

Document:-  
**A/CN.4/SR.1700**

**Compte rendu analytique de la 1700e 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:-  
**1982, vol. I**

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

(A/CN.4/353, par. 17), soit de supprimer l'exception au paragraphe 2 de l'article 27 comme suit :

« 2. Une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer des règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution du traité. »

et d'exposer dans le commentaire y relatif les problèmes examinés par la Commission, soit de maintenir l'exception et de rédiger le paragraphe 2 dans les termes suivants :

« 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, par son objet, celui-ci ne soit subordonné à la prise ou au maintien d'une décision de l'organisation. »

30. Dans leurs commentaires et observations, des gouvernements et des organisations se sont demandé ce qu'il advient d'un traité valablement conclu par une organisation internationale lorsque celle-ci devient autre, qu'elle ait modifié sa structure, révisé son acte constitutif ou perdu un nombre important de ses membres. A cet égard, le Rapporteur spécial rappelle que le projet d'article 73 mentionne expressément les cas qui sont laissés en dehors du champ d'application du projet. Or, à la session précédente, les membres de la Commission ont décidé qu'il n'était pas nécessaire de faire renvoi à cette disposition dans l'article à l'examen<sup>6</sup>.

31. Enfin, pour être complet, le Rapporteur spécial se réfère à la Convention<sup>7</sup> récemment adoptée par la troisième Conférence sur le droit de la mer, laquelle a décidé que la Convention serait ouverte à la signature de certaines organisations internationales. En conséquence, la Conférence a fixé les conditions de leur participation, notamment à l'article 4, par. 7, de l'annexe IX, aux termes duquel :

7. En cas de conflit entre, d'une part, les obligations incombant à une organisation internationale en vertu de la Convention et, d'autre part, des obligations découlant de l'accord portant création de l'organisation ou de tous actes y afférant, les obligations découlant de la Convention l'emportent.

Cette disposition est révélatrice d'une tendance dont il faudra tenir compte pour peser le pour et le contre des deux solutions que le Rapporteur spécial propose dans le rapport à l'examen pour le paragraphe 2 de l'article 27.

*La séance est levée à 12 h 50.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 150 et suiv., 1673<sup>e</sup> séance, par. 23, 35, 36 et 42 ; 1674<sup>e</sup> séance, par. 4, 10 et 26.

<sup>7</sup> La Convention sur le droit de la mer a été adoptée le 30 avril 1982 à la onzième session de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Pour le texte, voir A/CONF.62/122 et corr.4.

## 1700<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 5 mai 1982, à 10 heures*

*Président : M. Paul REUTER*

### Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (*suite*) [A/CN.4/341 et Add.1<sup>1</sup>, A/CN.4/350 et Add.1 à 11, A/CN.4/353, A/CN.4/L.339, ILC (XXXIV)/Conf.Room Doc.1 et 2]

[Point 2 de l'ordre du jour]

#### PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE<sup>2</sup> (*suite*)

#### ARTICLE 27 (Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités)<sup>3</sup> [*fin*]

1. M. NI dit que, s'il est entendu que la décision finale quant à la forme définitive du projet d'articles sera prise par l'Assemblée générale, le projet d'articles semble avoir déjà pris la forme d'une convention, qui ferait pendant à la Convention de Vienne et serait un instrument très utile compte tenu du nombre croissant des organisations internationales.

2. C'est peut-être le contenu de l'article 27 qui en déterminera la structure, et non l'inverse. En fait, l'article 27 a pour objet d'interdire à un Etat ou une organisation internationale d'invoquer son droit interne ou ses règles constitutives pour justifier la non-exécution de ses obligations contractuelles, alors que l'article 46 a pour objet d'interdire à un Etat ou une organisation internationale d'invoquer son droit interne ou ses règles constitutives pour obtenir qu'un consentement déjà donné soit considéré comme vicié. Ces deux articles visent donc deux situations différentes. Toutefois, par souci de similitude avec la disposition correspondante de la Convention de Vienne, un renvoi à l'article 46 pourrait être maintenu à l'article 27. Il en va tout autrement du renvoi à l'article 73. Cet article se réfère à des événements postérieurs qui n'ont aucun rapport avec ce qui est prévu à l'article 27. En outre, l'article 73 s'applique aussi dans le cas des Etats, comme l'a justement fait remarquer le Rapporteur spécial<sup>4</sup>. Il est donc surprenant de trouver un renvoi à l'article 73 au paragraphe 2 de l'article 27, et non au paragraphe 1.

3. Quant à la structure de l'article 27, il serait peut-être préférable de revenir à la formule des trois paragraphes, adoptée en première lecture avec un renvoi à l'article 46

<sup>1</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1981*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>2</sup> Le projet d'articles (art. 1 à 80 et annexe) adopté en première lecture par la Commission à sa trente-deuxième session figure dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 63 et suiv. Les projets d'articles 1 à 26 adoptés en deuxième lecture par la Commission à sa trente-troisième session figurent dans *Annuaire... 1981*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 121 et suiv.

<sup>3</sup> Pour le texte, voir 1699<sup>e</sup> séance, par. 27.

<sup>4</sup> *Annuaire... 1981*, vol. I, p. 155, 1674<sup>e</sup> séance, par. 20.

au paragraphe 3. En ce qui concerne le paragraphe 2, la deuxième variante proposée par le Rapporteur spécial dans son onzième rapport (A/CN.4/353, par. 17<sup>5</sup>) exige une réflexion plus approfondie. L'exception qu'elle prévoit peut ne pas être nécessaire mais, dans le cas contraire, il faudrait apporter à cette disposition certaines modifications de forme. M. Ni propose de remplacer les mots « celui-ci » par « le traité » et les mots « par son objet » par « de par la nature de son objet ». C'est un problème qui devra être renvoyé au Comité de rédaction si la Commission opte pour cette variante.

4. Sir Ian SINCLAIR dit que c'est principalement en raison de l'exception prévue au paragraphe 2 que l'article 27 soulève des problèmes. A son avis, il n'est pas nécessaire de maintenir une exception prévoyant le cas où une organisation internationale ne peut exécuter un traité parce qu'un organe de l'organisation n'a pas pris ou maintenu une décision sur la base de laquelle le traité avait été conclu. Ce problème peut également se poser pour les traités conclus par des Etats, mais, dans son pays, par exemple, une coutume constitutionnelle veut que les traités dont l'exécution entraîne des dépenses publiques doivent être approuvés par le parlement, et il est donc d'usage d'inclure dans les traités une disposition subordonnant le paiement de fonds à une approbation parlementaire.

5. Il semble que, dans tout traité conclu par une organisation internationale, il faut prévoir le cas où l'organe compétent de l'organisation ne prendrait pas ou ne maintiendrait pas la décision sur la base de laquelle ce traité est conclu. Les procédures d'élaboration des traités étant très souples, les organisations internationales peuvent toujours se protéger contre l'éventualité envisagée, par exemple en négociant une clause d'extinction automatique du traité au cas où cette éventualité se produirait. La solution consiste donc à supprimer l'exception prévue au paragraphe 2, comme le propose le Rapporteur spécial dans la première variante du paragraphe 2 (*ibid.*).

6. Une autre question à laquelle il faut répondre, pour l'établissement de la forme définitive de l'article 27, est celle de savoir si le renvoi à l'article 46 doit figurer dans les paragraphes 1 et 2, comme c'est actuellement le cas, ou dans un paragraphe distinct. Bien qu'il s'agisse là essentiellement d'une question de présentation, sir Ian préfère que l'on ajoute un paragraphe 3.

7. M. RAZAFINDRALAMBO estime que, comme c'est à l'Assemblée générale, et non à la Commission, qu'il incombe de se prononcer définitivement sur le sort du projet, il était indiqué de donner à celui-ci la forme d'une convention. En effet, il sera plus facile, le cas échéant, de transformer un projet de convention en une simple déclaration que de se livrer à l'opération inverse.

8. Pour ce qui est de l'article à l'examen, il paraît nécessaire d'en maintenir le paragraphe 2 relatif aux organisations internationales, ne serait-ce que par souci de symétrie avec le paragraphe 1 relatif aux Etats. Le Rapporteur spécial a signalé les inquiétudes suscitées par la formulation péremptoire du principe énoncé dans ces deux paragraphes. L'exception à ce principe est reléguée dans un

troisième paragraphe alors que, dans l'article correspondant de la Convention de Vienne, la règle et l'exception sont contenues dans un seul paragraphe. Peut-être serait-il préférable de donner à l'article à l'examen un libellé semblable à celui que le Rapporteur spécial a proposé dans son dixième rapport (A/CN.4/341 et Add.1, par. 88<sup>6</sup>), quitte à rejeter l'exception à la fin de chaque paragraphe, de manière que la règle précède l'exception.

9. Dans le nouveau libellé qu'il propose pour le paragraphe 2 de l'article 27, le Rapporteur spécial a bien fait de supprimer la référence à l'intention des parties, notion difficile à cerner et à interpréter, et de renoncer à mentionner l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation, le terme « pouvoirs » étant particulièrement imprécis. La nouvelle formule qu'il propose tempère la règle et paraît constituer une amélioration rédactionnelle sensible.

10. Enfin, M. Razafindralambo considère que la mention de l'article 73 pourrait constituer une précision utile puisque cet article, comme l'article 46, est une exception à la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article 27. Mais cette référence n'est pas absolument indispensable.

11. M. CALERO RODRIGUES dit que l'article 27, qui vise à adapter les dispositions de la Convention de Vienne à la situation des organisations internationales parties à des traités, énonce le principe fondamental et certainement judicieux selon lequel la non-exécution d'un traité ne peut être justifiée en invoquant, dans le cas d'un Etat, des dispositions de droit interne ou, dans celui d'une organisation internationale, des règles de l'organisation, sans préjudice, dans l'un ou l'autre cas, de l'article 46 qui prévoit comme cause de nullité la violation manifeste d'une disposition concernant la compétence de conclure des traités.

12. Reste cependant à répondre à deux questions en ce qui concerne l'article 27. La première est de savoir s'il faut maintenir, dans le cas des organisations internationales, l'exception adoptée en première lecture : « 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 ». Dans son onzième rapport (A/CN.4/353, par. 17), le Rapporteur spécial propose soit de supprimer l'exception soit de la remanier. M. Calero Rodrigues est d'avis que l'exception prévue au paragraphe 2 peut être supprimée, car, si un problème surgit à ce sujet entre deux organisations internationales, il pourra être résolu par l'interprétation des dispositions concernant l'application, la validité et l'extinction du traité. Qui plus est, la suppression de l'exception clarifierait le texte de ce paragraphe.

13. La deuxième question à résoudre est de savoir s'il faut réserver l'application, non seulement de l'article 46, mais aussi de l'article 73. A cet égard, M. Calero Rodrigues souscrit à l'opinion exprimée par le Rapporteur spécial dans son onzième rapport selon laquelle il est inutile de faire un renvoi à l'article 73, qui n'ajouterait rien au texte du paragraphe 2 de l'article 27 (*ibid.*, par. 14).

14. M. Calero Rodrigues se prononce donc pour le texte de l'article 27 adopté en première lecture, à condi-

<sup>5</sup> Pour le texte, voir 1699<sup>e</sup> séance, par. 29.

<sup>6</sup> Pour le texte, *ibid.*, par. 27.

tion de supprimer les mots « dans l'intention des parties » au paragraphe 2, et de simplifier le paragraphe 1, en supprimant les mots « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ».

15. Le chef AKINJIDE souscrit entièrement aux vues exprimées par sir Ian au sujet du problème que pose l'exception prévue au paragraphe 2 de l'article 27. La coutume constitutionnelle dont sir Ian a fait mention est partie intégrante de la pratique de son propre pays, où aucun traité n'a force de loi qu'après ratification par le pouvoir législatif et où l'exécution de tout traité prévoyant des dépenses publiques est sujet à l'approbation du pouvoir législatif.

16. M. FRANCIS partage les vues exprimées par le Rapporteur spécial au paragraphe 14 de son onzième rapport (A/CN.4/353). Etant admis qu'un renvoi à l'article 73 est inutile dans l'article 27, il propose cependant que le renvoi à l'article 46 figure dans une disposition liminaire ainsi conçue : « Sans préjudice de l'article 46 », qui s'appliquerait aussi bien au paragraphe 1 qu'au paragraphe 2 de l'article 27.

17. M. FLITAN souscrit, d'une manière générale, à la position exprimée par M. Calero Rodrigues. Il est nécessaire de s'en tenir d'aussi près que possible à la Convention de Vienne. En l'occurrence, il s'agit, en prenant pour point de départ le texte de l'article 27 de la Convention de Vienne, d'en transposer les dispositions dans le projet d'articles en cours d'élaboration. La solution la plus simple paraît devoir être la meilleure.

18. Comme le Rapporteur spécial le propose, l'article 27 devrait se composer de trois paragraphes (*ibid.*, par. 17). Pour les paragraphes 1 et 3, le libellé adopté en première lecture pourrait être conservé. Pour le paragraphe 2, le Rapporteur spécial semble préférer la première des deux variantes qu'il suggère et qui est la plus simple. La seconde variante, qui voudrait être plus précise, soulève deux difficultés. D'une part, la formule employée et la précision apportée s'éloignent de la Convention de Vienne. D'autre part, le libellé proposé ne semble pas présenter la clarté réclamée avec insistance, tant à la CDI et à la Sixième Commission que dans les observations des Etats et des organisations internationales. En particulier, l'expression « maintien d'une décision de l'organisation » manque de précision. Par ailleurs, un renvoi à l'article 73 n'est pas nécessaire.

19. Quant aux éventuelles difficultés liées à la législation interne, auxquelles certains membres de la Commission ont fait allusion, M. Flitan estime qu'elles se posent dans les mêmes termes pour les traités conclus entre Etats. Or c'est une solution simple qui a été retenue à l'article 27 de la Convention de Vienne.

20. M. EL RASHEED MOHAMED AHMED pense, comme sir Ian, que bien qu'elle tende à protéger les organisations internationales contre toute violation de leurs règles, l'exception prévue au paragraphe 2 de l'article 27 doit être supprimée. La préoccupation à laquelle elle répond n'est pas fondée. De plus, une distinction subtile a été opérée entre les articles 27 et 46, mais ces dispositions sont en réalité tout à fait différentes, l'article 27 concernant la non-exécution d'un traité et l'article 26 le consentement.

21. M. El Rasheed Mohamed Ahmed préfère donc la première des variantes proposées par le Rapporteur spécial (*ibid.*). Cette disposition assurerait l'équilibre voulu entre les obligations des Etats vis-à-vis des organisations internationales et les obligations des organisations internationales vis-à-vis des Etats.

22. M. OUCHAKOV rappelle qu'il a toujours été partisan d'un paragraphe 2 adapté au cas des organisations internationales, étant donné les différences énormes qui existent en la matière entre la situation d'un Etat et celle d'une organisation internationale. Que signifie l'article 27 de la Convention de Vienne du point de vue du droit interne de l'Etat qui conclut un traité avec un autre Etat ? Il signifie que l'Etat est maître de son droit interne et que, s'il conclut un traité contraire aux dispositions de son droit interne, il doit les modifier compte tenu des obligations qu'il a assumées en vertu du traité. Il n'en va autrement, et l'Etat ne peut invoquer son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité, que s'il a inséré dans le traité une clause selon laquelle l'exécution du traité est subordonnée à son droit interne. De même, l'Etat qui s'engage, par traité, à exécuter une obligation financière nécessitant une autorisation de son parlement et qui n'obtient pas cette autorisation par la suite ne peut pas invoquer ce fait s'il n'en a pas fait une condition de son engagement au moment de la conclusion du traité.

23. La situation n'est pas du tout la même en ce qui concerne les organisations internationales. En principe, une organisation internationale est maîtresse de son acte constitutif, mais l'organe de cette organisation qui conclut un traité n'en est pas maître. Si le Conseil de sécurité conclut un traité impliquant une modification de la Charte, il ne peut pas lui-même modifier cet instrument, la compétence pour ce faire appartenant aux Etats Membres. C'est cette différence fondamentale entre l'Etat et l'organisation internationale qui doit être prise en considération pour protéger l'organisation contre une obligation nécessitant une modification de ses règles ou de son acte constitutif. Contrairement à l'Etat, l'organisation internationale n'est pas tenue de modifier son acte constitutif lorsqu'un de ses organes a assumé une obligation impliquant changement de l'acte constitutif, sans avoir pris la précaution de subordonner l'exécution de cette obligation aux règles de l'organisation. Il faut soit que les organisations internationales prévoient dans chaque cas une restriction à cet égard, soit qu'une règle soit établie pour les protéger en cas d'omission.

24. Le texte du paragraphe 2 de l'article 27 adopté en première lecture faisait référence à l'intention des parties, notion contre laquelle M. Ouchakov s'est toujours élevé, car elle lui paraît inutile. Cette mention n'ajoute rien lorsque l'intention des parties, dûment exprimée, a été de formuler une réserve à l'application du traité, auquel cas c'est à l'organisation internationale en cause qu'il appartient d'établir cette intention. Pour protéger les organisations internationales, il suffit alors d'énoncer la règle dans les termes suivants : « à moins que l'exécution du traité ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation ». Il serait, cependant, souhaitable que les mots « l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation » soient remplacés par une expression plus claire et plus précise.

25. L'autre solution proposée par le Rapporteur spécial, celle qui consiste à tempérer la règle par les mots « à moins que par son objet celui-ci [le traité] ne soit subordonné à la prise ou au maintien d'une décision de l'organisation », n'est pas entièrement satisfaisante. En effet, la conclusion d'un traité par une organisation internationale est toujours subordonnée à la prise ou au maintien d'une décision d'un organe de cette organisation. Le libellé proposé pourrait d'ailleurs soulever des problèmes d'interprétation : se pourrait-il qu'une organisation, après avoir pris une décision de conclure un traité, prenne une décision contraire ? En définitive, la formule proposée par le Rapporteur spécial dans son dixième rapport (v. 1699<sup>e</sup> séance, par. 27) paraît plus heureuse, encore qu'elle puisse être améliorée. Elle permet, dans les limites de l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation, de prendre une décision qui révoque la décision de conclure le traité et qui justifie la non-exécution de celui-ci.

26. Enfin, M. Ouchakov estime qu'il n'y a pas lieu de renvoyer à l'article 73, qui est une simple clause de sauvegarde n'établissant aucune règle qu'il faille réserver.

27. M. THIAM constate que le débat semble tourner surtout autour du paragraphe 2, qui comprend l'énoncé d'un principe et d'une exception. Il n'y a rien à redire au principe qui n'est autre que le principe fondamental *pacta sunt servanda*. En revanche, et contrairement à M. Ouchakov, M. Thiam doute qu'il faille vraiment prévoir une exception en faveur des organisations internationales. Il est évident qu'au moment de la signature d'un traité un Etat peut formuler toutes sortes de réserves, et notamment des réserves de ratification. Or, l'organisation internationale, en tant que personne juridique, a la même possibilité de limiter la portée de son engagement et de subordonner l'exécution d'un traité à certaines conditions. A cet égard, il n'y a donc pas de raisons de traiter les organisations différemment des Etats. D'une manière plus générale, on n'invoquera l'exception au principe qu'en cas de litige. S'il y a litige, il s'agit alors d'interpréter le traité conformément aux règles bien établies en matière d'interprétation. L'article 31 du projet contient précisément des dispositions dans ce sens et, si une organisation internationale n'était pas en mesure d'exécuter un traité, ces dispositions permettraient sans doute de déterminer s'il s'agit d'une véritable impossibilité juridique. En conséquence, M. Thiam préfère que le texte du paragraphe 2 ne comporte pas d'exception. Les différences entre Etats et organisations internationales ne devraient être retenues que lorsqu'elles sont tout à fait évidentes, ce qui ne paraît pas être le cas en l'espèce.

28. Quant au renvoi à l'article 46, mieux vaudrait qu'il figure dans un paragraphe 3 qu'au début de chacun des paragraphes 1 et 2.

29. M. OGISO, se référant au paragraphe 14 du onzième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/353), estime lui aussi que la présence des mots « dans l'intention des parties » au paragraphe 2 de l'article 27, est sujette à caution. A son avis, les dispositions du projet d'articles à l'étude doivent être aussi proches que possible de celles de la Convention de Vienne et les mots « dans l'intention des parties » rendraient l'article 27 inutilement ambigu et arbitraire.

30. De plus, l'exemple du Conseil de sécurité donné dans le onzième rapport (*ibid.*, par. 15) ne lui semble pas justifier l'exception figurant au paragraphe 2 de l'article 27. Il est certain qu'après que le Conseil de sécurité a adopté une résolution concernant les conditions d'un cessez-le-feu et que l'ONU a conclu un accord avec un ou plusieurs Etats en vue d'appliquer cette résolution, le Conseil de sécurité peut réviser ladite résolution ou en adopter une autre, de sorte que l'Organisation risque de ne plus être en mesure de remplir ses obligations en vertu de l'accord conclu. Deux possibilités doivent alors être envisagées. Premièrement, si, après avoir conclu un accord avec un ou plusieurs Etats, la situation internationale se modifie et le cessez-le-feu devient inutile, l'ONU cessera automatiquement, même sans l'exception prévue au paragraphe 2 de l'article 27, d'exécuter l'accord conclu en vue de l'application de la résolution du Conseil de sécurité. Deuxièmement, le Conseil de sécurité peut adopter une résolution et l'ONU conclure un accord avec un Etat pour appliquer cette résolution, mais la composition du Conseil de sécurité peut ensuite changer et l'ONU ne plus être en mesure de continuer à exécuter l'accord. L'exception prévue au paragraphe 2 de l'article 27 pourrait alors accorder une protection excessive aux organisations internationales vis-à-vis des Etats, et M. Ogiso n'est pas certain que cela se justifie puisque les Etats, en vertu du paragraphe 1 de l'article 27, ne peuvent pas invoquer une modification de leur droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité.

31. M. Ogiso préfère donc la première variante proposée par le Rapporteur spécial (*ibid.*, par. 17). Le problème soulevé par l'exception prévue au paragraphe 2 de l'article 27 peut être purement et simplement évité par une stipulation expresse dans tout accord conclu entre l'ONU et un ou plusieurs Etats en vue de l'application d'une résolution du Conseil de sécurité, selon laquelle toute modification de la résolution rendrait difficile pour l'ONU de respecter ses obligations en vertu de l'accord.

32. M. PIRZADA pense, lui aussi, qu'un renvoi à l'article 73 est inutile à l'article 27. Quant au renvoi à l'article 46, il faut noter que dans la Convention de Vienne l'article 46 exclut le cas des traités conclus en violation d'une disposition du droit interne d'un Etat si cette violation est manifeste et concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale, lesquels traités sont nuls *ab initio*. Cela étant, la question du droit interne des Etats parties ne se posera généralement pas, et M. Pirzada ne croit pas qu'il soit justifié de faire à cet égard une distinction entre les organisations internationales et les Etats. Il pense donc qu'il faudrait supprimer l'exception énoncée au paragraphe 2 de l'article 27.

33. M. McCAFFREY pense, lui aussi, qu'il conviendrait d'employer la même formule au paragraphe 1 et au paragraphe 2 de l'article 27, en particulier parce qu'il existe une analogie certaine entre la modification du droit interne d'un Etat et la modification des règles d'une organisation internationale. Si aucune exception n'est prévue au paragraphe 1, il n'y a aucune raison d'en introduire une au paragraphe 2. Un Etat ou une organisation internationale serait libre l'un comme l'autre de négocier l'inclusion dans un traité d'une clause prévoyant qu'en l'absence des dispositions internes nécessaires le traité ne

créerait pas d'obligation. Supprimer l'exception présenterait aussi l'avantage d'éviter une clause de réserve assez gênante jointe à un critère d'intention imprécis.

34. S'agissant du renvoi à l'article 46, M. McCaffrey est favorable à la division du projet d'article en trois paragraphes : il est en effet plus rationnel d'adopter cette présentation que de faire mention de l'article 46 successivement dans le cas des Etats et dans le cas des organisations internationales.

35. Il n'y a pas lieu de faire mention de l'article 73, puisque cet article ne se rapporte pas à la matière de l'article 27.

36. Enfin, M. McCaffrey est d'avis que le projet d'articles devrait prendre la forme d'une convention de préférence à celle d'une déclaration.

37. M. QUENTIN-BAXTER partage le sentiment général selon lequel il n'y a pas lieu de renvoyer à l'article 73 dans l'article 27 et il est favorable à un article divisé en trois paragraphes.

38. La Commission a pour objectif non pas d'améliorer la Convention de Vienne pour ce qui est des traités conclus entre Etats, mais bien d'introduire les différences de traitement qui se justifient dans le cas des organisations internationales. C'est donc à juste titre que M. Ouchakov a souligné les différences essentielles qui existent entre la compétence des Etats et celle des organisations internationales. Cependant, dans le contexte particulier de l'article 27, la question demeure de savoir s'il est nécessaire d'introduire une exception spéciale qui serait, en quelque sorte, en faveur des organisations internationales. Chacun considère, assurément, qu'une exception de ce genre ne devrait pas avoir pour but de permettre à une organisation internationale de se soustraire à des obligations librement acceptées. Dans le cas d'un changement de politique de l'organisation, il n'y a aucune raison d'accorder plus de latitude aux organisations internationales qu'aux Etats. De l'avis de M. Quentin-Baxter, la question se ramène à celle que pose le Rapporteur spécial dans son onzième rapport (A/CN.4/353, par. 18) : l'article 46 constitue-t-il une protection suffisante pour une organisation internationale ? En fait, il n'existe pas de raisons suffisantes pour ne pas admettre l'opinion exprimée dans ce paragraphe : dans tous les cas d'application de l'article 27, les traités auxquels des organisations internationales sont parties seront couverts par l'article 46. M. Quentin-Baxter pense donc que la Commission peut simplifier le texte du projet d'article 27 en supprimant l'exception proposée au paragraphe 2, en particulier en raison des difficultés que soulève sa formulation.

39. Quant à la forme finale du projet d'articles, M. Quentin-Baxter note que si la Commission a commencé par mettre l'accent sur les différences, même formelles, existant entre les Etats et les organisations internationales, elle tend cependant à réduire la portée réelle des différences entre le projet d'articles et la Convention de Vienne.

40. M. SUCHARITKUL dit qu'il souscrit à l'opinion du Rapporteur spécial et approuve la préférence marquée par le Rapporteur spécial pour l'une des variantes qui figurent dans son onzième rapport (*ibid.*, par. 17).

41. Pour dissiper la crainte exposée au paragraphe 18 de ce rapport, selon laquelle la protection prévue par l'article 46 ne serait pas suffisante pour les organisations internationales, la Commission peut élargir la portée de l'article 46, mais il n'y aurait pas lieu d'en modifier le contenu. La réserve selon laquelle les dispositions de l'article 27 sont sans préjudice de l'article 46 serait maintenue. Cette solution est satisfaisante, mais elle ne suffira pas à apaiser l'inquiétude de M. Ouchakov. La question qui se pose alors est celle de savoir si la Commission peut créer une zone intermédiaire entre le respect de l'obligation contractée et la nullité des traités.

42. M. Sucharitul cite, pour information, le paragraphe 7 de l'article 4 de l'annexe IX de la Convention sur le droit de la mer, du 30 avril 1982 :

7. En cas de conflit entre les obligations qui incombent à une organisation internationale en vertu de la Convention et celles qui lui incombent en vertu de l'accord qui en porte création ce jour ou de tout acte connexe, les obligations découlant de la Convention l'emportent<sup>7</sup>.

M. Sucharitul tient à souligner que les parties à un traité — qu'il s'agisse d'un Etat ou d'une organisation internationale — sont toujours libres de trouver des solutions pour régler les conflits surgissant entre deux types ou deux sortes d'obligations.

43. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de Rapporteur spécial, relève que la discussion se ramène à un certain nombre de points très simples. De façon générale, les membres de la Commission ont exprimé leur sentiment sur des questions assez nombreuses, dont certaines, tout en ayant un rapport avec les questions de principe, ne sont pas étroitement liées au fond. De l'avis général de la Commission, il conviendrait de supprimer le renvoi à l'article 73 : c'est là une solution possible qu'il n'est pas difficile de retenir.

44. Tout l'intérêt du débat repose sur les quelques questions de principe soulevées à propos du paragraphe 2 de l'article 27. Le Rapporteur spécial constate qu'à la presque unanimité la Commission souhaite un libellé simple, essentiellement pour deux raisons. Premièrement, si une réserve du genre de celle qui est proposée au paragraphe 2 était utile pour les organisations internationales, elle serait nécessaire aussi pour les Etats ; or, elle n'est pas prévue dans la Convention de Vienne et les membres de la Commission se sont toujours interdit d'aller, pour ce qui est des Etats, au-delà de ces dispositions, même si, certaines d'entre elles pourraient, dans certains cas, être précisées davantage. Deuxièmement, on peut concevoir, pour certaines raisons, une réserve de ce genre mais il est extrêmement difficile de bien l'énoncer. Mieux vaut dans ces conditions se dispenser d'un tel exercice, puisqu'il n'est pas nécessaire.

45. De tous les membres de la Commission qui ont pris la parole, seul M. Ouchakov insiste pour que les organisations internationales fassent l'objet d'une mention particulière. Il est évident, comme de nombreux membres l'ont fait observer, qu'il faut protéger les organisations internationales : il existe une règle à cette fin, celle qui est énoncée à l'article 46, et il ne peut y en avoir d'autres. En

<sup>7</sup> Voir 1699<sup>e</sup> séance, note 7.

effet, on ne peut pas poser comme un principe général que lorsque les pouvoirs et fonctions d'une organisation internationale sont en cause — ce qui est toujours le cas — cette organisation peut se délier d'un engagement, ou plutôt que lorsque ses pouvoirs et fonctions sont en cause, tous ses engagements sont conclus avec une réserve fondamentale, à savoir que l'organisation pourra apprécier que ses fonctions et pouvoirs l'obligent à se délier de ses engagements. Cette condition est prévue en droit français sous le nom de « condition potestative » : c'est une condition par laquelle une personne qui prend un engagement se reconnaît le droit de se libérer, à sa discrétion, de cet engagement. Si une condition de ce genre était incorporée dans le projet d'articles — et le Rapporteur spécial ne croit pas que ce soit là la pensée de M. Ouchakov, qui n'estime pas que l'organisation internationale ne peut pas prendre d'engagement définitif — cela reviendrait à dire que la règle énoncée à l'article 46, *pacta sunt servanda*, n'est pas applicable aux organisations internationales. M. Ouchakov considère que, dans le cas du Conseil de sécurité par exemple, la vraie question est celle de savoir si le Conseil, au cas où il l'aurait voulu, aurait pu signer un accord qui gèle, immobilise une résolution. Et M. Ouchakov répond qu'il ne pourrait pas le faire et c'est la raison pour laquelle il souhaite que le principe en question soit rappelé. Il est possible de faire observer que ce n'est pas là une réponse absolue aux questions soulevées : en effet, il est possible de dire — mais la Commission n'est pas habilitée à le faire — que le Conseil de sécurité, agissant sous couvert des dispositions des Chapitres VI ou VII de la Charte, ne peut jamais, même en insérant une clause dans un accord, geler sa compétence, et que s'il l'a fait, l'accord est inconstitutionnel. La protection, donc, est assurée par l'article 46, et il ne serait pas nécessaire d'insérer une mention particulière dans l'article à l'étude : ou l'article 46 joue, ou il ne joue pas.

46. Il faut malgré tout se poser la question de savoir s'il peut être fait mention dans l'article à l'étude d'une sorte d'exception, qui n'est pas en toute logique absolument nécessaire mais qui permettrait de répondre aux préoccupations de M. Ouchakov.

47. Le Rapporteur spécial propose donc que l'article soit renvoyé au Comité de rédaction, qui devra notamment se pencher sur les critiques émises à propos des variantes présentées dans le onzième rapport et trouver des formules satisfaisantes.

*Il en est ainsi décidé*<sup>8</sup>.

48. M. OUCHAKOV est d'accord pour que l'article soit renvoyé au Comité de rédaction. Il se réserve le droit de répondre, à la séance suivante, à l'interprétation que le Rapporteur spécial a donnée de l'intervention qu'il a faite en début de séance.

*La séance est levée à 13 heures.*

<sup>8</sup> Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1740<sup>e</sup> séance, par. 2, 13 et 14.

## 1701<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 6 mai 1982, à 11 h 20*

*Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ*

### Nomination à des sièges devenus vacants après élection (article 11 du statut) [*fin* \*] (A/CN.4/355 et Add.1 et 2)

[Point 1 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT fait savoir qu'en séance privée M. Ahmed Mahiou a été élu au siège devenu vacant à la Commission par suite de l'élection de M. Bedjaoui à la CIJ. Le Président donne lecture d'un télégramme envoyé à M. Mahiou pour le féliciter de son élection et l'inviter à participer aux travaux de la Commission.

### Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (*suite*) [A/CN.4/341 et Add.1<sup>1</sup>, A/CN.4/350 et Add.1 à 11, A/CN.4/353, A/CN.4/L.339, ILC (XXXIV)/Conf.Room Doc.1 et 2]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :  
DEUXIÈME LECTURE<sup>2</sup> (*suite*)

#### ARTICLE 28 (Non-rétroactivité des traités)

2. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 28, qui se lit comme suit :

*Article 28. — Non-rétroactivité des traités*

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, les dispositions d'un traité ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date.

3. M. OUCHAKOV rappelle que l'article 28 n'a pas soulevé de difficultés à la Commission et qu'il est tout à fait identique à l'article correspondant de la Convention de Vienne sur le droit des traités. La règle de la non-rétroactivité des engagements internationaux, et en particulier des traités, est une règle bien établie en droit international et il est évident qu'elle s'applique aux traités auxquels des organisations internationales sont parties. En pratique, il peut arriver qu'il faille prendre des dispositions pour permettre l'application rétroactive d'un traité ou d'une convention. La question s'est posée à propos de la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités. Comme cette convention intéresse les Etats nouveaux, et notamment les Etats

\* Reprise des débats de la 1699<sup>e</sup> séance.

<sup>1</sup> Reproduit dans *Annuaire... 1981*, vol. II (1<sup>re</sup> partie).

<sup>2</sup> Le projet d'articles (art. 1 à 80 et annexe) adopté en première lecture par la Commission à sa trente-deuxième session figure dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 63 et suiv. Les projets d'articles 1 à 26 adoptés en deuxième lecture par la Commission à sa trente-troisième session figurent dans *Annuaire... 1981*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 121 et suiv.