

Document:-
A/CN.4/SR.1594

Compte rendu analytique de la 1594e 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:-
1980, vol. I

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

3 bis. La Commission de conciliation arrête elle-même sa procédure. La Commission, avec le consentement des parties au différend, peut inviter toute partie au traité à lui soumettre ses vues oralement ou par écrit. Les décisions et les recommandations de la Commission sont adoptées à la majorité des voix de ses cinq membres.

4 bis. La Commission peut signaler à l'attention des parties au différend toute mesure susceptible de faciliter un règlement amiable.

5 bis. La Commission entend les parties, examine les prétentions et les objections, et fait des propositions aux parties en vue de les aider à parvenir à un règlement amiable du différend.

6 bis. La Commission fait rapport dans les douze mois qui suivent sa constitution. Son rapport est déposé auprès du Secrétaire général ou, selon le cas, du Président de la Cour internationale de Justice et communiqué aux parties au différend. Le rapport de la Commission, y compris toutes conclusions y figurant sur les faits ou sur les points de droit, ne lie pas les parties et n'est rien de plus que l'énoncé de recommandations soumises à l'examen des parties en vue de faciliter un règlement amiable du différend.

7 bis. Le Secrétaire général fournit directement ou, selon le cas, par l'intermédiaire du Président de la Cour internationale de Justice à la Commission l'assistance et les facilités dont elle peut avoir besoin. Les dépenses de la Commission sont supportées par l'Organisation des Nations Unies.]

59. M. REUTER (Rapporteur spécial) suggère, compte tenu de la longueur du projet d'annexe, d'en commencer l'examen par le paragraphe 1, qui forme en quelque sorte le préambule, de passer ensuite à la section I, qui est textuellement reprise de la Convention de Vienne, pour terminer par la section II, qui présente d'importantes modifications par rapport à cet instrument et qui appelle des commentaires.

60. Le Rapporteur spécial rappelle qu'à sa 1590^e séance la Commission a décidé de renvoyer le projet d'article 66 au Comité de rédaction en lui recommandant de supprimer les crochets entre lesquels le Rapporteur spécial l'avait placé. Si l'annexe à l'examen a aussi été mise entre crochets, c'est pour la même raison que l'article 66, à savoir le fait que l'un et l'autre relèvent des clauses finales et qu'ils ont tous deux été rédigés par la Conférence sur le droit des traités. Mais la Commission a considéré que, si les articles 65 et 66 ont été insérés dans le corps de la Convention de Vienne, c'est qu'ils visent des procédures qui sont intimement liées au fond et déterminent l'acceptation de la partie V de cette convention. Il est à noter, d'autre part, que les difficultés soulevées par le projet d'article 66 portaient sur la procédure relative au règlement des différends concernant l'application ou l'interprétation du *jus cogens*, et non pas sur la procédure de conciliation qui est l'objet de l'annexe à l'examen. Enfin cette procédure de conciliation, aussi bien dans la Convention de Vienne que dans le projet d'articles, est instituée comme un mode de règlement, non pas de tous les différends quels qu'ils soient, mais seulement de ceux qui portent sur la cinquième partie.

61. Pour transposer l'annexe à la Convention de Vienne dans le projet en cours d'élaboration, il convient d'abord de distinguer les litiges ne mettant en présence que des Etats de ceux qui mettent en présence soit des organisations, soit des organisations et des Etats. En effet, le mécanisme de la conciliation, et en particulier les premières mesures de procédure, comme la désignation des conciliateurs, ne peut pas être réglée de la même manière selon que le demandeur et le défendeur sont respectivement un Etat ou une organisation internationale. A chacune de ces catégories de litiges correspond une partie de l'annexe.

62. Comme la Commission l'a constaté à propos de l'article 66, il convient en outre de prévoir le cas où un litige porterait sur un traité multilatéral et opposerait

non seulement des Etats entre eux, mais aussi une ou plusieurs organisations à un ou plusieurs Etats. On peut imaginer en effet qu'un Etat engage contre un autre Etat une procédure de conciliation, conformément à la section I, à propos d'un différend relatif à un traité multilatéral auquel est également partie une organisation internationale, laquelle engage de son côté une procédure conformément à la section II. Pour éviter une telle situation, faudrait-il introduire une mesure de procédure obligeant à informer toutes les parties à un traité multilatéral de l'ouverture d'une procédure de conciliation? Lorsqu'il a rédigé le texte du projet d'annexe, le Rapporteur spécial n'a pas eu cette hypothèse présente à l'esprit. C'est en étudiant le paragraphe 1 de l'annexe que la Commission devra se prononcer sur ce point.

63. La section I n'appelle pas de commentaire, puisqu'elle est intégralement reprise de la Convention de Vienne, mais la section II exige au moins quelques explications préalables. La procédure de conciliation prévue dans la Convention de Vienne est entièrement organisée autour du Secrétaire général de l'ONU. Dans le projet à l'examen, le même rôle lui reste confié, sauf pour les différends auxquels l'Organisation pourrait être partie. En effet, c'est en tant que tiers indépendant et situé au-dessus des parties que le Secrétaire général a été choisi, et on conçoit mal comment il pourrait agir en cette qualité pour cette catégorie de différends, étant donné qu'il est malgré tout un organe de l'ONU. C'est pourquoi le Rapporteur spécial propose qu'il soit remplacé, dans ce cas, par le Président de la CIJ. Afin de décharger la Cour des problèmes matériels que soulève une procédure de conciliation, il est cependant suggéré que le Président de la Cour se borne à exercer des fonctions de décision, les fonctions d'intendance pouvant être exercées par le Secrétaire général en toute impartialité.

64. Enfin, le Rapporteur spécial souligne que, pour la composition d'une commission de conciliation entre Etats, la nationalité des conciliateurs a toujours eu une grande importance. Le mécanisme de conciliation applicable aux cas où une organisation internationale est en cause a dû être légèrement modifié, étant donné qu'il n'existe pas de lien de nationalité entre un individu et une organisation.

65. Le PRÉSIDENT propose que la Commission examine successivement le paragraphe 1, la section I et la section II de l'annexe, comme l'a proposé le Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

1594^e SÉANCE

Mardi 20 mai 1980, à 10 h 5

Président : M. C. W. PINTO

Présents : M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Evensen, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/327]
[Point 3 de l'ordre du jour]

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

ANNEXE (Procédures instituées en application de l'article 66)¹ [suite]

1. M. REUTER (Rapporteur spécial), présentant le paragraphe 1 de l'annexe, signale que ce paragraphe n'a subi que deux légères modifications par rapport au paragraphe correspondant de l'annexe à la Convention de Vienne². Le paragraphe 1 vise une phase préliminaire à tout différend, à savoir l'établissement de la liste de conciliateurs. Dans le projet d'annexe, il a fallu prévoir, en plus des conciliateurs désignés par des Etats, des conciliateurs désignés par des organisations internationales. Si la formule « toute organisation internationale à laquelle les présents articles sont devenus applicables » a été employée, c'est pour éviter de préjuger la question de savoir comment les organisations pourront être liées par ces articles. On peut concevoir, en effet, qu'elles deviennent parties à une convention incorporant le projet ou que, sans y être parties, elles se lient moyennant une déclaration. D'autre part, à la fin du paragraphe à l'examen, il a été ajouté que copie de la liste doit être adressée au Président de la CIJ. Si la Commission acceptait la suggestion du Rapporteur spécial tendant à ce que le Président de la Cour intervienne en cas de différend dans lequel l'ONU serait en cause, il faudrait en effet que celui-ci ait connaissance de la liste.

2. Quant au risque de pluralité de procédures instituées simultanément, le Rapporteur spécial croit, en définitive, qu'il n'existe pas. L'annexe à la Convention de Vienne elle-même vise le cas d'un différend pour lequel plusieurs Etats feraient cause commune. On y trouve en effet les expressions « l'Etat ou les Etats constituant une des parties au différend » et « l'Etat ou les Etats constituant l'autre partie au différend », qui couvrent manifestement ce cas. Les auteurs de la Convention de Vienne se sont parfaitement rendu compte qu'en présence d'un traité multilatéral plusieurs Etats peuvent, par exemple, invoquer une cause d'invalidité ou de nullité du traité et qu'une même objection peut être soulevée par plus d'un Etat. Cette hypothèse trouve donc sa solution dans l'annexe à la Convention de Vienne. Reste à savoir dans quelles conditions, à quel moment et comment plusieurs Etats font cause commune. Il faut qu'ils adoptent la même position au fond et qu'ils invoquent la même cause ou le même motif dans un même cas. Il y aura autant de litiges, et par conséquent autant de cas de conciliation possible, si les causes de nullité d'un traité invoquées par des Etats sont différentes ou si les objections soulevées par des Etats sont différemment motivées.

3. Conformément au paragraphe 1 de l'article 65 de la Convention de Vienne, la partie à un traité qui entend invoquer soit un vice de son consentement à être liée par ce traité, soit un motif de contester la validité du traité, d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application, doit notifier sa prétention aux autres parties. De cette manière, les Etats parties apprennent si une des causes prévues dans la partie V de la Convention est invoquée par plusieurs des Etats ou si la même objection est soulevée par plusieurs Etats, et ils sont appelés à prendre position dans le cadre de l'article 65. Qu'advient-il lorsqu'un Etat invoque une cause mettant en œuvre la partie V, qu'un autre Etat soulève une objection, et que les autres Etats parties au traité multilatéral en cause gardent le silence ? Ces derniers, prévenus de la cause invoquée au titre de la partie V – si ce n'est de l'objection, puisque la notification de l'objection n'est pas prévue à l'article 65 –, perdent-ils le droit d'invoquer une clause du traité à l'expiration du délai de trois mois ?

4. Sur ce point, la Convention se borne à préciser, au paragraphe 2 de l'article 65, qu'en l'absence d'objection la partie qui a fait la notification « peut prendre » la mesure qu'elle a envisagée. Pour le Rapporteur spécial, les parties qui ont gardé le silence ne perdent pas pour autant le droit d'invoquer les clauses de nullité, d'extinction, de retrait ou de suspension que peut contenir le traité. En effet, il est prévu, au paragraphe 3 de l'annexe à la Convention de Vienne, que la Commission de conciliation peut, avec le consentement des parties au différend, inviter toute partie au traité à lui soumettre ses vues oralement ou par écrit. Cette disposition n'aurait pas de sens si la partie à un traité qui n'est pas devenue partie à un différend n'avait pas le droit de faire valoir des considérations juridiques.

5. Le paragraphe 3 de l'article 65 de la Convention de Vienne contient une autre ambiguïté. Aux termes de cette disposition,

Si toutefois une objection a été soulevée par une autre partie, les parties devront chercher une solution par les moyens indiqués à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies.

Les parties dont il s'agit ne sont pas les parties au traité, comme on pourrait le penser, mais les parties au différend, ainsi qu'il ressort des alinéas *a* et *b* de l'article 66.

6. Dans le cadre de la Convention de Vienne, tous les Etats parties à un traité sont donc informés de la mise en œuvre de la procédure visée à l'article 65. Si la procédure de conciliation est ensuite ouverte conformément à l'alinéa *b* de l'article 66, elle oppose des parties à un différend déjà né. Aux fins des traités qui sont l'objet du projet d'articles, il importe de déterminer à quel moment les parties doivent faire cause commune. Ce sont soit des Etats, soit des organisations internationales, soit encore des Etats et des organisations internationales, qui peuvent faire cause commune. Dans tous les cas, il faut que les parties au traité aient pris position sur l'existence du différend au moment où expire le délai de trois mois. Par la suite, une organisation internationale, par exemple, ne saurait prétendre, en présence d'un litige entre deux Etats qui ferait l'objet de la procédure visée dans la section I du projet d'annexe, prendre part au différend et faire cause commune avec l'un de ces

¹ Pour texte, voir 1593^e séance, par. 58.

² Voir 1585^e séance, note 1.

Etats. Pour que cette organisation internationale puisse se faire entendre devant la Commission de conciliation, il faudrait que celle-ci l'invite, avec le consentement des parties au différend, à lui soumettre ses vues oralement ou par écrit, à moins qu'elle n'ait expressément prévu, dans sa procédure, la possibilité d'une intervention de cette organisation. L'essentiel est qu'il n'y ait pas pluralité de procédures en cours une fois le différend né.

7. M. EVENSEN pense qu'il y aurait peut-être lieu, en Comité de rédaction, de remanier la présentation du projet d'annexe, dont la lecture est rendue quelque peu difficile par le mode de numérotation des paragraphes.

8. Le paragraphe 1 lui semble dans l'ensemble acceptable. M. Evensen considère en particulier que la dernière phrase, prévoyant qu'une copie de la liste des conciliateurs est adressée au président de la CIJ constitue une amélioration, car elle permettra d'aider le président dans l'exercice non seulement des fonctions qui lui sont confiées par les parties suivantes de l'annexe, mais aussi des fonctions plus générales concernant la désignation des conciliateurs. Il serait cependant préférable de placer cette phrase après la première phrase du paragraphe 1.

9. M. Evensen est lui aussi d'avis que, tous les Etats Membres ayant de toute façon accès à la liste des conciliateurs, il n'est pas nécessaire d'en prévoir expressément la diffusion aux parties au traité.

10. M. OUCHAKOV considère qu'il serait utile de faire une distinction, non seulement dans l'annexe à l'examen mais aussi dans l'article 66, entre trois catégories de différends : les différends qui opposent deux ou plusieurs Etats parties à un traité conclu entre deux ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, les différends qui opposent deux ou plusieurs organisations internationales parties à un traité conclu soit entre un ou plusieurs Etats et deux ou plusieurs organisations internationales soit entre des organisations internationales seulement, et les différends qui opposent un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales parties à un traité conclu entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales.

11. Il souligne, en outre, que l'annexe est étroitement rattachée aux articles 65 et 66, et se demande pourquoi le projet d'article 66 renvoie aux paragraphes 2 et 3 du projet d'article 65, tandis que l'article 66 de la Convention de Vienne ne renvoie pas aux paragraphes correspondants de l'article 65. De même, il doute qu'il soit indispensable de se référer à ces paragraphes dans les deux titres de section du projet d'annexe.

12. Le membre de phrase « toute organisation internationale à laquelle les présents articles sont devenus applicables », qui figure au paragraphe 1 du projet d'annexe, n'est pas aussi inoffensif qu'il paraît, puisqu'il soulève la question de la participation des organisations internationales à la future convention. Pour M. Ouchakov, cette question ne devrait être abordée qu'au cours de la deuxième lecture, lorsque la Commission songera à faire des recommandations quant au sort du projet d'articles. D'autre part, si toutes les organisations internationales auxquelles la future convention deviendrait applicable désignant des

conciliateurs, la liste de ceux-ci risquerait d'être fort longue, étant donné qu'il existe beaucoup d'organisations internationales, grandes et petites. Enfin, on peut se demander si les personnes ainsi désignées pourraient être des fonctionnaires de l'organisation internationale intéressée, des fonctionnaires d'une autre organisation, ou encore des ressortissants de tel ou tel Etat.

13. Se référant à l'alinéa *b* du paragraphe 2 de la section I du projet d'annexe, M. Ouchakov fait observer que la liste dont il est question dans cette disposition – liste définie au paragraphe 1 – n'est pas identique à celle que prévoit la Convention de Vienne et que, sur ce point déjà, il y a dérogation à la procédure applicable aux différends entre Etats conformément à cette convention. En définitive, il vaudrait peut-être mieux ne pas mentionner la liste de conciliateurs dans le projet d'annexe, ce qui dispenserait la Commission de traiter la question de la désignation de conciliateurs par des organisations internationales.

14. M. SCHWEBEL, se référant à l'observation de M. Ouchakov concernant la désignation des conciliateurs par les organisations internationales, dit que le grand nombre des organisations internationales ne constitue pas en lui-même un inconvénient majeur. Il existe également un grand nombre d'Etats, dont beaucoup ont désigné des listes d'arbitres et de conciliateurs ; la Cour permanente d'arbitrage en offre un exemple. Cependant, d'une manière générale, ces listes sont peu utilisées, et le fait que les personnes dont le nom y figure ne sont guère mises à contribution ne pose pas de problème majeur.

15. M. Ouchakov a soulevé un point plus intéressant au sujet du caractère des personnes désignées par les organisations internationales, et si, là non plus, il n'y a pas de difficulté, M. Schwebel estime qu'en pratique les organisations internationales devront procéder avec prudence. Le fait qu'il existe des dispositions prévoyant la participation d'organisations à un arbitrage international signifie probablement qu'elles désigneront des arbitres : par exemple, dans un différend portant sur un accord de siège entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique, le Secrétaire général pourrait avoir recours à l'arbitrage contre les Etats-Unis. Rien ne s'oppose en théorie à ce que cette procédure s'étende à la conciliation et à ce que le conciliateur ainsi désigné soit ou ne soit pas un fonctionnaire de l'Organisation. Le fonctionnaire en question sera presque toujours un ressortissant d'un Etat, mais ceci ne pose pas plus de difficulté que l'élection d'un juge, qui est lui aussi un ressortissant d'un Etat, mais qui exerce ses fonctions judiciaires, ou devrait les exercer, en respectant dûment le serment de juge qu'il a prêté et dans les limites de sa compétence. De même, le secrétaire général, le directeur général ou l'organe compétent d'une organisation internationale doit être habilité à désigner un conciliateur, qui, tout en étant un ressortissant d'un Etat déterminé, agira, non pas en tant que représentant de cet Etat, mais bien dans les limites de ses compétences en tant que conciliateur et comme agit ou doit agir un fonctionnaire international.

16. Sir Francis VALLAT dit que la Commission, qui jusque-là s'est occupée de la codification de règles et de principes, est passée à un domaine entièrement différent

portant sur des questions d'application et de procédure. Par conséquent, il doute un peu que la technique d'adaptation précédemment utilisée soit la bonne méthode à suivre lorsqu'il s'agit du règlement des différends – qui est, après tout, une question politique. S'il est un peu réticent, ce n'est pas que la Commission va trop loin dans son adaptation, mais qu'elle ne va peut-être pas assez loin.

17. Une évolution importante a été enregistrée dans le domaine du règlement des différends depuis la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, qui remonte à 1969, et des procédures que bien des Etats hésitaient beaucoup à suivre sont devenues bien plus largement acceptables. Une question qui l'avait préoccupé au sujet de la Convention de Vienne était que la procédure de règlement des différends ne s'appliquait qu'à la partie V de la Convention. Sir Francis pensait alors que des différends relatifs aux parties I à IV de la Convention de Vienne pouvaient tout aussi bien surgir que des différends relatifs à la partie V, et que, même s'ils n'auraient pas affecté la validité ou la continuation du traité en tant que tel, ces différends-là risquaient d'être tout aussi importants pour les Etats intéressés que les différends portant sur le fond même du traité. En fait, les questions dont la CIJ et d'autres tribunaux internationaux ont eu à connaître se rapportaient, non à la partie V, mais aux autres parties de la Convention de Vienne, et en particulier aux articles sur les règles ou les principes d'interprétation. Sir Francis craint donc que, s'il est trop étroitement suivi, le modèle de la Convention de Vienne n'étouffe le développement progressif du droit international dans le sens d'une application plus libérale des procédures de règlement des différends. Il éprouve des craintes analogues en ce qui concerne la conciliation et, tout en reconnaissant que le mandat de la Commission est d'adapter les dispositions de la Convention de Vienne, il estime qu'en tant que membre de la Commission il se doit au moins d'exprimer ses craintes, dans l'espoir de les voir reflétées dans le compte rendu analytique et dans le rapport de la Commission à l'Assemblée générale.

18. Se référant à des points particuliers soulevés pendant la discussion, sir Francis tient d'abord à se faire l'écho des observations de M. Schwebel. A la lecture du paragraphe 1 de l'annexe, sa première réaction est que si toutes les organisations internationales désignent deux conciliateurs la procédure risque de devenir très laborieuse. Cependant, à la réflexion, cela ne constitue pas à son avis un inconvénient majeur, en partie parce qu'il est peu probable que toutes les organisations internationales seront de celles auxquelles le projet d'articles sera devenu applicable, mais aussi parce qu'il doute que le nombre même des noms figurant sur la liste ait vraiment une importance.

19. Il existe cependant un problème qui mérite l'attention particulière de la Commission. C'est celui de la possibilité de limiter l'exercice des fonctions de conciliation à certaines catégories de personnes. Plus précisément, sir Francis songe à la possibilité de prévoir d'emblée qu'une organisation internationale ne devra pas désigner comme conciliateur un de ses propres fonctionnaires – à son avis, cette restriction serait raisonnable et juste. Dans les paragraphes suivants de

l'annexe, il convient certainement d'opérer une distinction entre les fonctionnaires de l'organisation internationale et les autres particuliers; mais on ne peut probablement pas se rapprocher davantage de la distinction entre ressortissants et non-ressortissants.

20. Enfin, sir Francis estime que si des dispositions séparées sont maintenues pour les organisations internationales, il convient de modifier la dernière phrase du paragraphe 1 de l'annexe.

21. M. CALLE Y CALLE, estimant lui aussi que la Commission examine une question de procédure et non de fond, dit qu'à son avis la procédure prévue dans l'annexe doit suivre d'abord près que possible celle qui est énoncée dans la Convention de Vienne.

22. Si, d'après le Statut de la CIJ, une organisation internationale ne peut être partie à un différend devant la Cour, cette restriction ne s'applique pas dans le cas d'autres tribunaux internationaux. Dans le système andin, par exemple, un tribunal est chargé de régler les différends découlant d'accords tels que l'Accord de Carthagène³. De plus, lorsqu'il n'est pas possible d'arriver à un accord amiable, on peut recourir à la conciliation. Dans le cas des organisations internationales, la procédure de conciliation est appliquée par des conciliateurs choisis sur une liste qui contient les noms des personnes désignées par des Etats et des organisations internationales. Lorsque la procédure de conciliation est terminée, un rapport est présenté, mais les conclusions du rapport ne sont pas obligatoires pour les parties, et leur sont simplement communiquées en vue de favoriser un règlement à l'amiable.

23. M. JAGOTA, estimant lui aussi que la question à l'examen a des incidences procédurales et politiques, rappelle combien il a été difficile, lors de la Conférence sur le droit des traités, d'aboutir au compromis finalement accepté en matière de règlement des différends. Toutefois, à l'époque, on n'avait pas encore pu prévoir l'importance que la notion de conciliation obligatoire devait prendre à l'occasion d'autres conférences, notamment la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

24. Les questions sur lesquelles sont apparues des divergences de vues à cette dernière conférence étaient de savoir si la conciliation obligatoire devait être le seul mode de règlement des différends, ou si elle devait s'accompagner d'autres moyens tels que l'arbitrage ou le règlement judiciaire et, dans ce dernier cas, si le différend devait être porté devant la CIJ ou s'il convenait de créer à cette fin une nouvelle instance telle qu'un tribunal du droit de la mer. On a constaté un net changement de position de la part de ceux qui s'étaient prononcés en faveur du règlement judiciaire de préférence à l'arbitrage, et l'opinion qui prévaut maintenant est qu'en matière de règlement obligatoire des différends il convient de laisser un choix aux parties.

25. La troisième Conférence sur le droit de la mer s'est également préoccupée de trois grandes catégories de différends portant respectivement sur les intérêts des

³ Accord d'intégration sous-régionale (Pacte andin) [Bogotá, 26 mai 1969].

Etats sans littoral et géographiquement désavantagés, sur l'exercice des droits dans la zone économique exclusive d'un Etat et sur la détermination de la limite maritime. Les groupes de négociation chargés d'examiner la procédure à suivre pour le règlement de ces trois catégories de différends ont chacun opté en faveur d'un système de conciliation obligatoire, en étant par là même, de l'avis de M. Jagota, guidés par l'article 66 de la Convention de Vienne ainsi que par l'annexe à celle-ci. Plus récemment, on s'est à nouveau référé à la conciliation obligatoire à l'occasion de l'examen du règlement des différends nés d'opérations de recherche scientifique marine effectuées à plus de 200 milles d'un Etat côtier. Même les pays qui étaient complètement opposés à l'idée du règlement par un tiers se sont maintenant en grande partie ralliés à la conciliation obligatoire.

26. On peut déduire de tout cela que la procédure de conciliation mise au point à la Conférence sur le droit des traités continuera à exercer une influence dans d'autres cas. S'il est vrai que, aux termes de la Convention de Vienne de même qu'aux termes des paragraphes 6 et 6 *bis* de l'annexe tels qu'ils sont proposés par le Rapporteur spécial, les parties à un différend ne seront pas liées par une conciliation obligatoire, les vues d'une commission de conciliation, surtout s'il y a unanimité, jouiront d'une autorité morale considérable. On ne saurait donc affirmer que la procédure proposée par le Rapporteur spécial n'aura qu'une utilité limitée dans la pratique.

27. L'annexe au projet d'articles souffre inévitablement d'une certaine lourdeur du fait de la nature du sujet traité. Il y a deux aspects distincts tant dans la section I que dans la section II, le premier ayant trait aux parties au différend et le second à l'objet du différend. Toutefois, la section I se rapporte uniquement aux cas dans lesquels l'objection prévue aux paragraphes 2 et 3 de l'article 65 met en cause deux Etats. La procédure prévue étant calquée sur celle de la Convention de Vienne et reflétant le droit établi, il n'a pas été nécessaire d'apporter de modifications dans ce cas. En revanche, la section II, qui énonce la procédure qui s'appliquera dans les cas où l'objection est soulevée par une organisation internationale, ou même par un Etat contre une organisation internationale, a nécessité certaines adaptations pour tenir compte de la compétence de ces organisations.

28. M. Jagota a deux observations d'ordre rédactionnel à formuler. Dans le titre de la section I, on pourrait remplacer les mots « several States » (plusieurs Etats) par « one or more States » (un ou plusieurs Etats). Dans le titre de la section II, il conviendrait de dire qu'il s'agit des cas où l'objection est « soulevée par un Etat ou une organisation internationale à l'encontre d'une organisation internationale », ce qui indiquerait tout à fait clairement que la section II s'applique lorsque le différend met en cause une organisation internationale. Cela est justifié par le membre de phrase « Si un Etat ou des Etats constituent l'une des parties... », qui figure au paragraphe 2 *bis* et qui indique clairement qu'il peut s'agir d'un différend entre Etats et organisations internationales.

29. Une question importante, qui, de l'avis de M. Jagota, a trait à la jonction des procédures, a été

soulevée au sujet de la procédure à suivre lorsque plusieurs différends naissent de l'objet du même traité. M. Jagota pense lui aussi que la Commission doit examiner s'il convient de désigner des commissions de conciliation distinctes pour connaître de ces différends – qu'il s'agisse ou non de différends nés simultanément – ou s'il convient de mettre au point une procédure permettant de confier à une même commission les différends entre les mêmes parties à un traité afin d'éviter une multiplicité de procédures.

30. On a également soulevé le cas où une organisation internationale qui n'est pas à l'origine partie à un différend entre Etats indique par la suite qu'elle s'estime concernée et où, au lieu de soumettre ses vues par écrit conformément au paragraphe 3 de la section I de l'annexe, elle choisit de devenir directement partie au différend par voie d'intervention ou de toute autre manière. Il s'agit alors de décider si la commission de conciliation créée en vertu de la section I deviendra *functus officio*, de sorte qu'il faudra désigner une nouvelle commission conformément à la section II, ou s'il convient de prévoir une procédure différente. Pour M. Jagota, il existe deux possibilités, qui méritent un examen attentif de la Commission : ou bien la première commission peut mettre un terme à ses travaux et renvoyer la question au Secrétaire général de l'ONU ou au Président de la CIJ pour qu'une autre commission de conciliation soit désignée conformément à la section II (procédure qui prendrait un certain temps), ou bien l'organisation internationale qui souhaite devenir partie au différend peut désigner deux nouveaux membres, qui feront partie de la commission existante.

31. Enfin, en ce qui concerne les différends entre organisations internationales, il sera peut-être utile de se référer, à titre de comparaison, à la procédure de conciliation élaborée dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer⁴. M. Jagota relève par exemple que l'annexe au projet d'articles prévoit que l'ONU supporte le coût de la conciliation, ce qui n'est peut-être pas approprié dans les cas où l'objet du différend entre deux organisations internationales est technique et n'intéresse que ces organisations. Dans le cadre de la procédure de conciliation prévue par la Conférence sur le droit de la mer, les coûts seraient à la charge des parties au différend, et la Commission voudra donc peut-être examiner la question de savoir si l'ONU doit supporter la totalité des dépenses, ou s'il faut mettre au point une autre procédure.

32. M. OUCHAKOV distingue trois cas d'utilisation de la liste des conciliateurs prévue au paragraphe 1. S'il s'agit d'un différend entre Etats, ces derniers sont tenus de choisir sur cette liste des personnes nommées par des Etats. En revanche, si les parties au différend sont exclusivement des organisations internationales, on pourrait prévoir que les conciliateurs seraient choisis sur une liste de personnes désignées par des organisations internationales. Enfin, si les parties en cause sont des Etats et des organisations internationales, il faudra déterminer quelle liste servira au choix.

⁴ Voir « Texte de négociation composite officieux/Révision 2 » (cf. 1586^e séance, note 10), annexe V.

33. Pour éviter ce type de problème, peut-être est-il finalement préférable de ne prévoir au projet qu'une liste unique pour les trois catégories de différends.

34. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il serait fâcheux que l'on puisse affirmer qu'en restant fidèle aux dispositions de la Convention de Vienne la Commission arrête le progrès. En fait, il semble que tous les membres de la Commission ont tendance à partager les vues du Rapporteur spécial, qui a mis l'accent sur la nécessité de rester dans le cadre de cette convention. La Commission a dit et répété que ses travaux consistaient à élargir la portée d'un système existant. S'il arrive un moment où ce système doit, à certains égards, être remis à jour, cette remise à jour ne manquera pas d'affecter le projet d'articles à l'examen. La Commission a donc raison, comme l'a indiqué le Rapporteur spécial aux paragraphes 9 et 10 du commentaire relatif au projet d'annexe (A/CN.4/327), de noter que, s'il n'est pas régi par la Convention de Vienne, le projet d'articles peut se placer dans une perspective différente pour tenir compte de l'évolution récente de la pratique internationale, mais qu'à l'heure actuelle on a beaucoup plus à gagner en maintenant autant que possible le parallélisme avec la Convention de Vienne.

35. En ce qui concerne la question du parallélisme, M. Quentin-Baxter estime que le Rapporteur spécial a eu raison, à la fois, de diviser le projet d'annexe en une section I, consacrée exclusivement aux différends entre Etats, et une section II, consacrée aux cas où l'objection prévue au projet d'article 65 est soulevée par une organisation internationale ou à l'encontre d'une organisation internationale, et de poser la question de savoir si les Etats et les organisations internationales peuvent avoir les mêmes intérêts dans un différend.

36. Cette distinction ayant été imposée à la Commission par l'économie du Statut de la CIJ, il est souhaitable de maintenir le parallélisme entre les dispositions qui se rapportent aux différends entre Etats et les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne. Bien que cela ne change peut-être pas grand-chose si, dans un cas, une convention multilatérale se trouve être conclue uniquement par des Etats et si, dans un autre, une seule organisation internationale se trouve être partie à la convention, cela a néanmoins, sur le plan des principes, une incidence quant aux méthodes de règlement des différends.

37. Cependant, il est tout à fait impossible de distinguer le rôle des Etats et celui des organisations internationales parties à un traité du point de vue des intérêts en cause. On ne peut pas considérer qu'en cas de différend ceux qui ont tel ou tel intérêt particulier seront toujours soit des Etats soit des organisations internationales et que le point de vue adverse sera toujours défendu uniquement par des Etats ou uniquement par des organisations internationales. Il semble donc que la section II du projet d'annexe doit envisager le cas où certains Etats et une organisation internationale s'opposent à une objection soulevée par un Etat – ou, en d'autres termes, l'éventualité où les parties à certains différends peuvent être non seulement une ou plusieurs organisations internationales, mais aussi une ou plusieurs organisations internationales et un ou plusieurs Etats.

38. Pour M. Quentin-Baxter, le sens du projet d'article 66 est clair : lorsqu'une organisation internationale partie à un traité affirme sa position soit en soulevant une objection, soit en répondant à une objection soulevée contre elle, le différend relève de la section II du projet d'annexe, même si un Etat a aussi soulevé la même objection. Il lui semble que, vu le sens manifeste de ce projet d'article et la logique de la situation à laquelle il se réfère, la Commission doit reconnaître que, lorsqu'une organisation internationale est mise en cause dans un différend, la section II du projet d'annexe s'applique automatiquement. Il lui semble également que la procédure concernant les demandes d'avis consultatifs à la CIJ, qui a été examinée à propos du projet d'article 66, est tout à fait satisfaisante pour tenir compte du cas où à la fois des Etats et des organisations internationales sont parties à un différend.

39. Puisqu'il faut maintenir le parallélisme avec la Convention de Vienne et que les Etats et les organisations internationales sont différents lorsqu'ils sont parties à un traité, la Commission doit s'efforcer de son mieux de les mettre sur un pied d'égalité. Elle doit donc placer entre crochets les mots « ainsi que toute organisation internationale à laquelle les présents articles sont devenus applicables », figurant au paragraphe 1 du projet d'annexe. La forme finale de cette mention dépendra de questions qui ont délibérément été laissées de côté au stade actuel de la discussion. Par exemple, il faudra, par la suite, tenir compte du rôle que les organisations internationales peuvent jouer dans l'adoption d'une convention fondée sur le projet d'articles à l'examen et de la question de savoir si elles peuvent devenir parties à une telle convention. Aussi, pour le moment, M. Quentin-Baxter estime-t-il qu'il vaudrait mieux rédiger le passage en question comme suit : « toute organisation internationale qui est partie à un traité auquel s'appliquent les présents articles ».

40. M. EVENSEN dit qu'il va de soi que les organisations internationales doivent être habilitées à désigner des conciliateurs. Il souscrit aussi à l'idée selon laquelle des compétences spéciales devraient être requises des personnes ainsi désignées. Cependant, ce serait peut-être compliquer la situation que de prévoir une liste de conciliateurs pour les Etats et une autre pour les organisations internationales. Toute liste indiquerait, bien entendu, les noms des intéressés et leur nationalité, et l'on verrait ainsi qui a désigné qui.

41. C'est le Secrétaire général de l'ONU qui, de toute évidence, est la personne qui doit tenir la liste des conciliateurs, étant donné que l'ONU est une organisation internationale générale, et que cette fonction cadre bien avec l'obligation du Secrétariat d'assurer l'enregistrement des traités.

42. M. Evensen avait jugé intéressante la proposition de M. Ouchakov de distinguer trois catégories de parties aux différends, mais il s'est ravisé lorsque M. Jagota s'est déclaré préoccupé par l'augmentation du nombre des catégories de parties et des types de différends.

43. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que, puisque la Commission a décidé de supprimer les crochets entourant le projet d'article 66 et de renvoyer ce projet au Comité de

rédaction, elle devrait également supprimer les crochets du projet d'annexe à l'examen.

44. A propos de ce que sir Francis Vallat a appelé la technique d'adaptation, M. Pinto voudrait demander au Rapporteur spécial s'il a envisagé la possibilité de prévoir d'autres méthodes de règlement pour certaines catégories de différends, et en particulier ceux qui ne mettent en cause que des organisations internationales. Au nombre de ces méthodes on pourrait trouver l'avis consultatif avec effet obligatoire, ou même l'arbitrage obligatoire.

45. Sa deuxième question a trait à la difficulté que pose la distinction marquée entre deux catégories de parties à un différend, alors que la possibilité d'intérêts divergents est presque infinie. A cet égard, M. Pinto se réfère au cas d'un différend entre trois organisations internationales, dont la première est une institution de crédit, la deuxième un agent d'exécution et la troisième le bénéficiaire des crédits de la première organisation. Les intérêts en jeu en pareil cas peuvent varier considérablement.

46. En ce qui concerne la question de l'institution de procédures parallèles, soulevée par le Rapporteur spécial, M. Pinto donne l'exemple d'un accord auquel au moins deux Etats et deux organisations internationales sont parties. Si l'un des Etats soulève une objection à l'encontre de l'autre Etat, le différend relèvera de la section I du projet d'annexe. Mais si l'une des organisations internationales soulève une objection et s'efforce de faire tomber le différend sous le coup de la section II du projet d'annexe, on pourra dire alors que des procédures parallèles sont instituées, et que c'est là le type de procédures que le Rapporteur spécial a envisagé. De l'avis de M. Pinto, l'absence d'un mécanisme permettant de réunir toutes les parties dans une même procédure de conciliation ou de subordonner les procédures d'une section aux procédures de l'autre section laisse subsister le doute en ce qui concerne l'interprétation du sens du projet d'annexe.

47. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission ont présenté des considérations de deux ordres au sujet du paragraphe 1. Il y a eu, d'une part, des propositions très précises touchant la forme du texte, et il appartiendra au Comité de rédaction d'y donner suite. D'autre part, les membres de la Commission ont tenu à exprimer des opinions de portée très générale, comme en témoignent les interventions de M. Ouchakov et de M. Schwebel. La Commission doit, en effet, décider si elle fera des recommandations quant à la forme à donner au texte final du projet d'articles. Il lui faudra même déterminer plus précisément si elle doit faire de telles recommandations, et, en cas de réponse affirmative, à quel moment.

48. Il est certain que la Commission ne peut prendre position avant d'avoir connaissance des observations des gouvernements. Elle doit néanmoins engager des consultations avec les organisations internationales du système des Nations Unies, sans attendre ces observations. Il sera même nécessaire que des représentants de ces organisations interviennent au cours de séances privées de la Commission, afin de pouvoir exprimer librement leur opinion. La Commission doit en effet se garder de toute illusion. Il est certain que les

organisations internationales ne sont pas favorables au projet d'articles – qui est d'ailleurs délibérément orienté vers une limitation de leurs libertés.

49. Beaucoup de questions ont été soulevées au sujet des organisations internationales. La plus fondamentale porte certainement sur le point de savoir si ces organisations peuvent être parties à un différend international. Si la réponse est négative, il est vain de poursuivre les travaux sur le sujet confié au Rapporteur spécial.

50. La Commission a décidé de ne pas maintenir entre crochets le texte du projet d'article 66. Si elle s'en tient à cette position, rien ne justifiera plus que le texte de l'annexe reste placé entre crochets. En revanche, le Rapporteur spécial approuve la proposition de M. Quentin-Baxter tendant à placer entre crochets les mots « ainsi que toute organisation internationale à laquelle les présents articles sont devenus applicables », qui figurent au paragraphe 1.

51. M. Ouchakov a fait part de ses objections quant au système de la liste de conciliateurs : selon lui, la solution à retenir sur ce point dépendrait du choix que fera la Commission quant à la position à donner aux organisations internationales. Le Rapporteur spécial ne peut accepter cette façon de voir, et considère que s'il doit y avoir une liste des organisations internationales doivent participer à la désignation des conciliateurs qui y figureront. Il est, en revanche, prêt à reconsidérer l'ensemble de la procédure à prévoir.

52. L'essence du système est l'existence, dès le départ, d'un mécanisme permettant de désigner le président de la Commission de conciliation et de suppléer à la carence éventuelle des parties. Il est certes possible de supprimer purement et simplement la liste, ce qui permettrait d'éliminer le problème soulevé mais aurait aussi pour conséquence d'accroître la liberté des parties et de l'organe chargé de désigner le président de la Commission de conciliation. L'expérience de la Banque des règlements internationaux et de la Cour permanente d'arbitrage, par exemple, semble montrer que le système de la liste de conciliateurs est dépourvu d'efficacité. Le Rapporteur spécial est personnellement d'avis que les listes de conciliateurs n'ont guère d'utilité, et il ne verrait donc pas d'inconvénient à y renoncer dans le projet d'articles pour ce seul motif.

53. La question majeure est cependant de savoir si la Commission souhaite suivre la Convention de Vienne d'assez près, si elle entend proposer un système original, ou si elle renonce à offrir aucune solution. Le problème ainsi posé doit être tranché, et la Commission éprouvera certainement quelque difficulté à se prononcer, si l'on en juge par les nuances qu'expriment les interventions des membres de la Commission.

54. Au sujet de l'efficacité de la conciliation, M. Jagota a rappelé, à juste titre, un précédent favorable. En réalité, nul ne sait encore très bien ce qu'est la conciliation, car la procédure est mal définie, et la pratique n'est guère riche que d'une douzaine de cas.

55. L'aspect le plus important de la Convention de Vienne sur ce point réside dans le rôle central dévolu au Secrétaire général de l'ONU. Si la Commission décide d'établir un mécanisme général de conciliation, il lui

faut être extrêmement prudente au sujet du rôle du Secrétaire général. En effet, tous les différends internationaux mettent en jeu un traité international, et le mécanisme futur aura donc vocation à s'appliquer à tous les différends à venir. Les débats semblent montrer que la Commission souhaite s'en tenir aux grandes lignes du mécanisme mis en place par la Convention de Vienne.

56. Le Président, parlant en qualité de membre de la Commission, a posé plusieurs questions susceptibles d'élargir l'horizon des travaux. Le problème des procédures parallèles touche à des sujets extrêmement complexes, qu'il pourrait être préférable d'examiner en Comité de rédaction plutôt qu'en séance plénière. Sur les autres points, le Rapporteur spécial pense que le texte du rapport pourrait mentionner la possibilité de procédures déterminées pour certains cas définis. Il relève que la décision qui sera prise au sujet de l'annexe aura nécessairement des conséquences sur la rédaction du projet d'article 66 et de son commentaire.

La séance est levée à 13 h 5.

1595^e SÉANCE

Mercredi 21 mai 1980, à 10 h 15

Président : M. C. W. PINTO

Présents : M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/327] [Point 3 de l'ordre du jour]

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

ANNEXE (Procédures instituées en application de l'article 66)¹ [suite]

1. M. REUTER (Rapporteur spécial), présentant la section I du projet d'annexe, indique que l'ensemble de ce texte n'appelle guère de remarques supplémentaires.
2. Selon lui, la question de savoir s'il convient de distinguer deux hypothèses, comme le fait le projet d'articles, ou trois hypothèses, comme l'a suggéré M. Ouchakov à la séance précédente, devra être examinée quand la Commission étudiera la section II de l'annexe.
3. La section I se borne à reproduire les dispositions de la Convention de Vienne². Il est certain que le titre qui lui est donné dans le projet d'articles devra être

modifié et mis ultérieurement en harmonie avec le titre que recevra la section II, étant entendu qu'il conviendra d'en alléger autant que possible la formulation.

4. M. Ouchakov a soulevé un point important à propos duquel la Commission doit décider si elle souhaite, en s'écartant sensiblement de la Convention de Vienne, éliminer ou conserver la méthode des listes de conciliateurs. Pour M. Reuter, l'élimination de la liste conduirait à donner une liberté complète aux Etats, au Secrétaire général de l'ONU et au Président de la CIJ, ce qui ne présenterait d'ailleurs pas de grandes difficultés d'un simple point de vue technique, mais risquerait de se heurter à deux objections principales : on s'écarterait, en effet, de la Convention de Vienne et, d'un même mouvement, des tendances générales qui se manifestent en matière de conciliation et d'arbitrage, telles qu'elles ressortent notamment de l'état le plus récent des travaux de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, qui prévoient un mécanisme de conciliation fonctionnant à partir d'une liste de conciliateurs³.

5. Quant au nombre des listes éventuelles, M. Reuter pense qu'il serait préférable de reprendre ce point lors de l'examen de la section II de l'annexe.

6. Il relève, enfin, que plusieurs membres de la Commission ont considéré, à juste titre, que l'étude de la section I de l'annexe devait leur offrir l'occasion de formuler certaines observations supplémentaires sur le problème du parallélisme.

7. M. RIPHAGEN dit qu'au cours du débat sur le projet d'article 66 (1589^e et 1590^e séances) et le projet d'annexe, il a été frappé par ce paradoxe : comme juristes de droit international, les membres de la Commission ont l'habitude des situations dans lesquelles les Etats souverains déterminent unilatéralement l'étendue de leurs obligations en droit international, voire l'étendue des obligations des autres Etats souverains en droit international, pour en tirer leurs conclusions concernant leur propre comportement. Pourtant, maintenant qu'ils ont franchi le pas qui consiste à autoriser un organe impartial à jouer un rôle dans la détermination du comportement des Etats en litige avec d'autres Etats, les membres de la Commission sont soudain effrayés par l'existence de procédures parallèles et par la possibilité de voir des organes impartiaux différents exprimer des opinions différentes.

8. Or, il est naturel que le règlement d'un différend soit une question bilatérale : il s'agit de trancher le conflit entre deux positions contradictoires découlant d'une situation donnée et de déterminer les relations juridiques qui en résultent entre les deux parties au différend. Il est également naturel que, dans la plupart des cas, la situation qui a donné naissance au différend et les règles juridiques que doit appliquer l'organe impartial mettent en cause des tiers. Cela est tout à fait évident lorsque les règles que doit appliquer l'organe impartial sont des règles de droit international général ou des règles énoncées par une convention multilatérale. L'interprétation et l'application de ces règles ne

¹ Pour texte, voir 1593^e séance, par. 58.

² Voir 1585^e séance, note 1.

³ « Texte de négociation composite officieux/Révision 2 » [voir 1586^e séance, note 10], annexe V.