

Document:-
A/CN.4/SR.1720

Compte rendu analytique de la 1720e 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>)*

3. Tout Etat ou toute organisation internationale ayant qualité pour devenir partie au traité a également qualité pour devenir partie au traité tel qu'il est amendé.

4. L'accord portant amendement ne lie pas les parties au traité qui ne deviennent pas parties à cet accord ; l'alinéa b du paragraphe 4 de l'article 30 s'applique à l'égard de ces parties.

5. Tout Etat ou toute organisation internationale qui devient partie au traité après l'entrée en vigueur de l'accord portant amendement est, faute d'avoir exprimé une intention différente, considéré comme étant

a) partie au traité tel qu'il est amendé ; et

b) partie au traité non amendé au regard de toute partie au traité qui n'est pas liée par l'accord portant amendement.

57. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que l'article 40 n'a fait l'objet d'aucun commentaire de la part des gouvernements ou des organisations internationales.

58. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 40 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

ARTICLE 41 (Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement)

59. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 41, qui est libellé comme suit :

Article 41. — Accords ayant pour objet de modifier des traités multilatéraux dans les relations entre certaines parties seulement

1. Deux ou plusieurs parties à un traité multilatéral peuvent conclure un accord ayant pour objet de modifier le traité dans leurs relations mutuelles seulement

a) si la possibilité d'une telle modification est prévue par le traité ; ou

b) si la modification en question n'est pas interdite par le traité, à condition qu'elle

i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations ; et

ii) ne porte pas sur une disposition à laquelle il ne peut être dérogé sans qu'il y ait incompatibilité avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble.

2. A moins que, dans le cas prévu à l'alinéa a du paragraphe 1, le traité n'en dispose autrement, les parties en question doivent notifier aux autres parties leur intention de conclure l'accord et les modifications que ce dernier apporte au traité.

60. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique qu'aucun gouvernement ni aucune organisation n'a formulé d'observation à propos de l'article 41.

61. M. OUCHAKOV dit qu'il conviendrait de préciser l'expression « traité multilatéral », comme dans la Convention de Vienne.

62. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 41 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹².

ARTICLE 42 (Validité et maintien en vigueur des traités)

63. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 42, qui est libellé comme suit :

Article 42. — Validité et maintien en vigueur des traités

1. La validité d'un traité entre deux ou plusieurs organisations internationales ou du consentement d'une organisation internationale à être liée par un tel traité ne peut être contestée qu'en application des présents articles.

2. La validité d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou du consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un tel traité ne peut être contestée qu'en application des présents articles.

3. L'extinction d'un traité, sa dénonciation ou le retrait d'une partie ne peuvent avoir lieu qu'en application des dispositions du traité ou des présents articles. La même règle vaut pour la suspension de l'application d'un traité.

64. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que l'article 42 n'a pas fait l'objet d'observations de la part des gouvernements ou des organisations internationales. Il pense, comme il le propose dans son onzième rapport (A/CN.4/353, par. 35), qu'il serait peut-être bon de fondre les paragraphes 1 et 2 en un seul, qui serait libellé comme suit :

« 1. La validité d'un traité ou du consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un tel traité ne peut être contestée qu'en application des présents articles. »

La Commission devra probablement revenir sur l'article 42 lorsqu'elle examinera l'article 73.

65. Lors de la première lecture, la Commission s'est demandé, notamment à propos de l'article 42, si elle ne devrait pas rappeler l'Article 103 de la Charte des Nations Unies¹³. C'est un problème qui devra être examiné à la fin de la deuxième lecture de l'ensemble du projet d'articles et la Commission pourrait envisager notamment l'addition d'un article qui, d'une façon générale, renverrait pour l'ensemble du projet à l'Article 103 de la Charte des Nations Unies.

La séance est levée à 13 heures.

¹³ *Annuaire...1979*, vol. II (2^e partie), p. 167, commentaire de l'article 42, par. 3.

1720^e SÉANCE

Vendredi 4 juin 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.1¹, 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]

¹¹ *Idem*, par. 2 et 44.

¹² *Idem*.

¹ Reproduit dans *Annuaire...1981*, vol. II (1^{re} partie).

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE² (suite)

ARTICLE 42 (Validité et maintien en vigueur des traités)³ [fin]

1. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 42 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁴.

ARTICLE 43 (Obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité)

2. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 43, qui est libellé comme suit :

Article 43. — Obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité

La nullité, l'extinction ou la dénonciation d'un traité, le retrait d'une des parties ou la suspension de l'application du traité, lorsqu'ils résultent de l'application des présents articles ou des dispositions du traité, n'affectent en aucune manière le devoir d'une organisation internationale ou, selon le cas, d'un Etat ou d'une organisation internationale de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle cet Etat ou cette organisation est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité.

3. M. REUTER (Rapporteur spécial) signale qu'aucun gouvernement ou organisation internationale n'a formulé d'observations au sujet du projet d'article 43. Il propose donc que cet article soit renvoyé au Comité de rédaction.

4. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 43 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁵.

ARTICLE 44 (Divisibilité des dispositions d'un traité)

5. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 44, qui est libellé comme suit :

Article 44. — Divisibilité des dispositions d'un traité

1. Le droit pour une partie, prévu dans un traité ou résultant de l'article 56, de dénoncer le traité, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application ne peut être exercé qu'à l'égard de l'ensemble du traité, à moins que ce dernier n'en dispose ou que les parties n'en conviennent autrement.

2. Une cause de nullité ou d'extinction d'un traité, de retrait d'une des parties ou de suspension de l'application du traité reconnue aux termes des présents articles ne peut être invoquée qu'à l'égard de l'ensemble du traité, sauf dans les conditions prévues aux paragraphes suivants ou à l'article 60.

3. Si la cause en question ne vise que certaines clauses déterminées, elle ne peut être invoquée qu'à l'égard de ces seules clauses lorsque

a) ces clauses sont séparables du reste du traité en ce qui concerne leur exécution ;

b) il ressort du traité ou il est par ailleurs établi que l'acceptation des clauses en question n'a pas constitué pour l'autre partie ou pour les autres parties au traité une base essentielle de leur consentement à être liées par le traité dans son ensemble ; et

c) il n'est pas injuste de continuer à exécuter ce qui subsiste du traité.

4. Dans les cas relevant des articles 49 et 50, l'Etat ou l'organisation internationale qui a le droit d'invoquer le dol ou la corruption peut le faire soit à l'égard de l'ensemble du traité soit, dans le cas visé au paragraphe 3, à l'égard seulement de certaines clauses déterminées.

5. Dans les cas prévus aux articles 51, 52 et 53, la division des dispositions d'un traité n'est pas admise.

6. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que le projet d'article 44 n'a fait l'objet d'aucune observation de la part des gouvernements ou des organisations internationales. Il propose, en conséquence, que cet article soit renvoyé au Comité de rédaction.

7. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 44 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁶.

ARTICLE 45 (Perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application)

8. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 45, qui est libellé comme suit :

Article 45. — Perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application

1. Un Etat ne peut plus invoquer une cause de nullité d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application en vertu des articles 46 à 50 ou des articles 60 et [62] si, après avoir eu connaissance des faits, cet Etat

a) a explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité est valable, reste en vigueur ou continue d'être applicable ; ou

b) doit, à raison de sa conduite, être considéré comme ayant acquiescé, selon le cas, à la validité du traité ou à son maintien en vigueur ou en application.

2. Une organisation internationale ne peut plus invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application en vertu des articles 46 à 50 ou des articles 60 et [62] si, après avoir eu connaissance des faits, cette organisation

a) a explicitement accepté de considérer que, selon le cas, le traité est valable, reste en vigueur ou continue d'être applicable ; ou

b) doit, à raison de sa conduite, être considérée comme ayant renoncé au droit d'invoquer cette cause ou ce motif.

3. L'acceptation et la conduite prévues au paragraphe 2 sont régies par les règles pertinentes de cette organisation.

9. M. REUTER (Rapporteur spécial) souligne que le projet d'article 45 a soulevé de la part de certains gouvernements des critiques, qui, au demeurant, avaient déjà été formulées au sein de la Commission. Contrai-

² 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^e 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^e partie), p. 121 et suiv.

³ Pour le texte, voir 1719^e séance, par. 63.

⁴ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1740^e séance, par. 2 et 45.

⁵ *Idem*, par. 2 et 46.

⁶ *Idem*, par. 2 et 47.

rement à l'article 45 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui ne comprend qu'un paragraphe, le projet d'article 45 que le Rapporteur spécial propose est divisé en trois paragraphes, le paragraphe 1, concernant les Etats, et les paragraphes 2 et 3, concernant les organisations internationales. C'est sur les règles relatives aux organisations internationales que les critiques ont porté. S'agissant des Etats, une règle est énoncée à l'alinéa *b* du paragraphe 1, qui introduit, comme dans la Convention de Vienne, l'idée de l'acquiescement, et de l'acquiescement par une conduite. Cette idée tient une assez grande place dans la Convention de Vienne, car on a renoncé à y instituer une prescription extinctive en ce qui concerne le droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin.

10. En revanche, l'énoncé pour les organisations internationales d'une règle analogue à celle de l'alinéa *b* du paragraphe 1 a soulevé des critiques. Le Rapporteur spécial rappelle qu'un membre de la Commission a estimé qu'il n'était pas possible d'énoncer une règle prévoyant qu'une organisation internationale, à raison de sa conduite, perdrait le droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application. A l'appui de cette opinion, on a dit qu'une organisation internationale, de par sa structure même, n'avait pas un caractère unitaire ; elle était composée de différents organes qui n'étaient pas nécessairement strictement coordonnés entre eux, certains de ces organes ne siégeaient pas en permanence, et par conséquent l'organisation avait besoin, plus que les Etats, d'être protégée ; dans ces conditions, il n'était pas possible d'accepter une transposition pure et simple à l'organisation internationale de la règle applicable aux Etats. Et cela était encore plus vrai pour la plus importante des causes de nullité, à savoir celle qui était prévue par l'article 46 de la Convention de Vienne et par le projet d'article 46 : la non-validité d'un traité pour non-respect des règles d'une organisation relatives à la conclusion des traités.

11. La Commission a longuement discuté de ce problème, et ces objections n'ont été prises en considération pour l'élaboration du projet d'article 45 que dans une certaine mesure seulement. En effet, si on compare l'alinéa *b* du paragraphe 1 du projet d'article — qui concerne les Etats — à l'alinéa *b* du paragraphe 2 — qui concerne les organisations internationales —, on voit que la règle est en quelque sorte inversée. En ce qui concerne les Etats, il suffit que la conduite révèle un acquiescement — c'est-à-dire une sorte d'attitude passive — tandis que pour les organisations internationales, la conduite doit être considérée comme impliquant une renonciation, la renonciation étant une attitude plus active que l'acquiescement. Ces considérations expliquent le paragraphe 3 du projet d'article, où il est rappelé, une fois de plus, que l'acceptation et la conduite — et la référence à la conduite est importante — prévues au paragraphe 2, donc celles des organisations internationales, sont régies par les règles pertinentes de cette organisation. On a voulu ainsi souligner qu'il est nécessaire, à

l'occasion de l'évaluation des effets d'une conduite, de s'assurer que cette conduite ne comporte pas une violation supplémentaire, une nouvelle violation des règles de l'organisation.

12. Néanmoins le compromis auquel la Commission est parvenue a été jugé insuffisant par certains gouvernements, qui ont estimé qu'il conviendrait probablement de soustraire l'article 46 à l'application du paragraphe 2 du projet d'article 45 et de supprimer l'alinéa *b*. Mais, dans l'ensemble, les gouvernements ont estimé que le projet d'article 45 constitue un compromis satisfaisant, qui répond non seulement aux intérêts de l'organisation contractante, mais aussi à ceux des cocontractants, lesquels, s'il n'était pas tenu compte de la conduite, pourraient avoir à faire face sans limitation de temps — c'est-à-dire aussi bien après des délais qui pourraient être extrêmement longs — à une revendication de nullité, à une demande de suspension de l'application d'un traité, etc. Le Rapporteur spécial pense qu'il ne faut pas modifier le projet d'article 45, qui constitue, à son sens, un compromis très acceptable entre les intérêts en présence.

13. M. OUCHAKOV convient qu'il n'y a pas lieu de modifier la règle applicable aux Etats, qui est reprise de l'article 45 de la Convention de Vienne. En effet, la conduite d'un Etat est aussi celle de chacun des organes qui le composent, l'Etat se caractérisant par l'unicité. Mais le cas de l'organisation internationale est légèrement différent : les organes qui la composent sont en principe compétents dans les limites des pouvoirs et fonctions qui leur sont conférés ; ils ne sont pas subordonnés l'un à l'autre et certains d'entre eux, les organes dits « administratifs » comme le secrétariat, sont permanents. Ainsi donc, se peut-il qu'un organe administratif qui a commencé à appliquer un traité conclu en violation des règles pertinentes de l'organisation engage l'organisation en tant que telle, et notamment l'organe habilité à conclure des traités et qui, depuis le commencement de l'application de ce traité, n'a peut-être pas siégé ? Il est difficile de l'admettre. Un Etat est toujours maître de son droit interne, mais la procédure relative à la modification des règles pertinentes d'une organisation est complexe. Aussi, pour qu'une organisation puisse avoir toute latitude de se retrancher derrière ses règles pertinentes afin d'invoquer à tout moment une cause de nullité d'un traité, il conviendrait de supprimer au paragraphe 2 du projet d'article 45 toute référence à l'article 46. Cela étant, M. Ouchakov juge le libellé du projet d'article 45 assez satisfaisant.

14. M. JAGOTA fait observer qu'il pourrait bien être plus difficile de démontrer qu'une organisation internationale a renoncé à son droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application que de démontrer qu'un Etat a acquiescé à la validité du traité. Un Etat pourrait donc perdre le droit en question plus facilement qu'une organisation internationale, surtout si, comme le prévoit le paragraphe 3, la conduite de l'organisation est régie par sa pratique établie. M. Jagota ne voit pas la raison de cette différence de traitement et pense qu'il convient d'utiliser à

l'alinéa *b* du paragraphe 2 la même formule qu'à l'alinéa *b* du paragraphe 1.

15. M. CALERO RODRIGUES dit qu'il partage l'opinion de M. Jagota. L'article 45 tend à préserver l'intérêt de la stabilité dans les relations conventionnelles. Il serait donc raisonnable, semble-t-il, que les organisations internationales soient soumises aux mêmes conditions que les Etats. Bien entendu, les Etats membres d'une organisation internationale pourraient être lésés si cette organisation concluait irrégulièrement un traité et se trouvait déchu du droit d'en demander la nullité. Mais, le problème est en fait moins grave si l'on tient compte des dispositions du paragraphe 3 car, si en adoptant une conduite indiquant l'acceptation d'un traité, le secrétariat ou un autre organe d'une organisation internationale enfreint les règles de l'organisation, cette conduite ne peut être considérée comme entraînant la perte du droit d'invoquer une cause de nullité du traité. Par conséquent, s'il incline à penser que les paragraphes 1 et 2 devraient être libellés de la même façon, M. Calero Rodrigues est néanmoins prêt à accepter le texte proposé par le Rapporteur spécial comme étant plus proche de la volonté générale des gouvernements.

16. M. McCaffrey dit qu'au départ il ne voyait pas de raison d'établir une distinction entre la situation des Etats et celle des organisations internationales. Toutefois, à la lumière des observations formulées par les organisations internationales et des commentaires du Rapporteur spécial dans son onzième rapport (A/CN.4/353, par. 37), il a abouti à la conclusion qu'il serait souhaitable d'accorder une protection accrue aux Etats membres des organisations internationales. C'est là le but du paragraphe 2 de l'article.

17. M. McCaffrey estime, comme M. Ouchakov, qu'il convient de supprimer au paragraphe 2 de l'article 45 la mention de l'article 46, car il est douteux qu'une organisation internationale puisse, par sa conduite, assumer une compétence pour conclure un traité que ses règles ne lui confèrent pas. Que la conduite de l'organisation internationale concernée soit active ou délibérée n'y change rien. Une telle disposition léserait elle aussi les intérêts des Etats membres de l'organisation.

18. M. LACLETA MUÑOZ dit qu'il avait, lui aussi, pensé à première vue que l'alinéa *b* du paragraphe 1 et l'alinéa *b* du paragraphe 2 devraient être rédigés dans les mêmes termes. Toutefois, après réflexion, il est parvenu à la conclusion que, si une telle solution était possible pour des traités bilatéraux entre un Etat et une organisation internationale, elle risquait de soulever des problèmes pour les traités multilatéraux. Il lui paraît donc préférable de s'en tenir au libellé actuel de l'article.

19. En ce qui concerne le paragraphe 1, les mots « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales » peuvent être supprimés car le type de traité visé par le projet d'article a été suffisamment défini aux articles 1 et 2.

20. M. RIPHAGEN, se référant à la proposition visant à supprimer au paragraphe 2 de l'article 45 le

renvoi à l'article 46, dit que le paragraphe 3 du projet d'article 46 a une portée beaucoup plus large que le paragraphe 1 de cet article, en ce sens qu'il ne prévoit pas que les règles de l'organisation internationale visée doivent avoir une importance fondamentale comme le paragraphe 1 le fait pour le droit interne des Etats. Par conséquent, la suppression au paragraphe 2 de l'article 45 du renvoi à l'article 46 pourrait signifier que l'organisation internationale ne perd jamais le droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité à raison de sa conduite. Le renvoi à l'article 46 doit donc être maintenu.

21. M. FLITAN estime que le renvoi à l'article 46 doit être maintenu parce que les garanties prévues, notamment au paragraphe 3, qui est important, sont suffisantes. La suppression de ce renvoi aura comme conséquence l'instauration, sans justification aucune, de différences entre le domaine d'application de l'article 46, d'une part, et celui des articles 47 à 50, de l'autre. De même, limiter le renvoi aux seuls articles 47 à 50 reviendrait à obliger les organisations internationales à exprimer, dans tous les cas, d'une manière explicite, leur acceptation de considérer comme valide un traité conclu en violation des règles de compétence. La mise en application d'une telle obligation peut créer, selon M. Flitan, de grandes difficultés, parfois même d'ordre politique.

22. M. JAGOTA dit que les statuts de nombreuses organisations internationales ne font pas mention de la capacité de l'organisation de conclure des traités, ni des personnes habilitées à conclure des traités pour le compte de l'organisation, non plus que de la question de la compétence de l'organisation quant à l'objet des traités qu'elle peut conclure. Or, dans la pratique, les organisations internationales n'en concluent pas moins des traités. M. Jagota se demande donc si l'article 46 peut être invoqué pour annuler des traités au motif qu'ils ont été conclus par des personnes qui n'étaient pas habilitées à le faire par les règles pertinentes de l'organisation, en particulier lorsque ces règles ne font aucune mention des personnes habilitées à conclure des traités. Si la pratique établie de l'organisation internationale est non seulement d'accepter que des traités soient conclus en son nom mais même de les ratifier ou de les appliquer, il est alors possible d'invoquer la disposition générale de l'article 45 pour réfuter l'argument fondé sur l'article 46. Par conséquent, il est faux de dire que la compétence d'une organisation internationale pour conclure des traités ne découle pas de sa conduite et de sa pratique établie. Il serait donc opportun de maintenir au paragraphe 2 de l'article 45 la référence à l'article 46.

23. M. NJENGA souscrit à la position de M. Jagota. Les actes constitutifs de nombreuses organisations internationales ne font aucune mention de la compétence de l'organisation pour conclure des traités. Or la conclusion de traités par des organisations internationales est devenue une pratique établie. On ne saurait cependant assimiler les conséquences de la conduite des Etats à celles de la conduite des organisations internationales, car les Etats ont des mécanismes internes permettant de régulariser des actions

qui pourraient paraître à première vue entachées de nullité, alors que, dans le cas des organisations internationales, seuls peuvent intervenir les organes directeurs, qui dans bien des cas ne se réunissent que rarement. Il est donc justifié d'énoncer des règles plus contraignantes en ce qui concerne la conduite des organisations internationales qu'en ce qui concerne celle des Etats. Les règles des organisations internationales doivent être considérées comme protégeant les intérêts des Etats membres susceptibles d'être lésés par la conduite de fonctionnaires.

24. Au paragraphe 3 de l'article 45, il serait peut-être indiqué de se référer non seulement aux règles pertinentes mais aussi à la pratique de l'organisation, car les règles de nombreuses organisations internationales ne font aucune mention de la compétence pour conclure des traités, et encore moins de la conduite, qui semble être plutôt une question de pratique établie. Enfin, M. Njenga estime qu'au paragraphe 2 de l'article 45 le renvoi à l'article 46 doit être supprimé. Si un fonctionnaire d'une organisation internationale conclut un accord en violation des règles de l'organisation, les conséquences doivent être considérées comme nulles et non avenues, que la violation soit ou non manifeste.

25. M. SUCHARITKUL dit que, même dans le cas des Etats, l'application du principe de l'acquiescement a toujours été difficile, parce qu'un Etat risque, par l'effet de la prescription, de perdre son droit d'invoquer une cause de nullité. Il est donc très difficile de déterminer si un Etat a acquiescé à la validité d'un traité à raison de sa conduite. Le droit international semble cependant avoir évolué dans cette direction. Les Etats étant présumés égaux, la règle de l'acquiescement s'applique également à tous. Toutefois, l'application d'une telle règle aux organisations internationales serait inconcevable car toutes les organisations ne sauraient être considérées comme égales. Pour comprendre le principe de l'acquiescement, il faut connaître le droit international ; or, si certaines organisations internationales disposent des services de nombreux juristes, d'autres, comme la CESAP, n'ont pas de conseiller juridique.

26. M. AL-QAYSI croit savoir que les services juridiques sont fournis aux commissions régionales par le Bureau des affaires juridiques de l'ONU et que les commissions économiques reçoivent, par conséquent, d'excellents avis juridiques. C'est du moins le cas de la CEAO. De plus, la conduite d'une organisation internationale peut être appréciée compte tenu de sa pratique établie, telle qu'elle ressort de ses règles, de ses résolutions et de ses décisions.

27. M. REUTER (Rapporteur spécial) souhaite tout d'abord faire une observation très générale en précisant que le projet d'article 45 doit, bien entendu, être lu en conjonction avec le projet d'article 46 et avec l'article 2, qui a été adopté définitivement par la Commission et où, au paragraphe 1, al. j, se trouve définie l'expression « règles de l'organisation ».

28. Répondant à la question de M. Jagota quant à la différence qui existe entre l'alinéa b du paragraphe 1

et l'alinéa b du paragraphe 2 du projet d'article 45, le Rapporteur spécial signale qu'à première vue la différence n'est pas grande, puisqu'aussi bien l'acquiescement aboutit à une renonciation. Mais le mot « acquiescement » renferme nombre d'éléments et il peut impliquer une attitude purement passive, ou plus précisément un silence gardé. S'agissant des Etats, la Convention de Vienne utilise le mot « acquiescement », qui n'exclut pas que l'Etat, en raison de sa solidité, de sa bonne organisation, puisse être lié par un silence gardé pendant un certain temps, dans certaines circonstances. Pour les organisations internationales, ce mot n'a pas été retenu, et c'est le mot « renonciation » qui lui a été préféré, par souci de précision et pour exclure un effet qui serait dû simplement au silence. Et de fait, il est tout à fait possible qu'une organisation garde le silence, non seulement au niveau d'un organe administratif, pour des considérations politiques, mais aussi au niveau d'un organe composé de représentants gouvernementaux, et cela en raison de circonstances d'ordre politique. Le silence, s'il est une forme de passivité totale, n'est jamais une condition suffisante lorsqu'il s'agit d'une organisation internationale.

29. Quant à la deuxième question de M. Jagota, qui a d'ailleurs été reprise par d'autres membres de la Commission et qui concerne la définition de l'expression « règles pertinentes » par rapport à la conduite, le Rapporteur spécial souligne qu'en tant que telle la conduite n'est pas une pratique bien établie : elle la précède, puisque aussi bien une pratique bien établie, c'est une conduite qui a duré, qui a subi l'épreuve du temps.

30. Quant au paragraphe 3, dont l'importance a été relevée par M. Flitan, le Rapporteur spécial pense qu'il doit être maintenu. Dans le cas où le renvoi à l'article 46 serait supprimé, ce paragraphe perdrait alors sa raison d'être. En effet, le paragraphe 3 n'a pas pour raison d'être l'acceptation, laquelle est soumise aux règles pertinentes de l'organisation : il vise la conduite. Pour beaucoup d'organisations internationales il n'y a pas de règles écrites au départ, ou alors ces règles sont insuffisantes, en ce qui concerne la compétence pour conclure des traités. Prenant le cas de l'ONU, le Rapporteur spécial suppose qu'au cours des premières années de l'existence de l'Organisation le Secrétaire général ait conclu un accord mineur, concernant une affaire administrative, alors que la Charte ne lui confère aucun pouvoir en la matière : c'est là une conduite de l'Organisation ; répétée, cette conduite devient une pratique. L'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, ou tout autre organe de l'ONU, aurait pu soutenir que cette conduite n'était pas conforme à la Charte, et l'Organisation n'aurait pas été liée par cet accord, car il ne s'agissait pas d'une pratique bien établie ; dans ce cas, c'est le paragraphe 3 du projet d'article 45 qui joue. Mais s'il s'agit d'une pratique bien établie — et aux termes de l'article 2 du projet d'articles cette pratique bien établie fait partie des règles de l'organisation —, c'est le paragraphe 2 du projet d'article 45 qui joue, faute de quoi des situations impossibles surgiraient.

31. Le Rapporteur spécial se réfère à cet égard aux observations que toutes les organisations internationales ont faites à propos de la représentation des Etats auprès des organisations internationales et dans les organisations internationales : les organisations ont déclaré accepter la formule « pratique bien établie », étant entendu que cette expression ne sera pas en elle-même un obstacle absolu à l'apparition de pratiques nouvelles. Et de fait, lorsque la Commission parle de « pratique bien établie », elle n'entend pas par là les pratiques bien établies au moment de la conclusion d'une convention ou d'un tout autre texte du même genre : elle n'exclut pas les pratiques futures. Mais tant qu'une pratique n'est pas bien établie, elle n'a pas force de règle de droit et par conséquent l'organisation conserve tous ses droits — et elle dispose d'un certain temps pour cela.

32. Le Rapporteur spécial indique qu'il est impossible aux organisations internationales de fonctionner si elles n'ont pas la possibilité d'établir des pratiques, qui deviendraient avec le temps des règles de droit. C'est ainsi que le Conseil de sécurité a développé une pratique qui est aujourd'hui établie et qui, bien qu'elle ne soit pas écrite, est consacrée par l'acceptation de tous les Etats et aussi par la CIJ. C'est dans cet esprit que le projet d'article 45, qui assure un équilibre très délicat, a été élaboré. Parlant en tant que membre de la Commission. M. Reuter dit qu'à son avis la Commission devrait se garder de modifier ce projet d'article.

33. M. NI estime qu'à l'alinéa *b* du paragraphe 2 le Rapporteur spécial est peut-être fondé à exiger plus qu'un acquiescement de la part des organisations internationales. Il y a certes une différence entre le régime prévu pour les Etats et le régime prévu pour les organisations internationales, mais il est difficile de dire jusqu'où elle va. Il est vrai que l'acquiescement a des effets par sa passivité et que la conduite d'une organisation internationale doit nécessairement comporter une renonciation effective, comme le Rapporteur spécial l'a souligné dans son onzième rapport (A/CN.4/353, par. 38). Cependant, M. Ni n'est pas convaincu que, si une organisation internationale a effectivement renoncé au droit d'invoquer une cause de nullité, l'alinéa *b* du paragraphe 2 soit absolument nécessaire. En fait, en cas de renonciation effective, l'organisation internationale se verra opposer une fin de non-recevoir. Etant donné que la différence entre la situation des Etats et celle des organisations internationales n'est peut-être pas aussi grande qu'on l'a donné à entendre, les organisations internationales seraient, de l'avis de M. Ni, suffisamment protégées si le principe de l'acquiescement, énoncé à l'alinéa *b* du paragraphe 1, l'était aussi à l'alinéa *b* du paragraphe 2. La Commission pourrait alors simplifier l'article 45 en fusionnant les paragraphes 1 et 2.

34. M. OUCHAKOV souscrit aux vues exprimées par le Rapporteur spécial. Il ajoute que la Commission ne devrait se référer à la notion de conduite d'une organisation internationale qu'avec la plus grande prudence. Cette notion n'a jamais été définie, tandis que la notion correspondante de comportement d'un Etat

a été explicitée dans la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites⁷. Selon l'article 3 de ce projet, le comportement d'un Etat consiste en une action ou en une omission qui lui est attribuable d'après le droit international et, d'après l'article 5, ce comportement peut émaner de tout organe d'un Etat ayant ce statut d'après le droit interne de cet Etat, pour autant que, en l'occurrence, il ait agi en cette qualité. Le comportement de tout organe d'un Etat ou de l'une quelconque de ses subdivisions est considéré comme comportement de cet Etat. Cela est vrai, par exemple, d'un ministère des affaires étrangères et de tout département de ce ministère. Rien ne permet d'affirmer, en revanche, que la conduite de tout organe d'une organisation internationale est attribuable à cette organisation. Dans un certain sens, la conduite de la CDI peut être considérée comme conduite de l'ONU, mais elle n'oblige cependant pas cette organisation. C'est pourquoi M. Ouchakov préférerait que la Commission se contente de l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 45, qui prévoit une acceptation explicite, et qu'elle renonce à l'alinéa *b*, qui ne manquerait pas de soulever des difficultés d'application plus grandes encore que celles signalées par M. Sucharitkul à propos de l'alinéa *b* du paragraphe 1 relatif aux Etats.

35. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 45 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁸.

ARTICLE 46 (Violation de dispositions concernant la compétence pour conclure des traités)

36. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 46, qui est libellé comme suit :

Article 46. — Violation de dispositions concernant la compétence pour conclure des traités

1. Le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale.

2. Dans le cas visé au paragraphe 1, une violation est manifeste si elle est objectivement évidente pour tout Etat se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi.

3. Le fait que le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité a été exprimé en violation d'une disposition des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cette organisation comme viciant son consentement, à moins que cette violation n'ait été manifeste.

4. Dans le cas visé au paragraphe 3, une violation est manifeste si elle est ou doit être connue par tout Etat contractant ou toute autre organisation contractante.

37. M. REUTER (Rapporteur spécial) signale que l'article 46 a donné lieu à un certain nombre d'obser-

⁷ Pour le texte, voir *Annuaire...1980*, vol. II (2^e partie), p. 29 et suiv.

⁸ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1740^e séance, par. 2 et 48.

vations de la part des Etats. Les paragraphes 1 et 2 de cet article, qui concernent les Etats, sont la reproduction exacte des paragraphes 1 et 2 de l'article 46 de la Convention de Vienne. Les paragraphes 3 et 4, qui concernent les organisations internationales, sont différents à certains égards. Le paragraphe 1 de l'article à l'examen exige, en ce qui concerne les Etats, qu'il y ait violation manifeste d'une règle et que cette règle soit d'une importance fondamentale. Cette dernière condition n'est pas exigée pour les organisations internationales, au paragraphe 3. C'est pour mieux protéger les organisations internationales qu'il est prévu que toute violation manifeste d'une de leurs règles concernant la compétence pour conclure des traités peut être invoqué par elles.

38. Il convient de rappeler, à propos du paragraphe 2 de l'article 46 de la Convention de Vienne — qui définit le caractère manifeste d'une violation —, que c'est la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités qui l'a ajouté en reprenant une définition proposée par le Rapporteur spécial chargé de ce sujet. Lorsque la Commission a examiné l'application de cette définition au cas particulier des organisations internationales, certains de ses membres ont fait observer que la notion de pratique habituelle, qui avait été retenue pour les Etats, avait une signification bien précise. En effet, tous les Etats sont organisés de même en ce qui concerne leurs relations extérieures, ainsi qu'il ressort de l'article 7 du projet. Selon cette disposition, les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères ainsi que certains diplomates, quel que soit l'Etat qu'ils représentent, ont des compétences identiques au regard du droit international. La référence à la pratique habituelle des Etats visait donc bien la pratique de tous les Etats. En ce qui concerne les organisations internationales, il n'est pas possible de se référer à une pratique habituelle car aucune pratique commune à toutes les organisations internationales n'est discernable. Certaines d'entre elles, prises individuellement, peuvent avoir une pratique habituelle, encore que beaucoup n'aient pas de pratique bien établie. C'est pourquoi la Commission a préféré se référer au fait qu'une violation est connue ou qu'elle doit être connue⁹. Cette dernière exigence vise le cas fréquent où une organisation conclut un traité avec un ou plusieurs de ses Etats membres. Dans ce cas, il n'est pas admissible qu'un Etat membre prétende ne pas connaître les règles de l'organisation relatives à la compétence pour conclure des traités.

39. Enfin, le Rapporteur spécial indique qu'il a été suggéré de modifier le titre de l'article 46, qui s'éloigne inutilement du titre de l'article correspondant de la Convention de Vienne. Comme il n'est évidemment pas possible d'intituler l'article examiné « Dispositions du droit interne concernant la compétence pour conclure des traités », à l'instar de l'article 46 de la Convention de Vienne, la Commission pourrait l'intituler simplement « Dispositions

concernant la compétence pour conclure des traités », formule qui serait applicable à la fois aux Etats et aux organisations internationales, et qui ferait l'économie du terme « violation ».

40. M. OUCHAKOV n'a pas d'observation à formuler sur l'article 46 proprement dit, mais il souhaiterait que cette disposition soit réexaminée compte tenu des paragraphes 2 et 3 de l'article 45. D'après le paragraphe 3 de l'article 46, une organisation internationale peut invoquer la violation manifeste d'une de ses règles relatives à la compétence pour conclure des traités. D'après les alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 de l'article 45, elle ne peut plus l'invoquer si elle a explicitement accepté de considérer que le traité est valable, reste en vigueur ou continue d'être applicable ou si, à raison de sa conduite, elle doit être considérée comme ayant renoncé au droit d'invoquer ce motif. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 45, l'acceptation et la conduite sont régies par les règles pertinentes de l'organisation. Tandis que l'existence de règles relatives à l'acceptation n'est pas douteuse, il est fort peu probable qu'il existe des règles concernant la conduite. M. Ouchakov voit mal comment une organisation internationale peut, par sa conduite, être considérée comme ayant renoncé au droit d'invoquer une violation manifeste d'une de ses règles de compétence pour conclure des traités. Tandis que tout organe d'un Etat engage cet Etat par son comportement, la conduite d'un organe d'une organisation internationale n'est pas nécessairement attribuable à cette organisation.

41. M. LACLETA MUÑOZ constate que le paragraphe 2 de l'article 46 considère une violation comme manifeste si elle est objectivement évidente pour « tout Etat » se comportant en la matière conformément à la pratique habituelle et de bonne foi. Cette disposition semble omettre le cas d'un traité conclu avec une ou plusieurs organisations internationales. En revanche, conformément au paragraphe 4, la violation d'une règle d'une organisation est manifeste si cette violation est ou doit être connue par « tout Etat contractant ou toute autre organisation contractante ». M. Lacleta Muñoz se demande si les mots « tout Etat » sont seuls à figurer au paragraphe 2 parce que celui-ci a été repris textuellement de la disposition correspondante de la Convention de Vienne, ou si c'est à dessein qu'il n'y est pas fait mention des organisations internationales. Cette divergence entre les paragraphes 2 et 4 pourrait être facilement éliminée s'il était fait mention dans l'un et l'autre des « parties contractantes ».

42. M. QUENTIN-BAXTER appelle l'attention du Comité de rédaction sur le fait qu'il serait peut-être opportun d'aligner le texte anglais du paragraphe 4 sur les textes français et espagnol en remplaçant le mot « cognizance » par le mot « knowledge ». S'il propose cette modification, c'est parce que les auteurs anglais établissent souvent une distinction entre « cognition » et « cognizance », « cognition » étant la simple connaissance alors que « cognizance » est la connaissance dont on peut tirer des conséquences juridiques.

43. M. JAGOTA dit qu'il peut souscrire à la distinction établie, à l'article 46, entre les Etats et les organi-

⁹ Voir *Annuaire...1979*, vol. II (2^e partie), p. 170 et 171, commentaire de l'article 46.

sations internationales en ce qui concerne les violations qu'ils peuvent invoquer et le sens donné à l'expression « violation manifeste ». Il semblerait néanmoins que le libellé du paragraphe 2 soit incomplet. En effet, s'agissant d'un traité entre un Etat et une organisation internationale, à propos duquel l'Etat invoque le paragraphe 1 pour affirmer que le traité a été conclu par une personne non compétente pour conclure des traités, on ne saura pas si c'est le paragraphe 2, qui ne vise que les Etats, ou le paragraphe 4, qui vise aussi bien les Etats contractants que les organisations internationales contractantes, qui s'applique pour ce qui est du sens de l'expression « violation manifeste ».

44. Il appartiendra donc au Comité de rédaction de décider, non seulement s'il doit être fait mention au paragraphe 2 d'une organisation internationale, mais aussi si, ce faisant, on mettrait en cause la raison d'être de la distinction qui est établie, à l'article 46, entre les violations de dispositions concernant leur compétence pour conclure des traités qui peuvent être invoquées par les Etats et par les organisations internationales comme viciant leur consentement.

45. M. BALANDA ne doute pas de l'utilité de l'article 46 mais craint que son application ne pose des problèmes d'interprétation. Se référant au paragraphe 1, il se demande par exemple quand une règle de droit interne doit être considérée comme étant « d'importance fondamentale ». Vise-t-on les règles de droit constitutionnel, qui sont généralement placées au-dessus de toutes les autres règles de droit, ou vise-t-on aussi certaines règles dérivant du droit constitutionnel ou relevant d'autres branches du droit ? Qui apprécie si une règle est d'une importance fondamentale ? Si c'est à l'Etat désireux de se délier d'un traité que cela incombe, on peut craindre qu'en pareil cas les Etats ne soient tentés d'attribuer systématiquement une importance fondamentale à la règle violée. Dans ces conditions, le paragraphe 1 n'atteindrait pas son but.

46. La définition du caractère manifeste de la violation n'est pas très claire non plus. Dans le cas des Etats, une violation est considérée comme étant manifeste si elle est objectivement évidente. On s'attendrait alors à un critère objectif applicable à tous les Etats. Dans le cas des organisations internationales, aucun critère objectif n'est proposé. Une violation est manifeste si elle est ou doit être connue par tout Etat contractant ou toute autre organisation contractante. Il y a donc une présomption de connaissance du droit du cocontractant. En droit interne, cette présomption ne s'applique qu'à ceux qui sont régis par une certaine loi et qui sont censés ne pas l'ignorer. Il ne paraît guère possible de transposer cette présomption en droit international, car il arrive souvent que le cocontractant ne soit pas en mesure de savoir si un traité conclu avec une organisation l'a été conformément aux règles pertinentes de cette organisation.

La séance est levée à 13 heures.

1721^e SÉANCE

Lundi 7 juin 1982, à 15 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.1¹, 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 LECTURE² (suite)

ARTICLE 46 (Violation de dispositions concernant la compétence pour conclure des traités)³ [fin]

1. M. FLITAN estime que le texte de l'article 46 est acceptable, mais que c'est avec raison que plusieurs membres de la Commission ont mis l'accent sur les difficultés d'application que cet article, aussi bien que l'article 45, risque de soulever. Il appuie entièrement l'appel à la prudence lancé par M. Ouchakov (1719^e séance). Il lui semble cependant que les difficultés évoquées sont d'ordre plutôt pratique que théorique. Dans le souci de concilier les intérêts en présence, il importe d'ailleurs de prendre en considération d'autres aspects très importants, comme l'intérêt de la stabilité des rapports juridiques internationaux. A cet égard, le champ d'application de l'article 46 doit être considéré dans le contexte de l'article 45 et le renvoi à l'article 46 qui figure au paragraphe 2 de l'article 45 doit être intégral, en ce sens qu'il doit s'appliquer aussi bien à l'alinéa *a* qu'à l'alinéa *b* de ce paragraphe. Certes, le paragraphe 3 de l'article 46 vise une situation très grave et compliquée, dont le Rapporteur spécial (1720^e séance) a donné un exemple significatif. Si une organisation internationale conclut, en violation de ses règles de compétence pour la conclusion des traités, un accord en vue de faire bénéficier un pays en développement d'une assistance technique et si l'assemblée générale de cette organisation approuve et met à la disposition du pays bénéficiaire les moyens financiers prévus, pourquoi insister pour que cette organisation accepte explicitement le texte de l'accord ? L'élimination à l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 45 du renvoi à l'article 46 conduirait à une situation peut-être inextricable. D'une part, la solution ne serait pas la même que pour les autres situations graves visées au paragraphe 2 de l'article 45, celles dont traitent les articles 47 et suivants, d'autre part,

¹ Reproduit dans *Annuaire... 1981*, vol. II (1^{re} partie).

² 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^e 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^e partie), p. 121 et suiv.

³ Pour le texte, voir 1720^e séance, par. 36.