

Document:-
A/CN.4/SR.1673

Compte rendu analytique de la 1673e 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:-
1981, vol. I

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

créancier n'est pas partie à l'accord, le paragraphe 2 de l'article 18 s'appliquera.

55. A propos du point soulevé par M. Reuter, M. Jagota indique que le mot « décidé » devra avoir le même sens à l'article 7 et à l'article 17 *bis*.

56. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) rappelle que la formule « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé », figurant à l'article 17 *bis*, est celle que la Commission a employée précédemment dans le projet pour désigner à la fois ce qui peut être convenu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ou éventuellement décidé par un tribunal arbitral ou une organisation internationale, comme l'indique d'ailleurs le commentaire de l'article 7¹².

57. M. Jagota a établi entre l'article 17 *bis* et le paragraphe 2 de l'article 18 un lien qui n'existe pas. La première disposition indique quelle est, en l'absence de tout accord à ce sujet, la date du passage des dettes. La seconde se rapporte à l'accord qui règle le fond du problème et aménage la manière et les proportions selon lesquelles le passage des dettes s'effectue. Il ne semble donc y avoir aucune confusion possible.

58. M. ALDRICH dit que le Rapporteur spécial a bien montré que le problème soulevé par l'emploi des mots « à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé » à l'article 17 *bis* est d'ordre rédactionnel. Le Comité de rédaction devra bien entendu examiner les articles 7 et 17 *bis* en même temps, et trouver un moyen d'indiquer que dans ces deux articles il s'agit d'un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, ou d'une décision prise conformément à un accord entre ces deux Etats.

59. Le PRÉSIDENT dit, en qualité de membre de la Commission, qu'il croit se souvenir que la Commission a ajouté les mots « ou décidé » à l'article 7¹³ pour tenir compte du cas des Etats nouvellement indépendants, cas dans lequel, en effet, le facteur déterminant peut être une décision ou une résolution d'une organisation internationale, et non un accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

60. Le Président déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer les articles 17 et 17 *bis* au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁴.

61. Le PRÉSIDENT demande aux membres de la Commission s'ils jugent nécessaire de poursuivre l'examen au fond de l'article 18 avant de le renvoyer au Comité de rédaction.

62. M. OUCHAKOV note que l'article 18 est assez étroitement lié à la rédaction d'une éventuelle clause générale de sauvegarde. Il pense, par conséquent, qu'une discussion plus approfondie de cet article pourrait avoir lieu au Comité de rédaction, qui est déjà chargé d'étudier la mise au point d'une telle clause, et dont les travaux faciliteraient certainement la prise d'une décision ultérieure par la Commission.

¹² Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 20 et 21.

¹³ *Ibid.*, art. 7, par. 4 du commentaire.

¹⁴ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 105 et 106 et par. 107 et 108.

63. M. REUTER fait observer que l'article 16 a été renvoyé au Comité de rédaction alors que nul n'ignorait qu'il soulevait des questions de fond, et non de forme. La situation est la même pour l'article 18, qu'il devrait donc être possible de renvoyer lui aussi au Comité de rédaction, l'expérience tendant à prouver que cet organe ne limite pas ses travaux aux problèmes de rédaction.

64. M. JAGOTA dit que, si l'article 18 est renvoyé au Comité de rédaction sans avoir été préalablement examiné par la Commission, il est probable que le Comité de rédaction sera amené à son tour à le renvoyer à la Commission. Cet article devrait donc être examiné plus avant par la Commission.

65. M. ALDRICH dit que, étant nouveau venu à la Commission, un débat sur l'article 18 lui apprendrait certainement beaucoup.

66. M. BARBOZA fait observer que, d'un point de vue méthodologique, il serait évidemment préférable que la Commission poursuive l'examen de l'article 18 avant de le renvoyer au Comité de rédaction.

67. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection il considérera que la Commission décide de poursuivre l'examen de l'article 18 à sa 1675^e séance, qui se tiendra le vendredi 19 juin.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 5.

1673^e SÉANCE

Mercredi 17 juin 1981, à 10 h 5

Président : M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Verosta, M. Yankov.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (*suite**) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (*suite*)

ARTICLE 26 (*Pacta sunt servanda*)

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 26, qui ouvre la section I (Respect des traités) de la troisième partie du projet, intitulée « Respect, application et interprétation des traités ». Cet article se lit comme suit :

* Reprise des débats de la 1652^e séance.

Article 26. – Pacta sunt servanda

Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi.

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que l'article 26, qui est identique à l'article 26 de la Convention de Vienne¹, n'appelle aucun commentaire particulier.

3. Il propose à la Commission de renvoyer le titre de la troisième partie, celui de la section I et le texte de l'article 26 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*².

ARTICLE 27 (Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités)

4. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 27, dont le texte est le suivant :

Article 27. – Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités

1. Un Etat partie à un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité.

2. Une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer des règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution du traité, à moins que l'exécution du traité, dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation.

3. Les paragraphes précédents sont sans préjudice de [l'article 46].

5. M. REUTER (Rapporteur spécial) rappelle que, dans sa version adoptée en première lecture, l'article 27 est le fruit d'un long échange de vues au sein de la Commission, qui a d'ailleurs expressément prévu de l'examiner attentivement en deuxième lecture. Il a fait aussi l'objet d'un débat important à la Sixième Commission et d'observations écrites des gouvernements et des organisations internationales, qui se sont montrés dans leur ensemble assez favorables au texte adopté en première lecture, certains ayant toutefois considéré que ses dispositions demandaient à être encore examinées.

6. La République démocratique allemande, notamment, a estimé (A/CN.4/339/Add.6) que le libellé adopté en première lecture, accompagné du commentaire de la Commission³, laissait subsister le doute et la confusion. Par ailleurs, l'OIT a fait observer (A/CN.4/339) que l'article 27 pouvait susciter des difficultés qui n'étaient pas sans rapport avec celles que la Commission avait eu à régler à sa trente-deuxième session lors de l'examen de l'article 73 du projet. M. Reuter rappelle à ce propos que la Commission avait estimé alors que le texte de l'article 73⁴ devrait probablement être mis en relation avec celui de l'article 27. Hormis les questions de rédaction, cette dernière disposition soulève en fait trois séries de questions.

7. L'une a surgi quand, au début de la session en cours, la Commission a examiné l'alinéa j du paragraphe 1 de

l'article 2, portant définition des « règles de l'organisation » (1644^e et 1645^e séance). En effet, cette formule figure expressément dans le paragraphe 2 du texte de l'article 27 adopté en première lecture, et la Commission s'est demandé s'il ne conviendrait pas de préciser quelles règles particulières de l'organisation ne peuvent justifier l'inexécution du traité. Pour M. Reuter, l'expression « règles de l'organisation » désigne les règles que l'organisation peut invoquer précisément en la matière, c'est-à-dire celles qui concernent sa compétence de conclure un traité. Il reconnaît, toutefois, que la rédaction de l'article 27 est maladroite, pour autant que le paragraphe 3 contient un renvoi à l'article 46⁵, qui réserve expressément la possibilité, pour une organisation internationale, d'invoquer ses règles pour établir un vice de son consentement en cas de violation manifeste.

8. M. Reuter pense qu'il serait préférable d'exprimer cette restriction le plus tôt possible, puisqu'il n'est pas douteux qu'une organisation internationale peut invoquer les règles régissant sa compétence de conclure des traités si un traité est conclu dans des conditions manifestement contraires auxdites règles. Il souligne que le Gouvernement yougoslave a approuvé l'emploi de la formule « des règles de l'organisation » dans ses observations écrites (A/CN.4/339/Add.2), et constate qu'une rédaction plus logique de l'article 27 ferait droit à l'observation exprimée par la République démocratique allemande, puisqu'il est bien entendu que rien dans cet article ne prive une organisation internationale de la possibilité de faire respecter les règles régissant sa compétence de conclure des traités.

9. La seconde série de questions tient au fait qu'en première lecture la Commission a introduit, dans la deuxième partie du paragraphe 2, une exception à l'absence de pertinence des règles internes de l'organisation internationale quant au refus d'exécuter un traité, ce qu'exprime la formule « à moins que l'exécution du traité, dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation ».

10. Ce membre de phrase vise, en réalité, une hypothèse très importante, qui s'est d'ailleurs concrétisée dans la pratique des Nations Unies. En effet, le Conseil de sécurité peut, par une résolution prise en vertu de ses pouvoirs en matière d'interdiction de l'agression et de maintien des relations pacifiques, ordonner, par exemple, un cessez-le-feu sur une ligne déterminée, qui entraînera le maintien de certaines forces armées en certains lieux. Pour l'exécution de sa résolution, le Conseil peut autoriser le Secrétaire général de l'ONU à conclure, au nom de l'Organisation, un accord qui, sur la base du cessez-le-feu, introduit certaines règles pratiques consacrant le fait qu'à un moment donné des forces armées nationales sont maintenues sur un certain territoire.

11. Un tel accord d'exécution est entièrement subordonné aux fonctions et pouvoirs du Conseil. On ne peut admettre que l'accord entre l'organisation internationale et un Etat ait une valeur autonome. Il ne peut en aucun cas priver le Conseil de sécurité de sa prérogative

¹ Voir 1644^e séance, note 3.

² Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 46.

³ Voir *Annuaire...* 1977, vol. II (2^e partie), p. 118 et suiv.

⁴ Voir 1647^e séance, note 1.

⁵ *Ibid.*

d'exercer ses fonctions et de réviser éventuellement sa décision. La situation peut d'ailleurs se comparer à celle que l'on rencontre dans le droit interne de tous les pays, où un texte juridique d'une dignité particulière, la loi, ne peut évidemment tout prévoir, la branche exécutive disposant inévitablement du pouvoir de prendre des règlements, ordonnances ou arrêtés, dont l'objet est de permettre l'exécution concrète de la loi. Dans ce cadre, le pouvoir législatif n'est cependant jamais paralysé par le fait que l'exécutif a pris des actes d'exécution, et si le législateur décide de changer la loi, ces textes subordonnés disparaissent.

12. De la même manière, l'article 27 vise l'hypothèse où les actes conclus par une organisation internationale n'ont qu'une fonction d'exécution et possèdent donc une dignité inférieure. Il ne s'agit nullement là d'un cas théorique, comme l'illustre le fait que le Conseil de sécurité prévoit en pratique des délais brefs pour l'accomplissement des actes d'exécution, afin d'affirmer systématiquement son pouvoir de modifier ses décisions.

13. M. Reuter observe qu'au demeurant le paragraphe 2 de l'article 27 n'a suscité aucune critique de fond.

14. La dernière série de problèmes soulevés par cette disposition est la plus complexe. Quand la Commission a adopté l'article en première lecture, elle l'a fait sans enthousiasme, mais n'a cependant pas indiqué clairement que l'exception mentionnée au paragraphe 2 n'est pas suffisante, et qu'il existe d'autres exceptions. Ce problème a resurgi ultérieurement, quand la Commission a examiné l'article 73, qui réserve expressément certaines questions qu'il n'est pas dans les intentions de la Commission d'examiner puisqu'elle a décidé de limiter ses travaux au cadre dicté par l'article 73 de la Convention de Vienne.

15. Or, en examinant l'article 73 de son projet en première lecture, la Commission a constaté que les cas de transformation des organisations internationales pouvaient provoquer des difficultés certaines. En matière de succession d'Etats, le droit international tente en effet de régler le problème de la continuité et de l'identité de l'Etat. Or, au même titre qu'un Etat, une organisation internationale peut cesser d'être, et il convient de savoir ce que deviennent les traités conclus par elle. Par ailleurs, une organisation qui disparaît laisse généralement subsister des dettes, notamment envers ses agents. Une autre hypothèse est celle où une organisation perd un certain nombre de membres. La pratique a connu ainsi des cas où une organisation internationale a perdu, par exemple, un Etat membre qui jouait en son sein un rôle fondamental en raison de son poids particulier. Il est permis de se demander si dans un tel cas l'organisation reste la même. Il existe aussi des organisations internationales – constituées, notamment, pour jouer un rôle opérationnel – qui comptent un nombre de membres très restreint, mais jouissent de la capacité de conclure des accords internationaux. On peut là encore se demander ce que devient l'organisation si, par exemple, deux membres sur trois s'en séparent.

16. La Commission a toutefois décidé de ne pas examiner le problème du changement d'identité d'une organisation internationale, et ce choix pourrait la conduire à étendre la portée des réserves qu'exprime l'article 73.

17. M. Reuter observe que l'hypothèse générale visée par l'article 27 est celle où une organisation internationale a conclu un traité qui était valable au moment de sa conclusion. Il rappelle que l'organisation peut cependant évoluer, et que ses règles peuvent être modifiées au fil du temps. La Commission doit décider si elle admet que l'organisation internationale peut légitimement modifier ses règles au point de rendre éventuellement l'exécution d'un traité impossible pour elle.

18. Bien qu'il considère que ces problèmes ne relèvent pas du champ d'étude de la Commission, M. Reuter distingue à cet égard deux types de situations. Tout d'abord, une organisation internationale peut conclure un traité valable, puis, par des mesures conformes aux règles de l'organisation et sans toucher à son acte constitutif, se rendre incapable d'exécuter le traité. On se trouve alors devant un problème de responsabilité de l'organisation internationale. Pour M. Reuter, on ne peut toutefois admettre que des Etats agissant collectivement puissent se libérer *ab nutum* d'engagements, valables par hypothèse, qu'ils ont contractés. Les conséquences d'une telle conduite relèvent du domaine de leur responsabilité. Il conviendrait en outre d'admettre en principe qu'aucune organisation internationale qui conclut un traité ne le fait avec la réserve que le traité est conclu sur la base d'une clause potestative, à moins que cette circonstance ne soit exprimée expressément. Adopter une autre solution reviendrait à vider de tout sens la règle *pacta sunt servanda*, énoncée à l'article 26.

19. Une autre situation est celle dans laquelle l'acte constitutif d'une organisation internationale est bouleversé et où se pose donc le problème de la continuité entre l'organisation qui a conclu l'accord international et celle qui doit l'exécuter. M. Reuter ne croit pas non plus que la Commission doive examiner ce problème, dont les conséquences sont particulièrement complexes.

20. Il pense, en conclusion, que la Commission doit prendre certaines précautions à propos de l'article 27 et réserver, par conséquent, les effets des articles 46 et 73 du projet. Aussi a-t-il suggéré (A/CN.4/341 et Add.1, par. 88) de compléter l'article 27 en supprimant le paragraphe 3 du texte adopté en première lecture pour intégrer la référence à l'article 46 dans les deux paragraphes restants, en raison de son importance capitale. Le paragraphe 1, concernant le cas d'un Etat partie, serait ainsi rédigé :

« 1. Sans préjudice de l'article 46, un Etat partie à un traité ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité. »

Le paragraphe 2, concernant le cas d'une organisation internationale, comporterait désormais une référence aux articles 46 et 73 du projet et serait rédigé comme suit :

« 2. Sans préjudice des articles 46 et 73, une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer des règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution du traité, à moins que l'exécution du traité, dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation. »

21. M. OUCHAKOV constate que le paragraphe 1 de l'article 27, concernant les Etats, est conforme à l'article 27 de la Convention de Vienne, qui renvoie expressé-

ment à l'article 46 du même instrument, et situe ainsi clairement le cas du vice du consentement en dehors du domaine de la non-exécution, puisque le traité est alors nul.

22. Le paragraphe 2 de l'article 27, adopté par la Commission en première lecture, propose une solution analogue pour les organisations internationales, et il semble préférable de s'en tenir à cette approche en maintenant le libellé du paragraphe 3, qui est satisfaisant. M. Ouchakov n'exclut cependant pas la possibilité de suivre le modèle de l'article 27 de la Convention de Vienne en faisant référence à l'article 46 dans chaque paragraphe.

23. Il estime, en revanche, que la mention de l'article 73 dans le paragraphe 2, que vient de proposer le Rapporteur spécial, serait sans grande utilité puisque, contrairement à l'article 46 qui énonce une règle sur la nullité des traités, cette disposition n'est qu'une clause de sauvegarde qui renvoie à d'autres domaines du droit international. La référence expresse à l'article 73 ne résoudrait donc pas les difficultés indiquées par le Rapporteur spécial.

24. M. Ouchakov relève que les règles du droit interne d'un Etat concernant la compétence de conclure des traités peuvent être modifiées, tout comme les règles de l'organisation. Bien plus même, la nature politique d'un Etat peut être modifiée par certaines législations ou certaines expressions du suffrage populaire. Dès lors, si on admet que de tels événements changent les obligations des Etats, il faut admettre une solution analogue pour les organisations internationales. Tout en se félicitant que ces problèmes aient été soulevés par le Rapporteur spécial, M. Ouchakov constate que la Convention de Vienne les a éliminés expressément de son domaine, et qu'ils doivent par conséquent l'être aussi du champ d'application du projet, attendu qu'ils débordent le cadre du droit des traités.

25. En ce qui concerne les difficultés propres aux organisations internationales, il convient de rappeler que l'Etat souverain est réputé maître de son droit interne et que, s'il conclut un traité qui ne correspond pas pleinement à ce droit, il est libre de changer le contenu de son droit interne, puisqu'il possède par nature le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. En revanche, la situation des organisations internationales est totalement différente. En principe, l'organisation peut, certes, modifier son statut ou ses actes constitutifs, mais elle ne peut prendre d'engagements internationaux qui l'obligeraient à modifier son statut, car une telle modification relève de la compétence de ses membres en vertu des règles de l'organisation. Une organisation internationale ne peut donc, en principe, agir contre ses actes constitutifs et prendre des engagements qui leur seraient contraires. Il est donc nécessaire de prévoir dans le projet d'articles que l'organisation peut ne pas exécuter des engagements contraires à ses actes constitutifs.

26. Une contradiction apparente pourrait néanmoins subsister, pour autant que l'article 2 du projet contient une définition générale de l'expression « règles de l'organisation », à laquelle l'article 27 tend ensuite à donner un sens particulier. M. Ouchakov estime que la notion d'acte constitutif n'est pas suffisamment précise pour que la Commission puisse l'employer, et juge préférable de déterminer plutôt les règles de l'organisation applicables

dans chaque cas concret, au lieu d'en donner une définition générale dans le projet. Il ne voit pas non plus la possibilité de définir le sens particulier à donner à cette notion dans le paragraphe 2 de l'article 27 ou d'indiquer là des exceptions possibles à la règle posée. Il considère que cette disposition est légitime, mais qu'elle doit être interprétée selon les besoins de chaque cas concret.

27. Rappelant la nécessité de rédiger des règles aussi précises que possible, il constate que l'expression « partie à un traité » néglige la distinction, à ses yeux indispensable, entre les deux catégories de traités visées par le projet d'articles, qui soulèvent des problèmes de nature inévitablement distincte. Il souhaite que le Rapporteur spécial voie s'il est possible de traiter ces deux cas dans le paragraphe 2.

28. M. Ouchakov aimerait aussi que soit précisé le sens des mots « dans l'intention des parties », car il doute qu'une organisation internationale partie à un traité puisse avoir une intention autre que celle de subordonner l'exécution du traité à l'accomplissement de ses fonctions et pouvoirs. Il estime donc que l'on ne peut viser ici que l'intention d'un Etat partie, et se demande si cette intention doit être exprimée dans le traité ou tirée du contenu des travaux préparatoires, par exemple. Il craint qu'une formule telle que celle qui a été adoptée en première lecture ne paraisse donner à l'organisation internationale la liberté de passer outre à ses propres actes constitutifs, ce qu'il juge impossible. Au surplus, la présence de l'expression « dans l'intention des parties » serait dangereuse dans le cas des traités conclus entre une ou plusieurs organisations internationales et un ou plusieurs Etats membres de l'organisation, et semble proprement injustifiable dans le cas des traités conclus entre organisations internationales.

29. M. CALLE Y CALLE relève que le projet d'article 27 est l'un des deux articles qui constituent la section 1 de la troisième partie du projet. L'autre article de cette section, l'article 26, énonce une règle fondamentale du droit international, la règle *pacta sunt servanda*, qui s'applique aussi bien aux Etats qu'aux organisations internationales. L'article 27, qui est le complément de l'article 26, prévoit, au paragraphe 1, qu'un Etat ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité et, au paragraphe 2, qu'en général une organisation internationale ne peut invoquer des règles de l'organisation aux mêmes fins.

30. L'article 46 prévoit une seule exception à ces deux règles, et cette exception s'applique à la fois aux Etats et aux organisations internationales. Conformément à l'article 46, un Etat peut invoquer une disposition de son droit interne comme viciant son consentement à être lié par un traité à condition que cette disposition concerne la compétence pour conclure des traités, qu'il s'agisse d'une disposition d'importance fondamentale et que la violation de la disposition ait été manifeste. Dans le cas des organisations internationales, une disposition des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoquée à moins que la violation n'ait été manifeste. Pour M. Calle y Calle, il faudrait aussi qu'une telle disposition soit d'une importance fondamentale, car il pourrait y avoir d'autres règles de moindre importance – prévoyant, par exemple, la

publication du texte des règles au journal officiel de l'organisation.

31. Il conviendrait donc d'indiquer dans le commentaire que les règles d'une organisation internationale concernant la compétence pour conclure des traités sont de deux sortes – les règles d'importance fondamentale et les règles d'importance secondaire –, et que seule la violation de règles d'importance fondamentale autorise l'organisation à invoquer un vice de consentement.

32. L'article 27 se réfère de façon très générale aux règles de l'organisation internationale, ce qui est tout à fait approprié dans le contexte. Le Rapporteur spécial a suggéré que l'on pourrait peut-être employer l'expression « des règles de l'organisation autres que celles qui concernent la conclusion des traités » (A/CN.4/341 et Add.1, par. 86). Or, ces règles, dans la mesure où elles concernent la conclusion des traités, sont déjà couvertes par l'article 46, qui est la seule exception admissible à l'article 27.

33. Une autre question qui se pose est celle de savoir ce qui se passera si les règles de l'organisation internationale qui a conclu le traité sont ensuite modifiées. Selon une observation formulée par l'OIT, que le Rapporteur spécial a signalée dans son rapport (*ibid.*, par. 87), si ces règles étaient modifiées après la conclusion du traité, elles auraient pour effet de modifier les obligations découlant du traité sans le consentement des parties intéressées. Pour M. Calle y Calle, si la modification des règles d'une organisation fait naître des obligations nouvelles pour les Etats, ces obligations, étant donné leur caractère organisationnel, ne peuvent prévaloir sur les obligations énoncées dans un traité que l'organisation, agissant collectivement, a contractées. S'il y a conflit entre les obligations découlant du traité et les obligations qui naissent ultérieurement pour l'organisation internationale, ce sont les premières qui prévalent. L'organisation devra alors trouver un moyen de dénoncer le traité et de conclure, avec les mêmes parties contractantes, un nouveau traité compatible avec les modifications apportées à ses règles.

34. Le paragraphe 2 de l'article 27 prévoit une autre exception spéciale dans le cas des organisations internationales. Alors qu'une organisation internationale doit agir conformément à ses buts et objectifs, la situation est différente lorsque les buts et objectifs d'un traité sont expressément subordonnés aux fonctions et pouvoirs de l'organisation. Cette exception doit être formulée avec la plus grande précision. M. Calle y Calle estime, comme M. Ouchakov, qu'une référence à l'intention des parties n'est peut-être pas suffisante, et qu'elle risque même d'être dangereuse. L'emploi des mots « subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation » peut impliquer que l'objet du traité est précisément l'accomplissement de ces fonctions et pouvoirs. Il serait donc plus clair de dire « subordonnée aux pouvoirs et fonctions de l'organisation ».

35. Enfin, tout en reconnaissant que la réserve contenue à l'article 73 est une clause de sauvegarde, M. Calle y Calle estime que l'article 46 énonce clairement une exception aux cas dans lesquels les dispositions du droit interne d'un Etat ou les règles d'une organisation peuvent être invoquées comme viciant le consentement à être lié par un traité.

36. M. JAGOTA dit qu'il n'y a pas de différence de fond entre l'article 27 tel qu'il a été adopté en première lecture et tel que le Rapporteur spécial propose de le rédiger au paragraphe 88 de son rapport. Le paragraphe 1 ne fait que reprendre la disposition correspondante de la Convention de Vienne, et ne présente aucune difficulté. En ce qui concerne le paragraphe 2, toutefois, qui concerne la position des organisations internationales, deux questions ont été soulevées. La première est de savoir s'il faut y mentionner l'article 73 aussi bien que l'article 46. M. Jagota ne le pense pas, étant donné que l'article 73 ne protège aucune disposition particulière, et que le mentionner n'ajouterait rien. La deuxième question soulevée est de savoir si, dans le cas où seul l'article 46 serait mentionné, il faut modifier les paragraphes 1 et 2 de l'article 27 comme le propose le Rapporteur spécial ou reprendre la formule adoptée dans la Convention de Vienne. M. Jagota penche pour cette dernière, qu'il juge mieux tournée.

37. En ce qui concerne le fond du paragraphe 2, M. Ouchakov a fait une distinction entre deux types de traités : les traités entre un Etat et une organisation internationale et les traités entre une organisation internationale et une autre organisation internationale. M. Jagota estime toutefois qu'il s'agit moins d'une distinction qualitative entre deux types de traités que d'une question d'interprétation, en particulier du membre de phrase « l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation ». Lorsque la portée et les incidences de ce membre de phrase seront claires, l'accord ne tardera pas à se faire sur ce point à la Commission.

38. La règle fondamentale énoncée à l'article 26 est que, lorsqu'un traité valable a été conclu, il doit être exécuté de bonne foi. L'article 27, qui, dans un certain sens, nuance l'article 26, est rédigé en termes négatifs : tout traité, tel que le définit l'article 1^{er} de la Convention de Vienne ainsi que l'alinéa *a* du paragraphe 1 du projet d'article 2^o, est régi par le droit international, et, par conséquent, aucune partie ne peut invoquer son droit interne pour se soustraire aux obligations qui en découlent pour elle. Le droit interne peut être pertinent aux fins de la conclusion ou de l'application du traité, mais, pour ce qui est de sa validité, aucune partie ne peut se soustraire à ses obligations en modifiant ou en invoquant son droit interne. Le droit interne doit être aligné sur le droit des traités et, en cas de divergence, c'est le droit des traités qui prévaut. C'est une question extrêmement délicate, qui se pose fréquemment dans la pratique. La seule exception est lorsque le traité est nul, ce qui peut se produire conformément à l'article 46, par exemple si le traité a été conclu par une personne qui n'avait pas compétence en vertu du droit interne pour lier l'Etat et s'il y a violation manifeste du droit interne.

39. Selon l'alinéa *j* du paragraphe 1 de l'article 2, les « règles de l'organisation » s'entendent notamment de la pratique bien établie de l'organisation, ce qui peut aussi donner lieu à des problèmes d'interprétation, puisque l'article 46, en vertu de l'article 6^o et des paragraphes 3 et 4 de l'article 7^o, a pour effet d'entraîner la nullité d'un

⁶ Pour texte, voir 1644^e séance, par. 29.

⁷ *Idem*, 1646^e séance, par. 36.

⁸ *Idem*, par. 47.

traité signé par quiconque n'est pas compétent pour le faire conformément aux règles de l'organisation. De plus, la violation de ces règles doit être manifeste ; en d'autres termes, les deux parties doivent en avoir connaissance : l'autre partie doit savoir que la partie qui signe n'est pas compétente.

40. De plus, une organisation internationale ne peut invoquer ses règles pour contester la validité d'un traité que si, au moment où le traité a été signé, lesdites règles ne lui conféraient pas la capacité de conclure le traité, auquel cas la question tombe sous le coup de l'article 46. Par contre, si le traité a été valablement signé et que les règles de l'organisation conféraient à celle-ci la capacité de conclure un tel traité, c'est le paragraphe 2 de l'article 27 qui s'applique. La question qui se pose alors est de savoir si l'organisation peut invoquer ses règles internes parce que, bien qu'ayant signé le traité, elle ne peut l'exécuter. Là encore, la disposition est rédigée en termes négatifs. La difficulté est que le paragraphe 2 comporte une exception, et que c'est l'interprétation de cette exception qui est en cause. De l'avis de M. Jagota, le membre de phrase « subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation » ne signifie pas que l'organisation en question peut adopter des règles nouvelles incompatibles avec ses obligations conventionnelles, puisque, de toute façon, ces dernières prévauront. Si toutefois l'on interprète ce membre de phrase comme se référant aux méthodes employées pour exécuter les obligations découlant d'un traité, il ne devrait pas y avoir de difficulté.

41. M. ALDRICH dit que, dans bien des cas, il voit mal pourquoi une distinction est faite entre les organisations internationales et les Etats. Sa première réaction a été qu'il serait peut-être justifié de prévoir deux règles différentes en raison de l'exception prévue au paragraphe 2 de l'article 27 dans le cas des organisations internationales, mais, plus la discussion avance, moins il est sûr qu'il y a vraiment une différence. Si un traité auquel une organisation internationale est partie prévoit que l'organisation peut modifier une obligation découlant du traité par une décision de ses organes, on pourrait croire que l'organisation invoque ses règles internes pour justifier le non-respect du traité, alors qu'en fait il n'est pas question de non-respect, puisque le traité le prévoit. De telles situations peuvent se produire fréquemment, puisque c'est souvent dans le cadre des organisations internationales que les Etats élaborent des accords de principe. Il est facile d'imaginer un cas dans lequel les parties au traité autoriseraient effectivement une modification de ce traité à la suite d'une décision d'une partie si cette dernière est une organisation internationale qui a notamment pour fonction de se prononcer sur des questions de cette nature. M. Aldrich estime donc que la disposition est inutile, et il est enclin à revenir à sa position antérieure, à savoir qu'il n'y a pas de différence entre le droit qu'a un Etat d'invoquer le droit interne et le droit qu'a une organisation internationale d'invoquer les règles de l'organisation pour justifier la non-exécution d'un traité.

42. M. Aldrich aurait pensé qu'il n'était pas nécessaire de faire mention de l'article 46, puisque l'article 27 traite de la justification de la non-exécution et l'article 46 de questions de nullité, et que par conséquent il n'y a pas

incompatibilité entre eux. Toutefois, une telle mention est peut-être souhaitable pour des raisons de clarté, et, comme elle figure dans la Convention de Vienne, M. Aldrich ne voit pas d'objection à ce qu'elle figure dans le projet. Mais il ne voit pas l'utilité d'un renvoi à l'article 73 : il s'agit d'une clause de sauvegarde, et aucun renvoi n'est donc nécessaire pour lui donner effet.

La séance est levée à 12 h 55.

1674^e SÉANCE

Jeudi 18 juin 1981, à 10 h 10

Président : M. Milan ŠAHOVIĆ

Présents : M. Aldrich, M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Evensen, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Reuter, M. Riphagen, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/339 et Add.1 à 7, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 27 (Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités) ¹ [fin]

1. M. PINTO dit que l'idée essentielle du paragraphe 1 de l'article 27 semble être qu'un Etat ne peut invoquer son droit interne pour justifier la non-exécution d'une obligation découlant d'un traité. Par contre, le paragraphe 2 semble dire qu'une organisation internationale peut invoquer ses règles, notamment sa charte, ses décisions et résolutions pertinentes et sa pratique bien établie, pour justifier la non-exécution d'une obligation découlant d'un traité. Mais elle ne peut le faire que si l'intention de toutes les autres parties au traité est qu'il en soit ainsi, c'est-à-dire si elles se sont concertées et mises d'accord sur ce point. En d'autres termes, il n'est possible d'invoquer les règles de l'organisation pour justifier la non-exécution du traité que s'il a été reconnu et convenu au départ que c'était une des « règles du jeu ».

2. Que peut-on invoquer pour justifier la non-exécution ? Le paragraphe 2 de l'article 27 mentionne d'abord les règles de l'organisation, mais, plus loin, peut être interprété comme signifiant que les règles de l'organisation peuvent être invoquées pour justifier la non-exécution s'il était dans l'intention des parties au traité que l'exécution ne serait exigée que si l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation le permettait. Il y

¹ Pour texte, voir 1673^e séance, par. 4.