

Document:-  
**A/CN.4/SR.1704**

**Compte rendu analytique de la 1704e 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>)*

1704<sup>e</sup> SÉANCE

Mardi 11 mai 1982, à 10 heures

Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ

**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 35 (Traité prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces)<sup>3</sup> [fin]

1. M. SUCHARITKUL souligne tout d'abord qu'entre la situation d'Etats ou d'organisations parties à un traité et la situation d'Etats tiers ou d'organisations tierces, il peut exister des situations intermédiaires. Autrement dit, un Etat ou une organisation internationale qui n'est pas partie à un accord international n'est pas nécessairement pour autant un Etat tiers ou une organisation tierce. Si l'on est conduit à considérer que l'ONU n'est pas partie à la Charte des Nations Unies, il faut cependant admettre qu'il existe des liens entre cette organisation et la Charte et que l'ONU ne peut pas non plus être considérée comme une organisation tierce. Elle se trouve en fait dans la situation intermédiaire évoquée plus haut.

2. On peut voir dans l'article 35 une exception au principe général *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, énoncé à l'article 34, mais en fait cet article vise simplement à préciser les conditions dans lesquelles une obligation peut naître pour un Etat tiers ou une organisation tierce d'une disposition d'un traité et la manière dont l'Etat tiers ou l'organisation tierce doit exprimer son consentement. Ainsi, il est dit que l'Etat tiers doit accepter l'obligation de façon expresse et par écrit. Certains donnent à ce mode d'acceptation le nom d'accord collatéral.

3. On peut se demander si, dans la pratique, il suffit qu'un Etat ou une organisation internationale accepte expressément et par écrit une obligation découlant d'un traité auquel cet Etat ou cette organisation n'est pas partie et s'il ne faudrait pas aussi préciser quelles parties au traité doivent être avisées de cette acceptation. Le Gouvernement thaïlandais et d'autres pays de la région

ont conclu avec des institutions spécialisées des Nations Unies des accords relatifs aux réfugiés indochinois. Ces accords prévoient des obligations à la charge d'Etats tiers puisqu'ils prévoient que les réfugiés accueillis provisoirement par les Etats parties devront ultérieurement se réinstaller ailleurs. Certains pays, dont la France, les Etats-Unis d'Amérique, l'Australie, le Canada, la Norvège, ont fait savoir qu'ils acceptaient d'assumer les obligations découlant pour eux de ces accords, c'est-à-dire qu'ils étaient prêts à accueillir les réfugiés et à leur permettre de se réinstaller définitivement sur leur territoire. Leur acceptation, qu'ils ont donnée de façon expresse et par écrit ou dans le cadre d'une conférence, a été communiquée aux gouvernements des pays de premier asile.

4. L'acceptation par un Etat tiers ou une organisation tierce de droits découlant d'une disposition d'un traité soulève moins de difficultés. Dans le cas d'un Etat tiers, le consentement est même présumé, comme le prévoit l'article 36, tant qu'il n'y a pas d'indication contraire.

5. L'article 36 *bis*, par contre, fait l'objet de beaucoup de controverses. En fait, la question qui se pose n'est pas de savoir s'il faut ou non reconnaître l'existence des organisations supranationales mais si l'on peut incorporer dans le projet d'articles des dispositions relatives aux traités conclus par ce type d'organisation. Les exemples d'organisations supranationales ne manquent pas. A côté des unions douanières, dont un membre de la Commission a déjà parlé (1703<sup>e</sup> séance, par. 26), il existe des unions monétaires. Les Etats membres de ces unions acceptent *ex ante* d'être liés par les obligations découlant des traités qu'elles peuvent être amenées à conclure.

6. A l'appui de la règle énoncée à l'alinéa *b* de l'article 36 *bis*, on peut citer le cas de l'Accord de Sièg conclue entre l'Indonésie et l'ANASE<sup>4</sup>, accord définissant les privilèges et immunités de l'Association, de ses Etats membres et de leurs représentants. Etant donné que chaque Etat membre de l'ANASE a participé à la négociation de cet accord et a admis que son exécution impliquait nécessairement qu'il consente à assumer les obligations en découlant, les dispositions de l'accord lient non seulement l'ANASE mais aussi tous ses Etats membres.

7. En ce qui concerne les articles 35 et 36, M. Sucharitul signale qu'il n'est pas toujours possible de faire une distinction entre les droits et les obligations découlant d'une disposition d'un traité. En effet, dans certains cas, lorsqu'on accepte d'assumer une obligation, on accepte, ce faisant, d'exercer les droits correspondants. De même, lorsqu'on consent à exercer les droits découlant d'un traité, on ne peut quelquefois refuser d'assumer les obligations qui naissent du même traité.

8. Enfin, au paragraphe 2 de l'article 35, la formule « dans le domaine de ses activités » ne vise pas à protéger les organisations internationales — c'est là l'objet de

<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 1703<sup>e</sup> séance, par. 14.

<sup>4</sup> « Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the ASEAN relating to the privileges and immunities of the ASEAN Secretariat » [Accord entre le Gouvernement de la République d'Indonésie et l'ANASE relatif aux privilèges et immunités du Secrétariat de l'ANASE], signé à Jakarta le 20 janvier 1979, *ASEAN Documents, 1979*, Jakarta, ASEAN National Secretariat, 1980.

l'article 46. Elle sert seulement à préciser le domaine dans lequel une obligation peut être créée.

9. M. Ni note que les articles 34 à 36 *bis* forment un tout. Si l'article 34, qui énonce une règle générale, a pu être examiné séparément, l'article 35 et la version révisée de l'article 36 *bis*, qui sont étroitement liés, doivent être examinés ensemble.

10. Le libellé de l'article 35 correspond à celui de l'article 35 de la Convention de Vienne, sauf qu'au paragraphe 2 les mots « dans le domaine de ses activités » ont été ajoutés pour limiter la portée de la création d'obligations pour les organisations internationales. Ces mots soulèvent des questions quant à la nature des obligations qui peuvent être établies par les traités en cause, mais, pour M. Ni, la question de savoir si ces obligations relèvent du domaine d'activités de l'organisation se poserait même si ces mots ne figuraient pas au paragraphe 2. Ils ne sont donc pas nécessaires. De plus, le paragraphe 3, qui précise simplement le mode d'acceptation, peut être fondu avec le paragraphe 2. Il en va de même des paragraphes 2 et 3 de l'article 36.

11. L'article 36 *bis*, longuement débattu à la CDI et à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, est très controversé. La version révisée de cet article, proposée par le Rapporteur spécial dans son dixième rapport (A/CN.4/341 et Add.1, par. 104), procède de l'idée que seules les obligations — et non les droits — qui peuvent naître pour des Etats membres d'une organisation internationale sont en cause, que ces Etats membres ne sont pas considérés comme des Etats tiers et que les modalités d'acceptation des obligations doivent être moins strictes que celles qui sont prévues dans le texte de l'article 36 *bis* adopté par la Commission en première lecture.

12. La question la plus importante à laquelle la Commission doit répondre est de savoir si l'article 36 *bis* a ou non sa place dans l'ensemble du projet d'articles. Les avis sont partagés. M. Ni a été sensible à l'argument de M. Ouchakov (1703<sup>e</sup> séance) selon lequel les obligations acceptées par une organisation internationale n'engagent que l'organisation seule. Or, les dispositions de l'article 36 *bis* ont pour effet de créer une obligation directe pour les Etats membres de l'organisation, même s'ils ne sont pas parties au traité en question, lorsque les règles pertinentes de l'organisation prévoient que les Etats membres peuvent être ainsi liés ou lorsque ceux-ci ont exprimé leur consentement à être ainsi liés.

13. Ce qui rend la situation très délicate, c'est que le Rapporteur spécial et M. Ouchakov se sont tous deux préoccupés des intérêts des pays du tiers monde et il est tout à fait juste de prendre en considération les intérêts de la majorité des peuples du monde. A cet égard, M. Ni pense comme M. Ouchakov que, le consentement étant anticipé aux termes de l'article 36 *bis*, une résolution adoptée par une majorité des membres d'une organisation peut aboutir à la conclusion d'un traité par lequel l'organisation assume certaines obligations. Or, M. Ni estime qu'il faut tenir compte de la position de la minorité qui s'est opposée à la résolution.

14. Au cours des débats de la Commission, on a indiqué que, dans la pratique, l'application des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou

entre des organisations internationales dépendrait souvent du respect des obligations conventionnelles par les Etats membres de ces organisations, que l'allègement des conditions de forme représenterait un développement progressif du droit international et que, malgré l'augmentation probable du nombre des organisations internationales, celles-ci ne se verraient pas conférer des pouvoirs étendus leur permettant de lier leurs Etats membres par des traités, étant donné que les obligations de ceux-ci découleraient des règles pertinentes, des résolutions et des décisions de l'organisation sur la base de l'acte constitutif accepté par les Etats membres *ex ante*. De l'avis de M. Ni, ce sont là des problèmes d'ordre terminologique et psychologique qui n'ont qu'un intérêt théorique.

15. A la séance précédente, M. Thiam a mentionné les programmes africains et latino-américains d'intégration économique, dont l'application semble requérir une grande souplesse et, à la séance en cours, M. Sucharitkul s'est référé aux accords monétaires et aux accords de siège, qui comportent la même exigence. Compte tenu de ces programmes et accords, ces deux membres ont estimé que l'article 36 *bis* serait utile. En raison du nombre croissant d'organisations internationales et du besoin de certitude dans les transactions internationales, ils ont sans doute raison.

16. Cependant, il faut aussi tenir compte du fait que tous les Etats, et en particulier les Etats nouvellement indépendants du tiers monde, doivent être suffisamment protégés contre la possibilité d'être liés par des obligations imprévues lorsqu'ils deviennent membres d'organisations internationales. Il serait alors préférable de prévoir des sauvegardes à l'avance dans une disposition telle que l'article 36 *bis* plutôt que de laisser une lacune dans le projet d'articles.

17. A cet égard, le Rapporteur spécial a relevé, à la précédente session de la Commission, que la version initiale de l'article 36 *bis* se rapportait aux actes constitutifs de l'organisation internationale et non à ses règles pertinentes<sup>5</sup>. Pour protéger les Etats membres contre les effets de décisions ou de résolutions inopportunes ou *ultra vires*, M. Ni estime qu'il serait peut-être indiqué de revenir au texte de l'article 36 *bis* adopté en première lecture. En tout état de cause, dans les cas habituels de participation à une organisation internationale, l'acceptation par un Etat membre de l'acte constitutif de l'organisation autorise l'organisation à conclure des traités sur des sujets précis et ne saurait être considérée comme un abandon de souveraineté.

18. M. Ni éprouve beaucoup de difficultés au sujet de la réduction des formalités relatives à l'admission d'obligations conventionnelles par les Etats membres d'organisations internationales. A son avis, les mots « ont admis », à l'alinéa *b* de l'article 36 *bis*, sont trop faibles et le membre de phrase « que l'exécution du traité implique nécessairement de tels effets » du même alinéa n'est pas suffisamment explicite. La variante proposée pour l'alinéa *b* de l'article 36 *bis* par le Rapporteur spécial (A/CN.4/341 et Add.1, par. 104), selon laquelle le consentement résulterait « de toute manifestation non

<sup>5</sup> *Annuaire... 1981*, vol. I, p. 176, 1678<sup>e</sup> séance, par. 33.

équivoque de ce consentement », n'assurerait pas non plus une protection adéquate aux Etats membres d'organisations internationales.

19. En rédigeant l'article 36 *bis*, la Commission doit donc éviter que la responsabilité des Etats membres soit directement engagée envers la partie ou des parties avec lesquelles l'organisation internationale a conclu un traité. Le libellé de cette disposition doit être limité aux effets d'un tel traité à l'égard des Etats membres de l'organisation.

20. Etant donné que les Etats membres d'organisations internationales ne doivent pas être liés par des obligations injustifiées et qu'il ne faut pas empêcher les organisations internationales de promouvoir la coopération internationale et les avantages réciproques qu'elle procure, sur la base de l'égalité, grâce à l'exercice normal de leurs pouvoirs de conclure des traités, M. Ni propose à la Commission le libellé suivant pour l'article 36 *bis* :

« Les obligations nées d'un traité conclu par une organisation internationale ont des effets à l'égard des Etats membres de cette organisation si

« a) l'acte constitutif de l'organisation applicable au moment de la conclusion du traité prévoit expressément que les Etats membres de l'organisation sont liés par un tel traité ; ou

« b) les Etats membres de l'organisation s'engagent expressément à assumer ces obligations. »

21. M. EL RASHEED MOHAMED AHMED dit que la règle *pacta tertiis* consacrée à l'article 35 semble avoir été généralement acceptée et que l'intention apparente de l'article 36 *bis* est d'énoncer une exception à cette règle. Mais, l'article 36 *bis*, sous sa forme actuelle, pose avec acuité la question du consentement exprès.

22. M. Ouchakov et M. Flitan (1703<sup>e</sup> séance) ont souligné qu'aucun Etat ni aucune organisation internationale ne saurait être lié par un accord à moins d'y être partie. Il ressort d'un examen attentif que l'article 35 n'énonce pour les Etats aucune obligation qu'ils n'ont pas expressément acceptée. A l'article 36, aucun droit ne naît pour les Etats tiers sans leur consentement exprès. L'article 36 *bis* se réfère aux droits et obligations découlant soit des règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité, soit de la participation à la négociation du traité ou de l'admission de ces droits ou obligations. De plus, la participation et l'admission sont toutes deux des actes positifs qui impliquent un consentement. Tout en souscrivant à l'idée de M. Ni selon laquelle le mot « admis » est faible, l'admission est un acte positif qui suffit pour établir un consentement.

23. M. El Rasheed Mohamed Ahmed a été sensible à l'observation de M. Sucharitkul selon laquelle la notion de « tiers » n'est pas rigoureusement applicable dans les relations entre une organisation internationale et ses Etats membres. Compte tenu de la situation spéciale à laquelle ces relations donnent naissance, l'article 36 *bis* lui paraît amplement justifié et il souscrit donc à l'opinion de M. Flitan (*ibid.*) selon laquelle l'article 36 *bis* doit être maintenu, bien qu'il soit possible d'apporter à cette disposition des améliorations de forme.

24. M. AL-QAYSI dit que l'article 35 traite de la question des traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces. On a dit que l'expression « dans le domaine de ses activités », au paragraphe 2 dudit article, était superflue, en raison de l'existence de l'article 46 et parce qu'elle laissait entendre qu'une organisation internationale tierce pouvait accepter une obligation ne relevant pas du domaine de ses activités. Or, pour M. Al-Qaysi, la présence de ces mots est tout à fait indispensable parce qu'elle peut être considérée comme un moyen d'empêcher les parties à un traité d'imposer des obligations à des organisations internationales tierces. De plus, l'article 46 traite de la nullité du consentement pour défaut de compétence en matière de conclusion des traités, et non de la question des modalités de l'acceptation par une organisation internationale tierce d'une obligation créée par les parties à un traité. Malgré la présence des mots « dans le domaine de ses activités » à l'article 35, l'idée qu'une organisation internationale tierce pourrait accepter une obligation ne relevant pas du domaine de ses activités est davantage implicite à l'article 46, consacré à la compétence, qu'elle ne l'est à l'article 35.

25. L'article 35 et l'article 36 *bis* sont de toute évidence apparentés, avec cette différence que l'article 35 prend en considération la situation des Etats tiers et des organisations internationales tierces et l'article 36 *bis* la situation des Etats membres d'une organisation internationale. Les modalités selon lesquelles une obligation créée par un traité est assumée ne sont donc pas les mêmes dans ces deux articles. Alors que l'article 35 exige le consentement exprès de l'Etat tiers ou de l'organisation internationale tierce, l'article 36 *bis* envisage le consentement par rapport à l'acte constitutif de l'organisation. On peut de toute évidence en conclure que, dès lors qu'on se réfère à la situation des Etats membres d'une organisation internationale, il faut avoir présent à l'esprit l'acte constitutif de cette organisation.

26. M. Al-Qaysi partage l'opinion de ceux des membres de la Commission qui considèrent l'article 36 *bis* comme une disposition utile, qui correspond à une tendance croissante. Il estime néanmoins qu'on pourrait en aligner le libellé sur celui de l'article 35 et rédiger son alinéa *b*, notamment, de façon plus claire et plus précise.

27. M. REUTER (Rapporteur spécial) note qu'au cours du débat sur l'article 35 plusieurs membres de la Commission ont traité également des articles 36 et 36 *bis*, mais conformément à la demande du Président, lui-même s'en tiendra à l'article 35. En ce qui concerne la forme de cet article, le Rapporteur spécial estime qu'on pourrait envisager d'en modifier le libellé en fusionnant les paragraphes 2 et 3, comme certains l'ont proposé. Sur le fond, certains membres de la Commission ont élevé des objections contre la formule « dans le domaine de ses activités », au paragraphe 2, et contre la mention des « règles pertinentes de cette organisation », au paragraphe 3. D'autres, en revanche, se sont déclarés favorables au maintien de ces deux formules.

28. S'il est vrai que, logiquement, on devrait éliminer du projet d'articles toutes les dispositions qui ne sont pas absolument nécessaires, on aurait tort d'envisager l'élaboration du projet d'un point de vue purement logique.

En fait, chaque fois qu'un problème se pose, il faut essayer de trouver une solution qui ne sera pas nécessairement la plus logique mais qui permettra de concilier les deux attitudes assez différentes dont les juristes font preuve à l'égard du projet d'articles. Les uns, en effet, estiment que ce projet doit permettre de mettre un peu d'ordre dans la pratique des organisations internationales et de protéger les Etats membres de ces organisations. Cette position, d'ailleurs fort légitime, est celle que la Commission a défendue jusqu'à présent. Les autres, beaucoup moins nombreux, considèrent que les organisations internationales ont une mission à accomplir — elles doivent notamment promouvoir le développement du tiers monde — et le projet d'articles doit les aider à s'acquitter convenablement de cette mission ou tout au moins leur permettre d'avoir une pratique plus souple. Il faut donc trouver un équilibre entre ces deux conceptions aussi légitimes l'une que l'autre, et l'une des façons d'y parvenir est d'inclure dans le projet d'articles des dispositions qui, d'un point de vue purement logique, ne se justifieraient peut-être pas. De toute façon, les quelques divergences qui peuvent exister à ce sujet entre les membres de la Commission ne sont pas très graves et le Comité de rédaction pourra donc essayer de les résoudre.

29. Un autre problème très important a été soulevé au cours du débat. Ce problème, qui est lié à la forme qui sera donnée ultérieurement au projet d'articles, est le suivant. Si, comme cela a été envisagé, le projet d'articles devait faire l'objet d'une convention, on aurait d'un côté la Convention de Vienne sur le droit des traités et de l'autre la Convention sur le droit des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, chacun de ces deux instruments utilisant une terminologie différente. Le mot « traité », par exemple, n'a pas le même sens dans la Convention de Vienne et dans le projet d'articles. Ce problème ne relève évidemment pas de la compétence de la CDI et devra être réglé dans le cadre d'une conférence de représentants d'Etats. Mais la Commission est tout de même en droit de s'assurer que ces deux textes ne présentent aucune lacune, et que l'un complétant l'autre, ils couvrent bien toutes les questions touchant le droit des traités entre Etats et le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. Or, comme M. Laclea Muñoz l'a fait observer (1703<sup>e</sup> séance), il semble bien que ce ne soit pas le cas.

30. On peut imaginer, en effet, que des Etats concluent un traité créant des obligations pour une organisation internationale. Or, ce cas ne relèvera probablement pas de la Convention de Vienne, vu que les organisations internationales sont exclues du champ d'application de cette convention. Quant au projet d'articles à l'examen, il ne lui sera que très partiellement applicable. En effet, il régira la situation créée par le consentement de l'organisation internationale en question, si l'on veut bien admettre que ce consentement constitue un accord collatéral. Mais il ne s'appliquera absolument pas au traité conclu entre les Etats, ce type de traités ne relevant pas de son champ d'application. Le Rapporteur spécial propose de mentionner brièvement ce problème dans le commentaire de l'article 35 et de l'examiner dans le cadre du Comité de rédaction. Il ajoute qu'il n'a pas d'objection à

ce que l'article 35 soit renvoyé au Comité de rédaction, pour être examiné conjointement avec l'article 36 et l'article 36 bis.

31. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 35 au Comité de rédaction, en précisant que les articles de la section 4, qui sont étroitement liés, devront être examinés conjointement.

*Il en est ainsi décidé<sup>6</sup>.*

ARTICLE 36 (Traités prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces)

32. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 36, qui se lit comme suit :

*Article 36. — Traités prévoyant des droits pour des Etats tiers ou des organisations internationales tierces*

1. [Sous réserve de l'article 36 bis,] un droit naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'Etat tiers ou à un groupe d'Etats auquel il appartient, soit à tous les Etats, et si l'Etat tiers y consent. Le consentement est présumé tant qu'il n'y a pas d'indication contraire, à moins que le traité n'en dispose autrement.

2. Un droit naît pour une organisation internationale tierce d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent, par cette disposition, conférer ce droit soit à l'organisation tierce ou à un groupe d'organisations auquel elle appartient, soit à toutes les organisations, et si l'organisation tierce y consent.

3. Le consentement d'une organisation internationale tierce prévu au paragraphe 2 est régi par les règles pertinentes de cette organisation.

4. Un Etat ou une organisation internationale qui exerce un droit en application du paragraphe 1 ou 2 est tenu de respecter, pour l'exercice de ce droit, les conditions prévues dans le traité ou établies conformément à ses dispositions.

33. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que, si le projet d'article 36 suit de très près le texte de l'article correspondant de la Convention de Vienne, il n'énonce pas exactement la même règle. En effet, alors que l'article 36 de la Convention de Vienne prévoit qu'un droit naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si l'Etat tiers y consent, ce consentement étant présumé, le paragraphe 2 de l'article 36 du projet d'articles dispose simplement qu'un droit naît pour une organisation internationale tierce si cette organisation y consent. La Commission a jugé en effet qu'on ne pouvait pas présumer le consentement d'entités telles que les organisations internationales, leur compétence étant toujours plus ou moins limitée conformément à l'article 6. Ces organisations doivent pouvoir déterminer elles-mêmes si elles ont compétence pour exercer les droits découlant d'un traité auquel elles ne sont pas parties. Mais, bien entendu, elles peuvent exprimer leur consentement de n'importe quelle manière. Ce consentement, comme il est dit au paragraphe 3, est simplement régi par les règles pertinentes de l'organisation. Les dispositions de l'article 36 ne semblent d'ailleurs pas avoir soulevé de difficultés.

34. En revanche, l'examen des dispositions qui allaient devenir l'article 36 de la Convention de Vienne, et notamment du mécanisme juridique par lequel un Etat tiers acquiert un droit, avait donné lieu à un débat extrêmement passionnant à la Commission. La moitié des membres de la Commission soutenaient que la naissance

<sup>6</sup> Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1740<sup>e</sup> séance, par. 2 et 18.

de ce droit était le résultat d'un accord collatéral et l'autre moitié qu'elle résultait d'une stipulation pour autrui<sup>7</sup>. L'article 36 de la Convention de Vienne avait donc été élaboré avec beaucoup de soin de façon à rendre compte de ces deux points de vue. Le Rapporteur spécial évoque cet épisode, parce qu'à son avis il n'est pas mauvais que la Commission se penche de temps à autre sur des questions purement juridiques comme elle l'avait fait cette fois-là.

35. En ce qui concerne la formule « sous réserve de l'article 36 *bis* » placée entre crochets au début du paragraphe 1, plusieurs membres de la Commission ont fait observer avec raison que si la Commission décidait d'adopter le nouveau texte de l'article 36 *bis* proposé par le Rapporteur spécial (A/CN.4/341 et Add.1, par. 104) et dans lequel il n'est plus du tout question des droits qui naissent pour les Etats membres d'une organisation internationale des dispositions d'un traité auquel cette organisation est partie, le maintien de cette formule à l'article 36 n'aurait plus de raison d'être.

36. M. OUCHAKOV dit que l'examen de l'article 36 l'amène à faire des observations sur l'article 36 *bis*. L'article 36 *bis* adopté en première lecture par la Commission de même que celui qui est proposé par le Rapporteur spécial ont trait au consentement des Etats membres d'une organisation supranationale à des obligations découlant d'un traité conclu par cette organisation. Mais cet article ne dit rien du consentement des Etats membres d'une organisation supranationale à des obligations découlant d'un traité conclu, non pas par cette organisation supranationale, mais par des Etats et d'autres organisations internationales ou par d'autres organisations internationales dans des domaines d'activités relevant de la compétence de l'organisation supranationale.

37. Or, M. Ouchakov est convaincu que, dans ce cas, les Etats membres de l'organisation supranationale ne peuvent pas accepter, de leur propre chef, sans avoir l'accord de l'organisation supranationale, d'assumer les obligations naissant pour eux d'un tel traité, vu qu'ils ont renoncé à leur droit de conclure des traités dans les domaines relevant de la compétence de l'organisation supranationale dont ils sont membres. A son avis, ils ne peuvent pas davantage consentir à exercer les droits découlant de ce traité.

38. Si, donc, on voulait adopter des règles régissant expressément le consentement des Etats membres d'une organisation supranationale, non seulement on serait obligé de revoir le texte de l'article 36 *bis* qui ne traite que d'un aspect de la question, mais on devrait aussi remanier le texte des articles 35 et 36. En effet, dans sa formulation actuelle, l'article 35, par exemple, ne traite pas seulement du cas particulier visé à l'article 36 *bis*, c'est-à-dire des obligations qui naissent pour les Etats membres d'une

organisation supranationale d'un traité conclu par cette organisation mais de tous les cas possibles et notamment des obligations qui naissent pour un Etat membre d'une organisation internationale d'un traité conclu par une autre organisation internationale dont il n'est pas membre.

39. En fait, les organisations supranationales constituent des cas particuliers qu'il faut envisager séparément. Il est donc impossible d'inclure dans le projet d'articles consacré aux traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales des dispositions relatives aux traités conclus par ce type particulier d'organisations internationales que sont les organisations supranationales.

40. M. McCaffrey estime, comme M. Ni, qu'il faudrait fusionner les deux paragraphes de l'article 36 pour que le libellé de cet article soit aussi simple et aussi concis que celui de l'article 35. Cette modification permettrait de consacrer un seul paragraphe à l'organisation internationale tierce, comme à l'Etat tiers, et aussi d'aligner l'article 36 plus étroitement sur la Convention de Vienne. On pourrait fusionner les paragraphes 2 et 3 en ajoutant, à la fin du paragraphe 2, une phrase ainsi conçue : « Ce consentement est régi par les règles pertinentes de l'organisation. » Le paragraphe 3 serait, en conséquence, supprimé et le paragraphe 4 deviendrait le paragraphe 3.

41. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 36 au Comité de rédaction, dans les mêmes conditions que les articles 34 et 35.

*Il en est ainsi décidé*<sup>8</sup>.

ARTICLE 36 *bis* (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation)

42. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 36 *bis*, dans sa version initiale :

*[Article 36 bis. — Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation]*

Les Etats tiers qui sont membres d'une organisation internationale doivent respecter les obligations, et peuvent exercer les droits, qui naissent pour eux des dispositions d'un traité auquel ladite organisation est partie si

a) les règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité prévoient que les Etats membres de l'organisation sont liés par les traités conclus par celle-ci ; ou

b) les Etats et organisations participant à la négociation du traité ainsi que les Etats membres de l'organisation ont admis que l'exécution du traité implique nécessairement de tels effets.]

43. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il s'abstiendra de rappeler la genèse, fort longue, de l'article 36 *bis*, étant donné que plusieurs des orateurs qui se sont exprimés sur les articles précédents l'ont déjà fait en partie. Il paraît maintenant bien établi que, même dans le cas particulier où une organisation internationale conclut un traité qui doit faire naître des obligations pour les Etats membres de cette organisation, le consentement de

<sup>7</sup> Voir les débats de la Commission, à sa seizième session, sur l'article 62 du projet d'articles sur le droit des traités : *Annuaire... 1964*, vol. I, p. 71 à 102, 734<sup>e</sup> à 738<sup>e</sup> séance, et p. 183 à 190, 750<sup>e</sup> et 751<sup>e</sup> séances ; et à sa dix-huitième session sur cette même disposition, devenue article 60 du projet : *Annuaire... 1966*, vol. I (2<sup>e</sup> partie), p. 81 à 91, 854<sup>e</sup> et 855<sup>e</sup> séances, et p. 189 à 195, 868<sup>e</sup> séance.

<sup>8</sup> Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1740<sup>e</sup> séance, par. 2 et 18.

ceux-ci est nécessaire. Cette hypothèse ne soulève donc pas vraiment de difficultés qui mettent en cause les bases du système consensuel instauré pour les Etats membres d'une organisation. Pour le moment, le Rapporteur spécial laisse de côté le cas très hypothétique où une organisation internationale figurerait parmi les membres d'une autre organisation. Il tient à souligner aussi que la Convention de Vienne met des conditions très strictes à la naissance d'obligations à la charge des Etats tiers. Si un consentement exprès et écrit est nécessaire, c'est parce que la naissance de telles obligations découle d'un traité connexe à un traité principal et que cette double condition est conforme à la technique classique d'expression de la volonté d'être lié par un traité. On peut dès lors se demander si cette règle très stricte peut faire l'objet, du moins dans ses exigences formelles, d'assouplissements dans l'hypothèse particulière où l'Etat tiers est membre de l'organisation qui a conclu un traité impliquant pour lui des obligations. Pour résoudre ce problème, il faut répondre à trois questions : y a-t-il des raisons d'assouplir ce consentement ? Y a-t-il des objections contre un tel assouplissement ? Sous quelle forme pourrait-on procéder à cet assouplissement ?

44. C'est à la première question seulement que le Rapporteur spécial tentera de répondre à la séance en cours. Il s'agit d'abord de savoir quel est le vrai bénéficiaire d'un tel assouplissement du consentement. Si la nécessité d'un consentement écrit est supprimée, c'est d'abord le ou les cocontractants de l'organisation internationale qui en bénéficieront. En effet, si une organisation conclut un traité faisant naître des obligations pour ses Etats membres et que ceux-ci ne les exécutent pas, elle est seule responsable envers ses cocontractants. Mais, si l'on admet un assouplissement des conditions dans lesquelles le consentement peut être donné, les cocontractants vont jouir du droit de réclamer directement aux Etats membres l'exécution des obligations qu'ils ont contractées en les acceptant. Il est en définitive assez rare que des Etats confèrent à une organisation la capacité de conclure des traités ayant des effets directs sur eux. Souvent, une organisation internationale ne dispose pas de beaucoup de moyens et elle ne jouit que d'un crédit assez mince pour obtenir des avantages en faveur de ses Etats membres. Pour que des Etats se décident, dans une situation déterminée, à conférer à une organisation la compétence de conclure des traités dans un domaine d'intérêt commun, avec pour conséquence qu'ils seront tenus par les engagements ainsi contractés, il faut qu'ils aient la certitude que l'organisation jouira d'un meilleur pouvoir de négociation. Pour voir si cette situation est susceptible de se présenter fréquemment et pour sortir de l'abstraction, il est indispensable d'imaginer les situations concrètes qui peuvent se présenter.

45. On peut prendre le cas d'une union douanière gérée par une organisation à laquelle les Etats membres ont confié le soin de conclure des accords tarifaires. Il est évident que des Etats ne sauraient aller jusqu'à confier à cette organisation le pouvoir d'exécuter ces accords. La même constatation peut d'ailleurs être faite pour d'autres domaines d'activité que ceux d'une union douanière. On ne saurait raisonnablement imaginer qu'une fois un tel accord tarifaire conclu par l'organisation et appliqué par

les Etats membres l'Etat cocontractant se plaigne de son application, et qu'après s'être adressé à un Etat membre il se voie renvoyé à l'organisation internationale du fait que c'est elle qui a conclu l'accord. En fait, cette hypothèse est illusoire car il est toujours bien établi, dès le départ, que ce seront les Etats membres qui appliqueront un accord de ce genre et qu'ils seront tenus par ses dispositions.

46. L'hypothèse de l'accord de siège est très différente. Il se peut qu'une organisation internationale conclue avec l'Etat hôte, qui n'est pas nécessairement membre de cette organisation, un accord prévoyant essentiellement des droits, mais aussi quelques obligations, pour ses Etats membres. Pourrait-on affirmer que les Etats membres sont fondés à invoquer leurs droits car il existe dans ce cas une présomption d'acceptation, mais qu'en ce qui concerne les obligations ils peuvent prétendre être des Etats tiers à l'égard d'un tel accord ?

47. On peut aussi concevoir qu'un certain nombre de petits Etats, dont chacun exerce des droits de pêche traditionnels dans ses propres eaux et dans les eaux des autres, décident d'unifier leurs régimes de pêche et d'engager une négociation avec un Etat voisin important pour lui concéder des droits de pêche et en obtenir de sa part. Pour simplifier les négociations, ils créent une organisation dont la charte constitutive prévoit que, par une résolution unanime d'un des organes de l'organisation, les Etats membres pourront confier à l'organisation la compétence de conclure un traité avec cet Etat voisin. Mais ils y ajoutent qu'en pareil cas ils se considéreront tenus d'appliquer les règles que l'organisation consacrerait dans ce traité. Cette hypothèse n'implique aucun transfert de compétence ni aucune supranationalité. Si l'accord envisagé est conclu avec l'Etat voisin et que celui-ci en exige l'application en s'adressant directement aux Etats membres, du fait que les droits de pêche qu'il a accordés à leurs ressortissants découlent des droits réciproques que ceux-ci ont accordés à ses propres ressortissants, il serait sans doute excessif de la part de ces Etats de le renvoyer à l'organisation en prétendant être des tiers à l'égard de l'accord.

48. Le Rapporteur spécial imagine ensuite le cas d'Etats se trouvant dans une région nécessitant une campagne d'éradication d'une certaine maladie. Ils créent à cet effet une organisation internationale dont l'acte constitutif prévoit que les Etats membres peuvent lui donner l'autorisation de conclure un traité avec un Etat en vue d'une assistance technique. Il est en outre prévu qu'en cas de conclusion d'un tel accord les assistants techniques de cet Etat jouiront d'un certain statut sur le territoire de chacun des Etats membres. Une fois l'accord conclu, si un desdits assistants réclame le bénéfice de ce statut, on conçoit mal que les Etats membres puissent se considérer comme des tiers par rapport à l'accord.

49. Il est également possible que des Etats décident de créer une banque internationale et qu'ils l'habilitent, dans ses statuts, à conclure des accords d'emprunt. Or, une organisation internationale ne jouit généralement pas d'un très grand crédit. C'est ainsi que, lorsque la Commission du Danube, pour laquelle la même compétence était prévue, s'est présentée devant des banquiers, ceux-ci ont exigé que les Etats qui avaient créé cette commission

se portent garants des emprunts. Dans ces conditions, il arrive qu'on prévoie dans les statuts d'une organisation internationale comment celle-ci pourra conclure des traités qui engageront ses Etats membres ; cela fait gagner du temps et de l'argent, car il vaut mieux agir unis que séparément.

50. Tous les exemples cités montrent qu'il peut être dans l'intérêt des Etats membres d'une organisation internationale d'accepter à l'avance les engagements qui pourraient naître pour eux de la conclusion par l'organisation de traités dans un domaine déterminé. Pour M. Ouchakov, il n'y a pas de solution intermédiaire : un Etat est soit une partie à un traité, soit un tiers par rapport à ce traité. Ce point de vue peut certes être soutenu, encore qu'on puisse se demander si les membres d'une organisation internationale sont véritablement des tiers par rapport aux traités que celle-ci conclut. D'un point de vue juridique, ils le sont indubitablement. En effet, il est bien établi qu'une organisation internationale jouit de la personnalité juridique, sans quoi elle ne pourrait conclure de traités, si bien que ses membres ne sont que des tiers par rapport aux traités qu'elle conclut. Mais, à un certain moment, il faut tenir compte de la réalité, et c'est alors que l'organisation internationale apparaît comme un mode d'action collective des Etats. C'est parce que les Etats qui la créent existent qu'elle existe elle-même. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*<sup>9</sup>, la CIJ a exprimé simultanément ces deux idées. Elle a déclaré qu'à certains égards l'organisation internationale est détachée de ses membres, reconnaissant ainsi sa personnalité internationale. Mais elle a ajouté que les membres ont un devoir de collaboration ; ils ne sont pas des étrangers pour l'organisation. Si on les retire, l'organisation tombe dans le néant. Pour le Rapporteur spécial, on peut simplifier légèrement la question en affirmant que les Etats membres d'une organisation sont des tiers mais des tiers particuliers. C'est compte tenu de ces deux aspects de la question que l'article 36 *bis* a été rédigé. Si la Commission estime qu'il n'existe pas de raisons suffisantes pour apporter des assouplissements à la règle du consentement, l'article 36 *bis* doit être rejeté.

51. Enfin, le Rapporteur spécial tient à dire quelques mots de la situation des pays du tiers monde. Ces pays semblent avoir le sens profond de la contradiction de leur destin. D'une part, ils doivent retrouver leur identité détruite par des dominations étrangères ; de l'autre, comme ils sont pauvres, il leur est indispensable de s'unir, au risque d'abandonner ainsi une partie de leur souveraineté. C'est ainsi que s'explique leur marche hésitante, observable, au siècle dernier déjà, en Amérique latine et actuellement en Afrique d'abord, puis en Asie. Il serait facile de ne pas s'en soucier et de considérer leurs tentatives comme bien vagues par rapport au modèle des Communautés européennes. Or le drame de ces pays, c'est qu'ils doivent tout à la fois conserver leur indépendance et unir leurs efforts chaque fois qu'ils le jugent possible et souhaitable. Ils ont étudié la formule radicale de la CEE mais ils n'en veulent pas. Comme le Rapporteur

spécial l'a déclaré à la session précédente<sup>10</sup>, il ne semble pas que la Commission ait à s'inspirer des Communautés européennes. Les exemples qu'il a donnés à l'époque n'auraient pas dû être empruntés pour la plupart aux Communautés. Celles-ci n'ont en effet pas besoin de dispositions spéciales. Comme la Commission est principalement formée maintenant de membres du tiers monde, c'est à eux qu'il incombe de dire s'il faut introduire, dans une disposition particulière, un léger assouplissement à la règle stricte du consentement, afin que les pays du tiers monde puissent se donner éventuellement un instrument plus souple au moment où ils le souhaiteront. Dans l'affirmative, la question doit être étudiée davantage ; sinon, il faut renoncer à l'article 36 *bis*.

### Comité de rédaction

52. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de créer un comité de rédaction composé des quatorze membres suivants : M. Sucharitkul (président), le chef Akinjide, M. Al-Qaysi, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Flitan, M. Laclea Muñoz, M. McCaffrey, M. Ni, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo et (*ex officio*) M. Njenga, rapporteur de la Commission.

*Il en est ainsi décidé.*

*La séance est levée à 12 h 55.*

<sup>10</sup> *Annuaire... 1981*, vol. I, p. 160, 1675<sup>e</sup> séance, par. 7, et p. 176, 1678<sup>e</sup> séance, par. 31.

## 1705<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 12 mai 1982, à 10 h 5*

*Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ*

**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]

<sup>9</sup> *C.I.J. Recueil 1949*, p. 174.

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