme que les articles 48, 49 et 50 du projet relèvent à la fois du droit des traités et du droit de la responsabilité. Personnellement, il serait enclin à admettre qu'une organisation internationale, de même qu'un Etat, peut être liée par un acte d'un de ses agents agissant *ultra vires*. Ne pas admettre ce principe pourrait avoir de fâcheuses conséquences. Si, paraphrasant l'adage anglais « The king can do no wrong », on affirmait qu'une organisation internationale ne peut pas mal faire, on transposerait au profit des organisations internationales, qui sont en définitive des créations des Etats, un principe qui n'a même pas été jugé applicable aux Etats. Pour le Rapporteur spécial, au cas où l'agent d'une organisation internationale agirait *ultra vires*, l'organisation devrait assumer une

⁴ Voir *Annuaire...* 1963, vol. I, p. 33 et suiv., 678^e et 679^e séances.

⁵ Voir *Annuaire...* 1966, vol. I, deuxième partie, p. 155 à 164, 862^e séance, par. 81 et suiv., et 863^e séance, et p. 172 à 174, 865^e séance, par. 1 à 27.

part de responsabilité, quitte à ce que cette responsabilité soit appréciée selon des normes différentes de celles qui s'appliquent aux Etats. La question de la responsabilité des organisations internationales ne doit évidemment pas être abordée dans l'article à l'examen — et il n'est même pas certain que la Commission l'étudie un jour —, mais il conviendrait peut-être d'y faire allusion dans le commentaire de cet article. La Commission pourrait aussi développer la question dans le commentaire de l'article 73, qui sera consacré aux réserves qu'imposeront certaines circonstances, comme la naissance d'une responsabilité internationale.

19. M. SCHWEBEL dit qu'il souscrit sans réserve à l'analyse du Rapporteur spécial. En ce qui concerne la question de la responsabilité des organisations internationales en droit international, il convient de rappeler qu'en de rares occasions, les membres des forces des Nations Unies chargées du maintien de la paix ont agi *ultra vires*, et l'ONU a accepté d'assumer la responsabilité des actes incriminés. Il en a été ainsi notamment au Congo, et le Secrétaire général de l'Organisation a fait droit à un certain nombre de demandes d'indemnisation au moyen de crédits que l'Assemblée générale a ouverts à cette fin. Par ailleurs, les exemples qui ont été cités au cours de l'examen de la capacité des agents des organisations internationales de conclure des accords internationaux liant ces organisations⁶ sont pertinents au regard du projet d'article 49. On pourrait aisément imaginer des cas où, bien que l'organe suprême de l'organisation internationale intéressée n'ait pas été partie à l'acte, la conduite frauduleuse pourrait néanmoins être imputée à l'organisation internationale en vertu des principes classiques de la responsabilité ainsi que du principe *respondeat superior*.

20. M. VEROSTA, se référant aux observations du Rapporteur spécial, rappelle que, lors de l'élaboration de l'article 50 de la Convention de Vienne, non seulement l'existence de la corruption a été niée par certains membres de la Commission et certaines délégations à la Conférence sur le droit des traités, mais qu'il a été soutenu que, quoi qu'il en soit, elle était déjà couverte par les dispositions de l'article 49, relatif au dol. Si l'on inclut les cas de corruption dans les cas de dol, ceux-ci ne sont alors pas si rares, et peuvent être le fait d'organisations internationales aussi bien que d'Etats. Qui plus est, aussi bien le représentant que l'organe compétent d'une organisation internationale peut avoir une conduite frauduleuse et se rendre coupable de la corruption du représentant d'un Etat. Il s'ensuit qu'il faut prévoir dans les projets d'articles 49 et 50 l'hypothèse d'un dol et celle d'une corruption émanant d'une organisation internationale.

21. M. OUCHAKOV précise que le projet d'article 49 lui paraît acceptable dans la mesure où il s'agit de la conduite frauduleuse de l'organe compétent de l'organisation. En tout cas, cette disposition ne soulève aucune question de responsabilité. Comme le prévoit le projet d'articles sur la responsabilité des Etats, les deux éléments constitutifs d'un fait internationalement illicite sont un comportement attribuable à l'Etat et la

violation d'une obligation internationale de cet Etat⁷. Dans le cas du projet d'article 49, seul le comportement de l'organisation internationale est en cause. La question de la conduite frauduleuse de l'organisation ne se pose donc pas dans le cadre de la responsabilité, mais dans le cadre des vices de consentement. Il s'agit de savoir si le comportement du représentant d'une organisation peut être attribué à l'organisation lorsqu'il agit *ultra vires*. En ce qui concerne les Etats, cette question est traitée à l'article 10 du projet sur la responsabilité des Etats⁸ et soulève déjà pas mal de difficultés. La Commission est-elle maintenant prête à affirmer que le comportement frauduleux de n'importe quelle personne représentant une organisation internationale est le comportement de cette organisation, même si elle agit en dépassement de sa compétence ?

22. M. REUTER (Rapporteur spécial) croit comprendre que, pour M. Ouchakov, les articles 48 à 50 ne doivent pas être conçus pour les organisations internationales comme si l'article 46⁹ n'existait pas. Ce que craint M. Ouchakov, c'est que le représentant d'une organisation internationale, qui doit recevoir un mandat précis et qui n'est généralement pas habilité à engager l'organisation par sa seule signature, ne commette des actes frauduleux qui soient attribuables à l'organisation indépendamment de l'article 46, disposition qui pourrait conduire à ne pas attribuer ces actes à l'organisation. Si telle est sa position, le Rapporteur spécial ne verrait pas d'inconvénient à préciser dans le commentaire que les articles 48 à 50 doivent s'entendre sans préjudice des cas où une personne qui négocie un traité avec une organisation internationale, en se comportant conformément à la pratique habituelle et de bonne foi, serait amenée à constater que le représentant de l'organisation n'agit pas conformément aux règles pertinentes de celle-ci. M. Ouchakov semble considérer que les différences existant entre les Etats et les organisations internationales ne sont pas reflétées dans les articles 48 à 50. Il ne serait pas opposé à un article relatif au dol, et en particulier au dol de la part d'une organisation internationale, à la condition que ce dol soit avant tout le fait de l'organe qui a la capacité de conclure des traités. Pour le cas où l'auteur du dol ne serait pas l'organe ayant la capacité de conclure des traités, il faudrait au moins se référer dans le commentaire aux limitations que prévoit l'article 46 en cas d'excès de pouvoir de l'organisation.

23. Sir Francis VALLAT signale une question de principe à ne pas perdre de vue : le simple fait qu'un acte est illicite ne signifie pas nécessairement que cet acte est *ultra vires* du point de vue de la compétence de l'organisation internationale. Il serait extrêmement regrettable que la formulation du commentaire donne à penser que parce qu'un acte est illicite il devient automatiquement *ultra vires* — façon de voir qui devrait être fermement rejetée par la Commission. Si le conseil d'administration d'une organisation financière internationale a le pouvoir de consentir des prêts et de

⁷ Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 89, doc. A/33/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 1, art. 3.

⁸ *Ibid.*

⁹ Voir 1550^e séance, par. 22.

⁶ Voir 1553^e séance, par. 13 et suiv.

conclure à cette fin des accords avec les Etats, il n'est pas inconcevable que, en agissant dans la limite de ce pouvoir, ce conseil puisse néanmoins commettre un acte frauduleux.

24. Une affaire célèbre mettant en cause la London General Omnibus Company s'est déroulée au Royaume-Uni à une époque où les omnibus étaient tirés par des chevaux. Un accident s'était produit parce que les chevaux s'étaient emballés. Le tribunal a fait une distinction entre le cas où un conducteur conduit mal — en faisant un usage abusif du fouet, par exemple — sur son itinéraire normal, et le cas où un conducteur s'écarte de son itinéraire normal, ou, comme on dit en droit anglais, entreprend une « expedition of his own ». Dans ce dernier cas, la compagnie n'est pas présumée responsable des actes commis par le conducteur.

25. Cet exemple est peut-être un peu élémentaire, mais il illustre le genre de distinction qui peut être faite dans le cas des organisations internationales. Lorsqu'un haut fonctionnaire représentant une organisation internationale commet un acte frauduleux dans l'exercice de ses fonctions, l'organisation n'a pas le droit d'alléguer qu'il a agi *ultra vires*. Par contre, s'il commet un acte de même nature dans une « expedition of his own », cet acte pourra être considéré comme étant *ultra vires*. La Commission devrait noter dans le commentaire que si les cas dans lesquels une organisation peut commettre un acte frauduleux en agissant dans les limites de sa compétence sont peu nombreux, c'est là néanmoins une possibilité qui ne doit pas être exclue.

26. Le PRÉSIDENT propose que la Commission décide de renvoyer le projet d'article 49 au Comité de rédaction pour qu'il l'examine en tenant compte du débat.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

ARTICLE 50 (Corruption du représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale)

27. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 50 (A/CN.4/319), qui est ainsi libellé :

Article 50. — Corruption du représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale

Si l'expression par un Etat ou par une organisation internationale du consentement à être lié par un traité a été obtenue au moyen de la corruption de son représentant par l'action directe ou indirecte d'un autre Etat ou d'une autre organisation ayant participé à la négociation, l'Etat ou l'organisation peut invoquer cette corruption comme viciant son consentement à être lié par le traité.

28. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que l'article 50 pose la question de savoir si la corruption peut être le fait d'une organisation internationale. Bien que les cas de corruption par des Etats soient relativement nombreux, il n'existe jusqu'à présent que peu de jurisprudence en la matière, et il n'en existe pas sur la corruption par des organisations internationales.

Si on donne de la corruption une définition assez large, on peut facilement imaginer des cas mettant en cause des Etats, mais qui pourraient aussi mettre en cause des organisations. Ainsi, lorsque la renonciation à des réserves à un traité fait l'objet de négociations, on n'offre pas nécessairement de l'argent : on peut promettre de nommer quelqu'un à un poste ou de soutenir son élection.

29. En examinant l'article 50, la Commission se heurtera sans doute à une objection que M. Ouchakov a soulevée à propos de l'article 47 (1553^e séance). En rédigeant les articles 7 et suivants¹¹, la Commission a dû résoudre un problème de terminologie. Les expressions « pleins pouvoirs », « ratification » et « expression du consentement » ont été remplacées, en ce qui concerne les organisations internationales, par les expressions « pouvoirs », « acte de confirmation formelle » et « communication du consentement ». Pour tenir compte de ces nuances, le Rapporteur spécial pouvait soit subdiviser en deux l'article 50 de la Convention de Vienne, ce qui aurait alourdi le texte de l'article à l'examen, soit recourir à une subtilité rédactionnelle, ce qu'il a préféré. C'est ainsi qu'il a opté pour la formule « si l'expression par un Etat ou par une organisation internationale du consentement » de préférence à la formule « si l'expression du consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale ».

30. M. OUCHAKOV fait observer que dans le projet d'article 50 le mot « représentant » désigne une personne habilitée à lier un Etat ou une organisation internationale par un traité. Or, il ne pense pas que la Commission ait prévu cette possibilité en ce qui concerne les organisations internationales. Le paragraphe 4 de l'article 7 prévoit, en effet, les cas dans lesquels « une personne est considérée comme représentant une organisation internationale pour communiquer le consentement de cette organisation à être liée par un traité ». Ainsi, si le représentant d'un Etat peut *exprimer* le consentement de l'Etat à être lié par un traité, le représentant d'une organisation internationale, en revanche, ne peut que *communiquer* le consentement de l'organisation. En employant le terme « communiquer » au lieu du terme « exprimer » en ce qui concerne les organisations internationales, la Commission a voulu, comme elle le dit dans son commentaire de l'article 7, spécifier

que la volonté de l'organisation d'être liée par un traité doit être établie suivant les règles constitutionnelles de chaque organisation, et que l'action de son représentant consiste à transmettre cette volonté, sans que, du moins par le présent projet d'article, il reçoive la compétence de déterminer, à lui seul, le consentement de l'organisation à être liée par un traité¹²

31. Cette différence qui a été faite entre les Etats et les organisations internationales en ce qui concerne l'expression du consentement à être lié par un traité s'explique par la logique et la pratique. En effet, un Etat peut autoriser à l'avance une personne à conclure un traité en son nom sans savoir quel sera exactement le

¹¹ Voir 1546^e séance, note 4.

¹² *Annuaire...* 1975, vol. II, p. 189, doc. A/10010/Rev.1, chap. V, sect. B, sous-sect. 2, art. 7, par. 11 du commentaire.

¹⁰ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1576^e séance.

contenu de ce traité, car le représentant d'un Etat peut communiquer constamment avec cet Etat pour le tenir au courant des négociations et recevoir de lui des instructions. Par contre, dans le cas d'une organisation internationale, un organe qui ne siège pas à titre permanent — comme le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale des Nations Unies — ne peut pas autoriser une personne à conclure un traité dont il ne connaît pas encore le contenu, car c'est à lui seulement qu'il appartient de décider si l'organisation doit être liée par le traité. Si le Secrétaire général de l'ONU peut signer un traité au nom de l'Organisation, ce n'est pas en tant que personne, mais en tant qu'organe de l'ONU. C'est pourquoi l'article 7 ne prévoit pas qu'une personne puisse être autorisée à lier définitivement une organisation internationale. Ce problème se pose également à l'article 47 et à l'article 51.

32. L'article 50 pose un autre problème, qui s'est également posé à l'article 49 : on se demande comment une organisation internationale peut procéder pour corrompre le représentant d'un Etat ou d'une autre organisation internationale.

33. M. TABIBI appuie le projet d'article 50, qui devrait, à son avis, être renvoyé au Comité de rédaction. De manière générale, il considère toute la section 2, relative à la nullité des traités, comme particulièrement importante, en raison de la nécessité de protéger à la fois les Etats et les organisations internationales contre les vices du consentement. La participation croissante de ces organisations au processus d'établissement des traités signifie que les possibilités de corruption n'en sont que plus considérables.

34. M. SCHWEBEL répond aux observations de M. Ouchakov que le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité ne peut être exprimé par un ordinateur — lequel devrait d'ailleurs être programmé par un agent humain. C'est une personne qui agit au nom d'une organisation internationale pour exprimer un consentement ou faire une communication ; une personne peut aussi agir au nom d'un organe, et, dans le cas du Secrétaire général de l'ONU, la personne et l'organe ne font, en un sens, qu'un.

35. Tout en appréciant les considérations dont s'inspire la théorie développée par M. Ouchakov, M. Schwebel considère que cette théorie a le défaut majeur de ne pas cadrer avec les faits. A titre d'exemple, M. Schwebel se réfère à l'échange de lettres constituant un accord entre l'ONU et le Gouvernement de Chypre concernant le statut de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre¹³. Les membres de la Commission remarqueront que les lettres échangées par le Secrétaire général et le Ministre des affaires étrangères de Chypre ne mentionnent nulle part de ratification par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale. Pour autant que M. Schwebel puisse en juger, l'accord a été considéré à l'époque, et l'est très probablement encore, comme conclu par le Secrétaire général et liant l'ONU et le Gouvernement chypriote.

¹³ Nations Unies, *Annuaire juridique*, 1964 (publication des Nations Unies, numéro de vente : 66.V.4), p. 41 et suiv.

36. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que M. Ouchakov a soulevé deux questions différentes : celle de la corruption par une organisation internationale et celle de la corruption du représentant d'une organisation internationale. En ce qui concerne la première question, M. Ouchakov a fait valoir les mêmes considérations que pour l'article précédent. En ce qui concerne la seconde, il a invoqué à la fois des considérations de vocabulaire et des considérations de fond.

37. Pour ce qui est du vocabulaire, le Rapporteur spécial pense qu'il ne faut pas remettre en cause le terme « communiquer », adopté provisoirement — à tort ou à raison — à l'article 7 en ce qui concerne le consentement des organisations internationales. Il faudrait donc renoncer à la formule relativement simple proposée par le Rapporteur spécial dans le projet d'article 50 et adopter une formule plus compliquée en dissociant l'expression du consentement, pour les Etats, de la communication du consentement, pour les organisations internationales.

38. Pour ce qui est du fond de la question, le Rapporteur spécial n'est pas d'accord avec M. Ouchakov. Il fait observer que le passage du commentaire de la Commission relatif à l'article 7 que M. Ouchakov a cité contient une restriction très importante, exprimée par le membre de phrase « du moins par le présent projet d'article ». La Commission a considéré qu'en vertu du droit international général il y avait certaines personnes — les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères — qui, de par leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, pouvaient exprimer le consentement d'un Etat à être lié par un traité. Mais, comme il n'existe pas pour le moment de pratique générale des organisations internationales, elle n'a pas jugé possible dans le cas de ces organisations d'énoncer une règle générale donnant un pouvoir équivalent à des personnes.

39. Cependant, s'il n'existe pas de pratique générale commune aux organisations internationales, il existe une pratique propre à chaque organisation. Or, si une organisation internationale ne peut pas autoriser un représentant à lier par un traité en vertu de la pratique générale, elle le peut en vertu de sa pratique propre — et c'est sur ce point que le Rapporteur spécial est en désaccord avec M. Ouchakov. Il arrive, en fait, que certaines organisations internationales donnent à un représentant un pouvoir qui va au-delà de la simple transmission automatique du consentement.

40. Le Rapporteur spécial pense, pour sa part, qu'il faut respecter la pratique de chaque organisation internationale et qu'il ne faut pas empêcher les organisations internationales de se développer comme elles l'entendent en adoptant des règles trop rigides. Du point de vue rédactionnel, il estime qu'il serait plus sage de séparer l'expression du consentement par un Etat de la communication du consentement par une organisation internationale en indiquant, dans le commentaire, dans quel sens le terme « communiquer » a été interprété par certains membres de la Commission.

41. M. OUCHAKOV pense qu'en disant qu'une personne peut être autorisée par une organisation internationale à lier cette organisation par un traité, on

irait à l'encontre de la pratique des organisations internationales et de leurs actes constitutifs, car on permettrait à des personnes de se substituer aux organes compétents des organisations et d'agir éventuellement contre la volonté de ces organes.

42. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer le projet d'article 50 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁴.

La séance est levée à 13 heures.

¹⁴ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1576^e séance.

1558^e SÉANCE

Vendredi 22 juin 1979, à 10 h 15

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Schwebel, sir Francis Vallat.

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 51 (Contrainte exercée sur le représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 51 (A/CN.4/319), qui est ainsi libellé :

Article 51. — Contrainte exercée sur le représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale

L'expression par un Etat ou par une organisation internationale du consentement à être lié par un traité qui a été obtenue par la contrainte exercée sur le représentant de cet Etat ou de cette organisation au moyen d'actes ou de menaces dirigés contre lui est dépourvue de tout effet juridique.

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que l'article 51 appelle les mêmes observations que l'article 50. Il ressort du débat sur ce dernier texte (1557^e séance) que le projet d'article 51 devra être, lui aussi, divisé en deux paragraphes, consacrés, l'un au cas des Etats, l'autre au cas des organisations internationales.

3. M. OUCHAKOV estime que l'article 51 pose le même problème que l'article 50. Il propose donc de le renvoyer au Comité de rédaction.

4. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer le projet d'article 51 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹.

ARTICLE 52 (Contrainte exercée sur un Etat ou sur une organisation internationale par la menace ou l'emploi de la force)

5. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 52 (A/CN.4/319), qui est ainsi libellé :

Article 52. — Contrainte exercée sur un Etat ou sur une organisation internationale par la menace ou l'emploi de la force

Est nul tout traité dont la conclusion a été obtenue par la menace ou l'emploi de la force en violation des principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

6. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'en dehors du titre le projet d'article 52 ne comporte aucune modification par rapport au texte correspondant de la Convention de Vienne².

7. M. OUCHAKOV se demande ce que signifie « la menace ou l'emploi de la force » dans le cas d'un traité conclu entre organisations internationales. Il se demande également ce que signifie le mot « menace ». S'agit-il de la menace armée, envisagée par la Convention de Vienne, ou de n'importe quelle pression politique, diplomatique ou économique ? M. Ouchakov ne voit pas, en tout cas, comment on peut parler de contrainte exercée par une organisation internationale sur une autre par la menace ou l'emploi de la force.

8. Il propose donc de diviser le projet d'article 52 en deux paragraphes, consacrés, l'un aux traités entre Etats et organisations internationales, l'autre aux traités entre organisations internationales.

9. Sir Francis VALLAT dit qu'il partage les craintes exprimées par M. Ouchakov dans la mesure où la Charte des Nations Unies a en fait été établie en vue de régir les relations entre les Etats et non les relations entre les organisations internationales. Par contre, si l'on tient compte davantage des principes du droit international que de la Charte en tant que telle, il semble qu'une disposition telle que celle du projet d'article 52 s'impose, afin de prévoir le cas où une organisation internationale emploierait la force contrairement auxdits principes. Par exemple, à supposer que six Etats créent une organisation dans un souci d'autodéfense collective, la question pourrait se poser de savoir si l'emploi de la force par cette organisation correspond à l'exercice du droit de légitime défense conformément aux principes de la Charte ou s'il constitue une atteinte à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique d'un autre Etat. Une telle atteinte serait possible tant en droit qu'en fait — encore qu'il faille évidemment espérer qu'elle ne se produira jamais —, et elle pourrait avoir pour effet d'imposer la conclusion d'un traité à l'Etat victime. Si une situation

¹ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1576^e séance.

² Voir 1546^e séance, note 1.