

Document:-  
**A/CN.4/SR.1707**

**Compte rendu analytique de la 1707e 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>)*

défendre, que des intérêts des Etats qui doivent traiter avec l'organisation. En effet, ceux-ci risquent d'être moins bien placés pour se faire une idée exacte de la portée des règles pertinentes de l'organisation.

55. La suggestion faite par M. Riphagen selon laquelle il faudrait tout au moins élaborer une clause de sauvegarde prévoyant expressément qu'aucune disposition du projet d'articles n'affecte l'application des autres règles de droit relatives aux questions dont traite l'article 36 *bis*, et notamment l'alinéa *a*, met en évidence le problème. En pratique, une telle clause indiquerait qu'il existe une brèche entre la Convention de Vienne et les règles appliquées aux organisations dans leurs relations avec les Etats et les autres organisations internationales.

56. Bien entendu, comme le Rapporteur spécial l'a bien indiqué, la CEE constitue pour l'instant un cas particulier et il n'est pas nécessaire de prévoir dans un traité normatif un article visant à protéger les Etats qui traitent avec cette organisation, la sécurité de ces Etats étant convenablement assurée par ses instruments constitutifs. Mais quel aveu d'impuissance, si une fois le travail de codification achevé, il fallait se reporter à d'autres dispositions juridiques que celles élaborées par la Commission ou codifiées dans la Convention de Vienne. Il ne faut pas perdre de vue que les traités dont s'occupe la Commission représentent un pourcentage élevé de la totalité des traités conclus dans le monde moderne.

57. Il n'est pas facile de prévoir comment la situation évoluera. En ce qui concerne les petits Etats du Pacifique Sud et de sa propre région, M. Quentin-Baxter reconnaît, avec M. Njenga, qu'il est peu probable qu'ils veuillent dans l'immédiat conclure des arrangements du type de ceux passés entre les membres de la CEE. Paradoxalement, il semble que ce soit les pays importants et puissants qui soient prêts à renoncer en partie à leur liberté pour pouvoir entreprendre une action commune. S'ils agissent ainsi, c'est qu'en renonçant partiellement à leur liberté, ils voient s'accroître leur puissance et leur influence. Toutefois on pourrait imaginer aussi que des Etats beaucoup plus petits et beaucoup moins puissants que le sont les membres de la CEE veuillent renforcer leur position en prenant des mesures analogues ; il conviendrait donc de ne pas les priver de cette possibilité.

58. Comme d'autres membres de la Commission, M. Quentin-Baxter est extrêmement intéressé par la modification proposée par M. Ni à l'alinéa *a* de l'article 36 *bis*, qui insisterait sur l'« acte constitutif » au lieu de se référer de manière générale aux « règles de l'organisation ». A cet égard, la Commission devra définir clairement la portée du projet d'articles. Pour sa part, M. Quentin-Baxter tendrait à penser que, quelles que soient les dispositions énoncées dans le projet d'articles, celui-ci ne régirait pas, en dernière analyse, les relations entre une organisation et ses membres. Si les règles d'une organisation ont pour effet d'imposer à ses membres les obligations conventionnelles que cette organisation a elle-même contractées, le fait de limiter la portée du projet d'articles ne modifiera pas en soi les relations entre l'organisation et ses membres. La situation restera inchangée en ce qui concerne les relations des membres d'une organisation entre eux et les relations entre les membres de l'organisation et l'organisation elle-même.

Mais on peut aussi suivre l'argument de M. Lacleta Munoz et dire que la CEE constitue un précédent valable en ce sens que les relations sont clairement définies dans ses instruments constitutifs et qu'il devrait en être de même dans d'autres cas.

59. En conclusion, M. Quentin-Baxter dit qu'à son avis — qui est aussi l'avis général — la suppression du mot « tiers » et l'accent mis sur la notion de consentement constituent des améliorations, mais l'imprécision du mot « admission » à l'alinéa *b* est préoccupante.

### Organisation des travaux (suite\*)

#### COMPOSITION DU GROUPE DE PLANIFICATION

60. Le PRÉSIDENT propose que le Groupe de planification se compose des membres suivants : M. Díaz González (président), M. Castañeda, M. Jacovides, M. Jagota, M. Koroma, M. Ouchakov, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos et M. Thiam.

*Il en est ainsi décidé.*

*La séance est levée à 13 heures.*

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

## 1707<sup>e</sup> SÉANCE

*Vendredi 14 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]

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

ARTICLE 36 *bis* (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation)<sup>3</sup> [suite]

<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 1704<sup>e</sup> séance, par. 42.

1. Le chef AKINJIDE, comparant l'article 36 *bis* à un enfant difficile que personne ne sait comment prendre, dit que si cet article est adopté, ce sont les pays en développement qui en subiront les véritables conséquences, comme M. Ouchakov (1705<sup>e</sup> séance) et M. McCaffrey (1706<sup>e</sup> séance) l'ont donné à entendre. A cet égard, M. Ouchakov a eu raison de désigner tout spécialement la CEE. Sans vouloir entrer dans des considérations politiques, le chef Akinjide estime qu'il faut admettre que les effets de la domination coloniale depuis 1885 sont indélébiles et que la CEE a une incidence économique non seulement sur les pays d'Europe mais aussi sur les anciennes colonies devenues indépendantes. La domination des divers pays européens a touché presque tous les pays d'Afrique, dont le sien, et, malheureusement, les conséquences du régime colonial se sont fait sentir différemment selon des critères raciaux. Les effets de la domination européenne en Australie, au Canada, en Nouvelle-Zélande et en Amérique ont été très différents de ses effets dans les pays africains, asiatiques et latino-américains.

2. Les conséquences de l'article 36 *bis* sont beaucoup plus importantes qu'il n'y paraît et peuvent même être dévastatrices. Le chef Akinjide souscrit à l'analyse du Rapporteur spécial (1704<sup>e</sup> séance) en ce qui concerne le destin des pays en développement, surtout en matière économique. Or, c'est dans le domaine économique que l'article 36 *bis* aura le plus d'effets, et il ne saurait y avoir d'indépendance politique sans un certain degré d'indépendance économique.

3. En matière économique, les pays en développement sont pris pour ainsi dire entre le marteau et l'enclume. Ils veulent à la fois l'indépendance et trois repas par jour, qu'ils ne peuvent s'assurer eux-mêmes. Leur bien-être économique dépend surtout des pays européens, et c'est donc à leurs risques et périls que les pays en développement s'écartent de la CEE. C'est bien pour cela qu'ils ont jugé impératif de conclure la Convention de Lomé<sup>4</sup> qui, d'une certaine manière, lie de nombreux pays en développement africains à la CEE.

4. L'argument de M. Ouchakov (1705<sup>e</sup> séance) sur le pouvoir et la structure de la CEE est inattaquable. Ce groupe d'Etats dispose de ses propres institutions : parlement, cabinet, présidence — assurée par chaque pays à tour de rôle — tribunal et force militaire. Dans certains domaines, c'est le tribunal supranational, et non les membres, qui tranche en dernier ressort. Le chef Akinjide ne cherche pas à critiquer la CEE mais simplement à analyser les conséquences de sa structure. Il est tout naturel que la CEE veille d'abord aux intérêts de ses membres, ceux des pays en développement étant secondaires. De leur côté, les pays en développement ne veulent pas se lier économiquement plus qu'ils ne l'ont déjà fait.

5. Dans ces conditions, le chef Akinjide souscrit entièrement à l'analyse de M. Njenga et de M. Francis (1706<sup>e</sup>

séance). M. Thiam a parlé des unions douanières (1703<sup>e</sup> séance) et il a également été question des accords de siège, mais pour le chef Akinjide, la CEE n'a pas d'équivalent ailleurs dans le monde. Le débat sur l'article 36 *bis* représente une tentative pour protéger les intérêts des pays en développement et non les Etats membres de la CEE. Les pays en développement sont les enfants du monde et doivent être nourris et protégés.

6. On ne saurait dire que la CEE représente une tendance. Si une tendance est en train de s'affirmer, c'est bien celle des pays non membres de la CEE qui s'efforcent de protéger leur indépendance. Par exemple, aux réunions de l'OUA pour l'élaboration de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>5</sup>, chaque Etat membre s'est délibérément efforcé de protéger son indépendance. M. Balanda s'est référé à une disposition de la constitution de son pays qui permet à ce pays de renoncer à une partie de son indépendance<sup>6</sup>. Le chef Akinjide se permet cependant de noter qu'à sa connaissance, cette disposition, qui est ce qu'on appelle un « enabling act » en droit interne, n'a jamais été invoquée. En revanche, la constitution de son propre pays prévoit qu'un traité ne peut avoir force de loi qu'après avoir été expressément approuvé par le pouvoir législatif et il voit mal l'Assemblée nationale accepter d'abandonner une partie de l'indépendance du pays.

7. En ce qui concerne l'alinéa *b*, le chef Akinjide n'est pas convaincu de son importance, que ce soit en théorie ou en pratique. On ne peut guère améliorer l'analyse de M. Ouchakov (1705<sup>e</sup> séance). A quelle phase du processus d'établissement des traités se réfèrent les mots « ont admis » ? S'agit-il du processus de négociation ? Il semble pour le moins bizarre d'accepter à l'avance d'être lié. A supposer même qu'un accord intervienne, quelle règle prévaudra, celle de l'unanimité, du consensus, de la majorité, ou du veto ? Pour le chef Akinjide, l'alinéa *b* est extrêmement vague et n'a pas de raison d'être.

8. Le chef Akinjide souscrit à l'analyse des alinéas *a* et *b* qu'a faite M. McCaffrey (1706<sup>e</sup> séance) mais non au remède proposé. M. McCaffrey a parlé d'un élément de surprise, d'un danger pour les pays en développement et du danger qu'implique un assouplissement du consentement. Si ces dangers existent, le remède doit être proportionnel au mal ; l'article 36 *bis* doit disparaître. S'il était maintenu, il ne ferait qu'accroître la dépendance économique des pays en développement et le chef Akinjide ne croit pas que ces pays choisiront de resserrer leurs propres chaînes. Il n'ignore pas que les articles 35 et 36 créent des obligations et des droits et que le sort réservé à l'article 36 *bis* aura inévitablement une incidence sur les paragraphes 5 et 6 de l'article 37. Et pourquoi n'en serait-il pas ainsi ? Le chef Akinjide invite instamment les membres des pays développés à envisager le problème non pas du seul point de vue de leurs propres intérêts mais en ayant à cœur les intérêts des pays en développement.

<sup>4</sup> Deuxième Convention ACP/CEE, signée à Lomé (Togo) le 31 octobre 1979, entre la Communauté économique européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (*Journal officiel des Communautés européennes*, Luxembourg, 23<sup>e</sup> année, n° L 347, 22 décembre 1980).

<sup>5</sup> Adoptée à la dix-huitième Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, tenue à Nairobi du 24 au 28 juin 1981 (CAB/LEG/67/3/Rev.5).

<sup>6</sup> Voir 1705<sup>e</sup> séance, note 9.

9. M. AL-QAYSI dit que la question fondamentale que pose l'article 36 *bis* est claire : un Etat membre d'une organisation internationale peut-il être considéré comme un Etat tiers à l'égard d'un traité conclu par l'organisation ? Lorsqu'on s'efforce de répondre à cette question, il ne faut pas oublier que, si une organisation internationale jouit d'une personnalité juridique distincte de celle de ses membres, celle-ci ne devient effective que lorsque l'organisation existe, en tant que telle, à la suite de l'adoption par ses membres de son acte constitutif. De même, dans l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées par son acte constitutif, c'est par la participation de ses membres que l'organisation fonctionne en tant qu'entité juridique, tout au moins au niveau de l'élaboration des politiques. Par conséquent, la question de savoir ce qu'une organisation internationale peut et ne peut pas faire dépend de la façon dont elle a été conçue par les Etats membres lors de sa formation, dans son acte constitutif, puis tout au long de son évolution, dans la pratique de leur participation.

10. Dans la Convention de Vienne, « Etat tiers » s'entend d'un Etat qui n'est pas partie à un traité, une partie étant un Etat qui a donné son consentement à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur. Des règles analogues ont été énoncées à l'article 2, par. 1, al. *h*, et à l'article 34 du projet. Mais ces règles ne visent pas à aller au-delà de leur contenu. Les règles de la Convention de Vienne se rapportent à la situation des Etats qui sont entièrement en dehors du processus d'établissement d'un traité. Dans le projet d'articles à l'étude, les règles visent, plutôt que des Etats, un sujet de droit international auquel a donné naissance un instrument conclu par des Etats en tant qu'entités souveraines et indiquant les paramètres de ses fonctions et pouvoirs. Ces fonctions et pouvoirs ne peuvent être exercés que par la participation des membres. Par conséquent, même sur la base de la notion stricte de souveraineté, il est juridiquement concevable que les Etats membres d'une organisation puissent, par une intention exprimée dans l'acte constitutif, transférer à l'organisation le pouvoir de conclure des traités, dans tous les domaines ou dans certains domaines particuliers.

11. Dans ces conditions, il ne s'agit pas, pour M. Al-Qaysi, de renforcer ou d'assouplir l'exigence du consentement. Il s'agit plutôt de savoir de quelle manière ou sous quelle forme le consentement doit être donné, c'est-à-dire si un consentement général donné avant la conclusion d'un traité particulier dans un domaine d'activité de l'organisation internationale respecte la règle fondamentale de l'article 34.

12. L'élément décisif n'est pas de savoir si une telle situation est juridiquement concevable — et M. Al-Qaysi estime qu'elle l'est — mais si la pratique générale actuelle justifie la formulation d'une règle générale de ce type. Les avis sont partagés, les observations et commentaires des gouvernements expriment des opinions opposées et les vues des organisations internationales<sup>7</sup> n'ont pas jusqu'ici été d'un grand secours. La Commission doit s'en remettre à son propre bon sens et adopter une approche

fonctionnelle pour décider si un article tel que l'article 36 *bis* s'impose indépendamment des idéologies ou de l'argument selon lequel le seul précédent est celui de la CEE.

13. Le Rapporteur spécial a reconnu qu'il s'était peut-être trop fondé sur l'expérience européenne et il a laissé entrevoir une solution possible, tout comme M. Ni (1704<sup>e</sup> séance) et M. Riphagen (1705<sup>e</sup> séance). La Convention sur le droit de la mer<sup>8</sup>, bien qu'il s'agisse là d'une situation spéciale, offre elle aussi un exemple de solution possible, grâce à l'adaptation de la formule générale à des besoins qui, de l'avis de la Commission, devraient également être prévus par le projet d'articles. Dans son analyse des intérêts à protéger, M. McCaffrey (1706<sup>e</sup> séance) a également proposé une formule. Se référant aux remarques du chef Akinjide, M. Al-Qaysi estime qu'une solution globale s'impose, qui tienne compte des points de vue opposés. Son pays est lui aussi un pays en développement et il note qu'en plaçant la cause des pays en développement, à propos de l'article 36 *bis*, on a développé des positions diamétralement opposées. Certains estiment que cet article ne servira pas les intérêts des pays en développement, alors que d'autres sont d'un avis contraire. M. Al-Qaysi conçoit, quant à lui, qu'il puisse ne pas être, à l'avenir, dans l'intérêt des pays du tiers monde de se fermer des portes en supprimant l'article 36 *bis*.

14. Toutefois, comme l'a fait observer M. Quentin-Baxter (*ibid.*) la décision appartient en dernier ressort aux gouvernements, qui diront si le projet d'articles apporte une contribution importante au droit des traités. C'est là une considération pratique qu'il ne faut pas perdre de vue. Il faut donc prévoir, dans le projet d'articles, une disposition fonctionnelle, qui s'impose dans la pratique et dont on ne pourrait dire qu'elle érige en règle générale l'expérience particulière de la CEE, mais à laquelle les pays en développement ou développés se ménageraient la possibilité d'avoir recours s'ils le désirent.

15. M. SUCHARITKUL note que le problème posé par l'article 36 *bis* comporte un certain nombre de difficultés. Premièrement, on s'est référé au « tiers monde » mais cette expression prête à confusion, tout comme l'expression « Etats tiers » ou le mot « tiers » utilisé pour désigner des « non-parties ». Il serait préférable d'abandonner le mot « tiers » et de maintenir la distinction entre « parties » et « non-parties ».

16. Deuxièmement, comme M. Ouchakov (1705<sup>e</sup> séance) l'a justement fait observer, la tendance n'est pas à l'abandon de souveraineté. Se référant à la Conférence afro-asiatique de Bandung de 1955, M. Sucharitul rappelle que le communiqué final du 24 avril<sup>9</sup> contenait des principes de bon voisinage, une déclaration pour l'accélération de l'accession des peuples à l'indépendance et un appel à l'ONU en faveur de l'admission de pays participant à la Conférence afro-asiatique qui n'étaient pas

<sup>8</sup> Voir 1699<sup>e</sup> séance, note 7.

<sup>9</sup> Voir Indonésie, Ministère des affaires étrangères, *Asian-African Conference Bulletin* n° 9, Djakarta, 1955, p. 2. Texte français dans : La Documentation française, *Articles et Documents, Bulletin d'informations et de presse étrangère*, Paris, n° 0.200, 28 avril 1955.

<sup>7</sup> Voir 1706<sup>e</sup> séance, note 5.

membres de l'Organisation, comme le Japon. En ce qui concerne la coopération régionale en Asie, la tendance n'est pas à l'intensification de l'intégration économique, mais plutôt à la coopération dans différents domaines sur un pied d'égalité, selon un modèle qui ressemble peut-être davantage au CAEM. Aucun des deux exemples donnés, le CAEM et la CEE, n'a été qualifié d'organisation internationale.

17. Troisièmement, que faut-il entendre par « organisation » ? Bien entendu, s'agissant de la deuxième catégorie de traités, une « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale. Mais, a-t-on vraiment procédé à une analyse de ce qu'est une organisation internationale ? On a par exemple tendance à oublier que le Conseil de sécurité n'est pas une organisation internationale mais un organe de l'ONU et que, tout comme il existe une grande variété d'Etats, les organisations internationales sont si diverses, par leur composition, leurs activités, leurs fonctions et leurs objectifs, qu'il n'est pas possible d'identifier un modèle à un autre.

18. M. Sucharitkul estime, comme M. Ouchakov, qu'il ne faut pas prévoir de dispositions qui ne concernent qu'une seule organisation, à savoir la CEE. Il faut envisager d'une manière générale le cas des relations conventionnelles des Etats membres d'une organisation qui a conclu un traité. A cet égard, M. Al-Qaysi a eu tout à fait raison de dire que la conclusion doit être tirée de la pratique générale. Se référant aux exemples de plusieurs organisations internationales qui ont été formées en Asie, M. Sucharitkul fait observer que la tendance va à l'encontre de l'abandon de souveraineté, ce qui est tout à fait normal pour des continents comme l'Asie et l'Afrique, dont les pays ont récemment recouvré leur souveraineté. Cependant, certaines circonstances géographiques peuvent parfois obliger les Etats à abandonner certains de leurs droits souverains. On peut citer, à titre d'exemple, le cas du Comité pour la coordination des études sur le bassin inférieur du Mékong composé de la Thaïlande, du Kampuchea, du Laos et du Viet Nam : chacun des quatre pays a abandonné une partie de ses droits souverains au Comité<sup>10</sup>.

19. Peut-être la Commission envisage-t-elle la question d'un point de vue trop européen ; l'expérience asiatique est un peu plus pragmatique et moins légaliste. Par exemple, dans le cas de l'ANASE, tous les pouvoirs ne sont pas énoncés dans un seul instrument ; des déclarations sont ajoutées chaque année. D'autres organisations ont été créées et certaines ont été dissoutes : l'expérience a souligné l'importance d'une adaptation aux besoins qui se présentent. M. Sucharitkul engage la Commission à veiller, en remaniant l'article 36 *bis*, à prendre en considération non seulement le cas de la CEE ou du CAEM, mais l'ensemble de la situation existante.

20. A cet égard, M. Sucharitkul tient à dire quelques mots de la pratique de l'ONU. Il ne faut pas sous-estimer l'importance des accords de siège. Dans le cas de

l'ANASE, par exemple, les Etats membres ont donné leur consentement avant la conclusion de l'accord et cela parce que le projet a été préparé par tous les intéressés puis signé par l'Association et par le gouvernement du pays hôte<sup>11</sup>. Le Rapporteur spécial a fait observer, à juste titre, que les accords de siège ne sont pas nécessairement conclus avec des Etats membres. Par exemple, la Suisse a conclu un accord de siège avec l'ONU<sup>12</sup> ; cet accord octroie des privilèges et immunités aux représentants des Etats membres, qui à leur tour sont tenus de respecter les lois du pays hôte. Lorsque la Thaïlande a conclu avec l'ONU un accord relatif au siège de la CEAE<sup>13</sup>, il était envisagé que tous les Membres des Nations Unies avaient des droits et des obligations découlant de l'accord. Toutes ces obligations résultent de la pratique de l'ONU.

21. M. Sucharitkul espère que sa contribution, essentiellement fondée sur la pratique, permettra à la Commission d'envisager la possibilité d'inclure une disposition exacte et utile dans le projet d'articles. A son avis, l'article 36 *bis* est une disposition de codification et non de développement progressif du droit international, puisqu'il se réfère à la pratique déjà existante.

22. M. RAZAFINDRALAMBO dit que son point de vue s'écarte à certains égards de celui d'autres représentants du tiers monde mais rejoint celui de M. Njenga (1706<sup>e</sup> séance). Il admet tout d'abord que l'article 36 *bis*, loin de contredire le principe posé par l'article 34 relatif à la nécessité du consentement de l'Etat tiers à être lié par un traité, ne vise qu'à aménager les modalités de ce consentement dans le cas où l'Etat tiers est membre de l'organisation partie au traité. Cet assouplissement est dicté par le louable souci de renforcer l'action des organisations internationales, sans négliger la nécessité d'assurer la protection des Etats membres et cela grâce à un mécanisme qui leur permette de manifester leur volonté en connaissance de cause. Ce double objectif, dont il n'est pas évident qu'il ne recèle pas une contradiction interne, serait atteint par la formulation de deux règles distinctes dans l'article à l'examen.

23. C'est à juste titre que des critiques ont été formulées contre l'expression « règles pertinentes de l'organisation », qui figure à l'alinéa *a*. Pour ce qui est du fond, M. Razafindralambo n'est pas opposé à l'idée que les Etats membres seront liés par les traités conclus par l'organisation dès lors qu'ils auront donné leur consentement *ex ante* dans la charte constitutive de l'organisation. Il paraît d'ailleurs préférable de se référer à la charte constitutive plutôt qu'aux règles pertinentes. Mais on peut se demander si une telle règle ne va pas sans dire.

24. En revanche, M. Razafindralambo est beaucoup moins enclin à admettre que, comme le prévoit le paragraphe *b*, l'objet même du traité puisse impliquer le

<sup>11</sup> Voir 1704<sup>e</sup> séance, note 4.

<sup>12</sup> Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Conseil fédéral suisse, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1946 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. I, p. 163).

<sup>13</sup> Accord signé à Genève le 26 mai 1954 (*ibid.*, vol. 260, p. 35).

<sup>10</sup> Les travaux de ce comité sont actuellement assurés par le Comité intérimaire pour la coordination des études sur le bassin inférieur du Mékong auquel participent la République démocratique populaire lao, la Thaïlande et le Viet Nam.

consentement des Etats membres. Les exemples cités, dans la mesure où ils se réfèrent à de véritables organisations internationales, paraissent pour la plupart relever de domaines spécifiques, essentiellement économique ou financier, et entrer dans le cadre de ce que M. Riphagen (1705<sup>e</sup> séance) a appelé les régimes objectifs.

25. D'aucuns ont rappelé combien les jeunes Etats sont jaloux de leur souveraineté et de leur indépendance chèrement acquises ou recouvrées, mais il est de fait que, le moment venu, ils sont prêts à y apporter des restrictions pour des impératifs prioritaires de développement. Outre le cas cité par M. Balanda (*ibid.*), où c'est un acte constitutionnel de l'Etat qui prévoit la possibilité d'un abandon de souveraineté, il est courant que des gouvernements du tiers monde acceptent de signer des clauses de renonciation à l'immunité de juridiction, attribut essentiel de la souveraineté, dans la mise en œuvre de leur politique de développement. On peut cependant se demander si ces Etats accepteraient de voir ériger en une règle générale le principe selon lequel les Etats membres d'une organisation internationale pourraient être liés par les traités conclus par celle-ci, du seul fait que les Etats ou organisations ayant participé à la négociation du traité, ainsi que les Etats membres de l'organisation, « ont admis » que l'exécution du traité implique nécessairement un tel effet. C'est avec raison que bien des membres de la Commission ont formulé des réserves au sujet de l'emploi du verbe « admettre ».

26. Il ne faut pas se dissimuler que beaucoup de jeunes Etats pourraient avoir des difficultés à saisir pleinement les implications d'une disposition formulée d'une manière aussi vague et générale et sur la portée de laquelle les avis paraissent diverger au sein même de la Commission. Il semble que toute disposition juridique apte à mettre à la charge des Etats membres d'une organisation internationale les obligations découlant d'un traité conclu par cette organisation doit ne laisser place à aucune ambiguïté quant à l'expression du consentement de ces Etats à être liés par ces obligations. Mais on en revient ainsi au droit commun de l'article 35, et c'est apparemment pour ne pas risquer d'être enfermé dans ce dilemme que le Rapporteur spécial (*ibid.*) en est venu à se déclarer prêt à renoncer à l'article à l'examen. Si la Commission tient absolument à ne pas donner l'impression d'avoir oublié le cas des Etats membres d'une organisation internationale, elle pourrait ajouter à l'article 35 un paragraphe où elle se bornerait à exiger des Etats membres une acceptation expresse, sans imposer en plus la forme écrite, comme pour les Etats tiers en général. De cette manière, elle pourrait faire l'économie d'une disposition faisant référence à la charte constitutive de l'organisation. Cette référence ne paraît pas s'imposer en l'état actuel des choses.

27. M. BALANDA rappelle à ceux qui ont affirmé que le phénomène de la supranationalité était tout à fait inconnu en Afrique, les jeunes Etats africains étant, selon eux, trop jaloux de leur souveraineté pour en céder la moindre parcelle à une organisation internationale, que les Constitutions du Mali, de la Guinée et du Zaïre, notamment, prévoient chacune la possibilité pour l'Etat de procéder à un transfert de compétence au profit d'une

organisation internationale. C'est ainsi que l'article 70 de la Constitution du Mali dispose que « la République peut conclure avec tout Etat africain des accords d'association ou de coopération comportant l'abandon partiel ou total de la souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine<sup>14</sup> ». L'article 108 de la Constitution zaïroise, qui énonce le même principe sous une forme légèrement différente, prévoit qu'« en vue de promouvoir l'unité africaine, la République peut conclure des traités et accords d'association comportant abandon partiel de sa souveraineté »<sup>15</sup>. Or ces dispositions ne sont pas restées lettre morte. Le Zaïre, par exemple, a conclu, conformément à l'article 108 de sa constitution, une convention avec le Rwanda et le Burundi portant création de la Communauté économique des pays des grands lacs<sup>16</sup>. Pour permettre à celle-ci de s'acquitter convenablement des tâches qui lui ont été confiées, les pays membres lui ont cédé un certain nombre de leurs compétences, renonçant ainsi à une part de leur souveraineté.

28. Il convient d'ailleurs de noter que dans les constitutions de la plupart des pays de l'Afrique francophone, une distinction très nette est faite entre les accords de coopération, qui visent à instaurer une coopération sur une base égalitaire, et les accords d'association, qui prévoient la possibilité de réaliser une intégration notamment dans le domaine économique et monétaire et supposent que les Etats soient prêts à renoncer à leur souveraineté, tout au moins partiellement.

29. Mais cette tendance à l'intégration ne se manifeste pas uniquement dans les pays de l'Afrique francophone. C'est ainsi que les Etats signataires du Traité instituant la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest<sup>17</sup>, parmi lesquels figurent plusieurs pays anglophones, ont pris l'engagement d'adopter dans un délai de quinze ans un tarif extérieur commun. Autrement dit, ils ont renoncé à leur souveraineté dans le domaine tarifaire.

30. L'évolution vers l'intégration économique représente donc bien une réalité, et cela non seulement en Europe avec la CEE, mais aussi ailleurs dans le monde, notamment en Afrique. La Commission devrait non seulement tenir compte de cette évolution mais même l'encourager, car elle répond aux besoins d'un groupe assez important d'Etats.

31. M. Balanda propose donc à la Commission de conserver le principe énoncé à l'article 36 *bis*, en le formulant différemment, compte tenu des propositions présentées par M. Riphagen (1705<sup>e</sup> séance), M. Ni (1704<sup>e</sup> séance) et M. McCaffrey (1706<sup>e</sup> séance).

32. M. THIAM regrette que le chef Akinjide ait jugé bon de donner un tour politique aux débats. Seuls les Etats peuvent faire l'éloge ou la critique de telle ou telle

<sup>14</sup> *Journal officiel de la République du Mali*, seizième année, n° 440, 25 juillet 1974, p. VII.

<sup>15</sup> Voir 1705<sup>e</sup> séance, note 9.

<sup>16</sup> Convention conclue à Gisenyi (Rwanda), le 20 septembre 1976.

<sup>17</sup> Traité conclu à Lagos (Nigéria), le 28 mai 1975. Texte anglais dans : *International Legal Materials*, Washington (D.C.), vol. XIV, n° 5, septembre 1975, p. 1200.

organisation. La Commission qui est un organe purement technique, doit, pour sa part, se borner à déterminer les modalités d'expression du consentement des Etats membres d'une organisation internationale à des obligations découlant d'un traité conclu par cette organisation. Autrement dit, ces Etats doivent-ils accepter ces obligations expressément et par écrit comme les Etats tiers ou d'une autre manière ?

33. Si l'article 36 *bis*, qui essaie de répondre à cette question, est si controversé c'est notamment parce qu'il existe deux types d'organisations internationales bien différentes. Il y a les organisations internationales de caractère universel, comme l'ONU, au sein desquelles il est absolument nécessaire de protéger les jeunes Etats contre les grandes puissances, en évitant que les Etats membres soient automatiquement liés par toutes les décisions prises par l'organisation. Mais il y a aussi en Afrique, en Asie et sur d'autres continents des organisations qui regroupent des Etats appartenant à la même aire géographique et parvenus au même niveau de développement. Dans ce cas, on peut adopter une attitude plus souple, puisque tous les Etats membres se trouvant sur un pied d'égalité, aucun d'eux n'a besoin d'une protection particulière.

34. En fait, il faut être réaliste. Si l'on crée une organisation internationale, il faut lui donner les moyens d'agir. Les Etats qui estiment que la souveraineté nationale est un principe absolu auquel on ne peut en aucun cas déroger et que les organisations internationales sont une gêne, devraient s'abstenir d'en faire partie. Quant à ceux qui considèrent que les organisations internationales constituent, au stade actuel du développement, un instrument particulièrement efficace, ils doivent leur céder un certain nombre de leurs compétences de façon qu'elles puissent atteindre les objectifs qui leur ont été assignés. Les Etats membres de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest, par exemple, ont renoncé à une part de leur souveraineté pour permettre à la Communauté de réaliser une union douanière et d'instaurer la libre circulation des biens et des personnes dans un délai de quinze ans.

35. Outre la CEE, qui constitue un cas un peu particulier puisque sa création s'est accompagnée de l'établissement d'une autorité supranationale, il existe beaucoup d'organisations au profit desquelles les Etats membres ont procédé à un transfert de compétences, et l'article 36 *bis*, qui prévoit que le consentement des Etats membres d'une organisation internationale à des obligations découlant d'un traité conclu par cette organisation peut s'exprimer autrement que par écrit, vise simplement à tenir compte de cet état de fait. Il est d'ailleurs tout à fait logique de vouloir assouplir les modalités de l'expression du consentement puisque cela facilitera la tâche des organisations internationales.

36. Plutôt que de supprimer l'article 36 *bis* mieux vaudrait essayer d'en améliorer la formulation en s'inspirant du texte proposé par M. Ni (1704<sup>e</sup> séance, par. 20). En effet, ce texte permet de concilier le point de vue de ceux qui songent surtout à protéger les petits Etats au sein des organisations internationales de caractère universel et le point de vue de ceux qui jugent nécessaire de simplifier la

tâche des organisations internationales homogènes — c'est-à-dire des organisations regroupant des Etats qui appartiennent à une même région et ont à peu près le même poids politique et économique — en leur laissant une marge de manœuvre un peu plus grande.

37. M. NI dit que l'article 36 *bis* soulève la question de savoir s'il est nécessaire d'inclure une disposition traitant des effets, à l'égard des Etats membres d'une organisation internationale, d'une obligation découlant d'un traité conclu par cette organisation avec une autre partie et, dans l'affirmative, dans quelles conditions les Etats membres de l'organisation seraient liés par l'obligation ainsi contractée.

38. En examinant cette question, la Commission devrait élargir le débat et envisager de libeller l'article 36 *bis* de manière à couvrir toutes les situations possibles et non pas uniquement celle d'une ou de deux organisations internationales, comme la CEE et le CAEM. Décider de retenir l'article 36 *bis* ne devrait pas pouvoir être interprété comme une volonté de tenir compte uniquement de la CEE. A cet égard, M. Ni dit qu'un des cinq principes de la coexistence est celui de l'égalité et des avantages réciproques. Ce principe s'applique tout particulièrement à l'article 36 *bis*, qui devrait assurer l'égalité entre les Etats, dont la souveraineté ne devrait pas être transférée aux organisations internationales sans leur autorisation expresse, et qui devrait aussi encourager une meilleure coopération entre les Etats dans leur intérêt réciproque. Si les membres de la Commission gardent ce principe à l'esprit, il sera plus facile de résoudre les problèmes que pose l'article 36 *bis*.

39. Se plaçant sur le plan du développement progressif du droit international, plusieurs membres de la Commission ont fait observer que, pour instaurer entre eux une coopération plus étroite et assurer une meilleure protection de leurs intérêts grâce à une action collective, les Etats avaient tendance à consentir des transferts de compétence, pour certaines questions bien précises, au profit des organisations internationales, lesquelles disposent souvent du pouvoir de conclure des traités. Par exemple, les négociations qui se sont déroulées lors de la onzième et dernière session de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer ont conduit à l'élaboration du texte de l'annexe IX du projet de convention<sup>18</sup>, qui prévoit le transfert de compétences à une organisation internationale en ce qui concerne les questions régies par la convention, y compris la capacité de conclure des traités sur ces questions. Les dispositions de cette annexe prévoient également que l'organisation internationale intéressée et ses Etats membres feront des déclarations précisant les questions pour lesquelles la compétence est transférée à l'organisation internationale.

40. Les institutions spécialisées qui font partie du système des Nations Unies ont, elles aussi, l'expérience de la conclusion de traités au nom de leurs Etats membres. Ainsi, la FAO a indiqué que, dans un certain nombre de cas, les traités conclus par une organisation avaient créé des droits et des obligations pour les Etats membres mais que cela n'avait donné lieu à aucun problème particu-

<sup>18</sup> Voir 1699<sup>e</sup> séance, note 7.

lier<sup>19</sup>. Les craintes que suscite l'acceptation anticipée d'obligations pourraient donc être plus imaginaires que réelles. Les Etats sont bien placés pour savoir comment protéger leurs intérêts et sur quelles garanties ils peuvent compter. C'est la raison pour laquelle il semble nécessaire de simplifier le libellé actuel de l'article 36 *bis*.

41. M. FLITAN dit que l'assouplissement excessif des modalités du consentement des Etats membres d'une organisation internationale à des obligations découlant d'un traité conclu par cette organisation peut poser de gros problèmes aux petits pays et aux pays de moyenne importance qui ne sont pas encore tout à fait à même d'assurer la défense de leurs intérêts au sein des organisations internationales aux rouages compliqués. Il faut donc éviter toute disposition qui puisse nuire à ces pays. Mais force est de reconnaître que les organisations internationales sont des instruments extrêmement utiles et nécessaires, auxquelles il faut donner les moyens d'agir tout en protégeant les intérêts des petits pays et des pays de moyenne importance.

42. M. Flitan voudrait par ailleurs mettre la Commission en garde contre une politisation excessive de ses débats. Le rôle de la Commission n'est pas de fournir un appui à la CEE ou au CAEM, qui n'en ont nul besoin, mais d'élaborer un projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. Il s'agit plus exactement, pour l'instant, de décider de la manière dont un Etat membre d'une organisation internationale peut signifier son consentement à être lié par des obligations découlant d'un traité conclu par cette organisation. Faut-il assouplir les modalités du consentement ou s'en tenir strictement aux règles de la Convention de Vienne ?

43. Selon M. Flitan, il conviendrait de prévoir un assouplissement des modalités du consentement et d'accepter la possibilité d'un consentement *ex ante*. On ne peut ignorer en effet que les Etats qui concluent un traité multilatéral portant création d'une organisation peuvent inclure dans ce traité une clause en vertu de laquelle l'organisation aura compétence pour conclure, en leur nom, des accords avec des pays tiers ou des organisations internationales tierces. C'est une réalité dont il faut tenir compte. Mais il ne faut pas pour autant conserver l'article 36 *bis*, qui risque de faire la part trop belle à une organisation particulière. Au stade actuel de la codification du droit international, le mieux serait d'élaborer un texte clair et simple qui tiendrait compte de la situation de fait évoquée plus haut tout en protégeant les intérêts des petits Etats et des Etats de moyenne importance. Ce texte qui devrait être plus concis que celui de l'article 36 *bis* pourrait être incorporé dans l'article 35 à la suite du paragraphe 3.

44. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que, vu le long débat auquel l'article 36 *bis* a donné lieu, il avait pensé qu'il pourrait se permettre de garder le silence. Mais malheureusement, des considérations de caractère politique ont été avancées à la séance en cours, qui sont, à son sens, hors de propos,

parce qu'il n'appartient pas à la Commission de juger ou de critiquer l'action d'une organisation internationale. M. Díaz González a donc décidé de ne pas courir le risque de voir son silence mal interprété.

45. Si l'article 36 *bis* a pour seul objectif de protéger les intérêts de la CEE et de la renforcer, M. Díaz González lui-même, en tant que ressortissant d'un pays en développement qui a souffert sous le joug du colonialisme, ne saurait appuyer l'incorporation dans le projet d'articles d'une disposition privilégiant une organisation qui a servi la cause de l'agression colonialiste et impérialiste.

46. Néanmoins, si l'article 36 *bis* a pour objectif de permettre une certaine souplesse dans l'expression du consentement et d'assurer le fonctionnement sans heurt des organisations internationales, M. Díaz González peut consentir à l'inclusion dans le projet d'articles d'une telle disposition de caractère général. Si, comme M. Ouchakov l'a déclaré, les membres de la Commission ne sont pas des prophètes, ils peuvent prévoir certaines tendances, le développement progressif du droit international relevant précisément du mandat de la Commission.

47. Les Etats créent des organisations internationales à des fins précises et ils ne doivent donc pas entraver leur fonctionnement. L'article 36 *bis* a simplement pour but d'assouplir les modalités d'expression du consentement des Etats membres d'une organisation internationale en ce qui concerne les obligations découlant des traités conclus par cette organisation. En rédigeant l'article 36 *bis*, le Rapporteur spécial n'a pas songé en particulier à la CEE. Il a plutôt essayé de poser des jalons pour l'avenir en énonçant des règles générales destinées à protéger les Etats membres des organisations internationales et à assurer le bon fonctionnement de ces organisations.

48. De l'avis de M. Díaz González, la Commission devrait donc adopter l'article 36 *bis*, sous réserve naturellement des amendements qui pourraient en améliorer le libellé, ou alors rédiger un nouvel article 35 *bis*, ou encore ajouter un nouveau paragraphe à l'article 35 pour tenir compte des idées et préoccupations exprimées au cours des débats, concernant en particulier les intérêts des pays du tiers monde.

49. M. OUCHAKOV demande quelques éclaircissements au sujet de l'article 36 *bis*. Il souhaiterait notamment savoir si l'alinéa *a* de cet article s'applique à la CEE, si en concluant un traité avec une organisation internationale, un Etat conclut de ce fait des accords collatéraux avec tous les membres de cette organisation, si, en vertu de ces accords collatéraux, des relations directes s'établissent entre cet Etat et chacun des membres de l'organisation internationale et s'il y a un engagement direct des membres de l'organisation internationale. Autrement dit, l'alinéa *a* vise-t-il réellement à assouplir les modalités de conclusion des accords collatéraux ou répond-il à un autre objectif ?

50. Par ailleurs, M. Ouchakov voudrait savoir si, selon le Rapporteur spécial, un Etat qui conclut un accord avec le CAEM se trouve dans la même situation juridique qu'un Etat qui conclut un accord avec la CEE.

51. Lorsque le CAEM conclut un accord créant des obligations pour ses membres, cet accord comporte tou-

<sup>19</sup> *Annuaire... 1981*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), annexe II, sect. B.3, par. 5.

jours une clause spéciale prévoyant que les pays membres du CAEM doivent accepter expressément ces obligations. S'ils les acceptent, il y a accord collatéral entre chacun d'eux et le pays avec lequel le CAEM a conclu l'accord. Si par la suite un des pays membres du CAEM ne s'acquiesce pas de ces obligations, l'Etat avec lequel le CAEM a conclu l'accord devra s'adresser non pas au CAEM mais au pays concerné, qui s'est expressément engagé à s'acquiescer des obligations découlant de l'accord.

52. M. Ouchakov, pour sa part, ne croit pas qu'un Etat qui aurait conclu un accord avec la CEE et qui ne parviendrait pas à faire respecter cet accord par un des pays membres de la Communauté, puisse s'adresser directement à ce pays. A son avis, il est clair que lorsqu'une organisation internationale du type de celles visées à l'alinéa *a* de l'article 36 *bis* conclut un accord avec un Etat tiers il n'en résulte ni accords collatéraux ni relations directes entre les membres de l'organisation internationale et l'Etat tiers.

53. Quant aux règles pertinentes de l'organisation mentionnées à l'alinéa *a* de l'article 36 *bis*, s'agit-il de règles prévoyant que l'accord ne lie pas l'organisation proprement dite, mais produit directement ses effets entre les membres de l'organisation et l'Etat tiers avec lequel l'organisation a conclu l'accord, ou s'agit-il de règles prévoyant, par exemple, que l'organisation internationale est seule compétente pour conclure des accords, et impliquant que les obligations découlant des accords conclus par l'organisation s'imposent aux Etats ?

54. Toutes ces questions que pose l'article 36 *bis* sont des questions purement juridiques, et non politiques.

*La séance est levée à 13 h 5.*

## 1708<sup>e</sup> SÉANCE

*Lundi 17 mai 1982, à 15 h 5*

*Président : M. Leonardo DÍAZ GONZÁLEZ*

### **Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens** [A/CN.4/340 et Add.1<sup>1</sup>, A/CN.4/343 et Add.1 à 4<sup>2</sup>, A/CN.4/357, A/CN.4/L.337, A/CN.4/L.339, ILC (XXXIV)/Conf.Room Doc.3]

[Point 6 de l'ordre du jour]

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

<sup>2</sup> Reproduits dans le volume de la Série législative des Nations Unies intitulé *Documentation concernant les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.81.V.10).

### PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son quatrième rapport sur la question des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens (A/CN.4/357).

2. M. SUCHARITKUL (Rapporteur spécial) juge souhaitable de récapituler au stade actuel les travaux de la Commission sur la question. L'étude du sujet a commencé en 1978 quand le Groupe de travail sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens a soumis un rapport exploratoire<sup>3</sup> qui contenait notamment un historique de la question et exposait les raisons qui militaient pour son examen dans l'intérêt de la codification et du développement progressif du droit.

3. En 1979, le Rapporteur spécial a soumis un rapport préliminaire<sup>4</sup> où il a passé diverses méthodes en revue et indiqué un certain nombre de sources utilisables. Selon les directives données par la Commission, le Rapporteur spécial devait concentrer d'abord son étude sur les grands principes, avant d'examiner les exceptions, puis la question de l'immunité d'exécution.

4. Dans son deuxième rapport<sup>5</sup>, le Rapporteur spécial a soumis cinq projets d'articles qui constituent la première partie du projet intitulée « Introduction ». L'article 1<sup>er</sup>, sur la portée des articles, a été adopté provisoirement<sup>6</sup>; l'expression « questions relatives à l'immunité [...] », employée dans cette disposition devait laisser une certaine latitude pour l'étude des matières relevant du sujet. Les projets d'articles 2 à 5 ont été présentés, non pas pour examen immédiat, mais simplement pour donner un aperçu des divers éléments à prendre en considération.

5. Les projets d'articles 8 à 10 qui constituent la deuxième partie, intitulée « Principes généraux », ont été soumis dans le deuxième rapport et à nouveau dans le troisième rapport (A/CN.4/340 et Add.1). Après avoir étudié la pratique judiciaire des Etats, les législations nationales et la pratique gouvernementale, le Rapporteur spécial est arrivé à la conclusion qu'il existait une règle de droit international bien établie à l'appui du principe général de l'immunité juridictionnelle des Etats. Comme on l'a observé, la notion est apparue différemment dans les divers systèmes juridiques. Dans le système de « common law », elle est née d'un élargissement de la doctrine de l'immunité du souverain local au bénéfice des souverains étrangers. Au contraire, dans les systèmes de droit civil, la question de l'immunité juridictionnelle a été, avant tout, un problème de compétence ou de juridiction des tribunaux.

6. Le libellé initial de l'article 6 a été modifié avec l'aide du Comité de rédaction. L'emploi de la formule

<sup>3</sup> A/CN.4/L.279/Rev.1, reproduit en partie dans *Annuaire... 1978*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 171 à 173.

<sup>4</sup> *Annuaire... 1979*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 243 et suiv., doc. A/CN.4/323.

<sup>5</sup> *Annuaire... 1980*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 195 et suiv., doc. A/CN.4/331 et Add.1.

<sup>6</sup> Pour le texte du projet d'article 1<sup>er</sup> et le commentaire y relatif, voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 138 et 139.