

Document:-
A/CN.4/SR.1721

Compte rendu analytique de la 1721e 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>)*

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.

il s'ensuivrait que les organisations internationales devraient toujours recourir à l'acceptation explicite écrite, ce qui pourrait poser des problèmes politiques ou en tout cas pratiques.

2. Il est sans aucun doute dans l'intérêt des pays en développement que les rapports juridiques internationaux soient stables. Certains ont souligné avec raison qu'il fallait sauvegarder les intérêts des organisations internationales, mais il importe tout autant de sauvegarder ceux de leurs partenaires. Or, les Etats qui concluent le plus grand nombre d'accords internationaux semblent être les pays en développement, et il est de fait que ces pays sont moins en mesure que les pays industrialisés de s'assurer concrètement du comportement des organisations internationales avec lesquelles ils peuvent conclure des accords. La sécurité des rapports juridiques internationaux est donc aussi dans leur intérêt.

3. Pour ce qui est du titre de l'article 46, M. Flitan suggère un libellé plus précis que celui proposé par le Rapporteur spécial (*ibid.*, par. 39) et qui serait : « Dispositions du droit interne d'un Etat ou des règles d'une organisation internationale concernant la compétence pour conclure des traités ».

4. M. NI dit que l'absence du membre de phrase « et ne concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale » au paragraphe 3 de l'article 46 peut donner l'impression que, dans le cas d'une organisation internationale, contrairement à celui d'un Etat, le consentement peut être vicié indépendamment de la question de savoir si la règle transgressée a ou non une importance fondamentale. Les raisons de cette distinction ne sont pas claires. Des membres de la Commission ont fait valoir que la question de l'importance fondamentale était hautement subjective ; pourtant la même question se pose au paragraphe 1, à propos de la violation du droit interne des Etats. D'autre part, la différence de formulation entre les paragraphes 2 et 4 équivaut à présumer la question résolue. L'argument selon lequel, en ce qui concerne la compétence pour conclure des traités, il existe une sorte de pratique habituelle normale entre Etats mais non entre organisations internationales n'est pas entièrement fondé. Les organisations internationales existent depuis de nombreuses décennies et il est difficile de parler d'une absence totale de pratique susceptible de guider la conduite de leurs relations avec d'autres entités. Comme cela a été proposé précédemment, on peut aussi entendre, par « pratique habituelle », une norme de conduite habituelle dans les relations avec d'autres entités. De plus, le paragraphe 2 pose l'exigence de la « bonne foi », qui est applicable en toutes circonstances.

5. En ce qui concerne le titre de l'article, M. Ni réagit favorablement tant à la suggestion du Rapporteur spécial (*ibid.*) qu'à celle de M. Flitan. La formule de M. Flitan est plus longue, mais elle a l'avantage d'être très précise, car elle s'adresse à la fois aux Etats et aux organisations internationales.

6. M. AL-QAYSI rappelle qu'à la précédente séance, M. Jagota a soulevé la question de savoir quel est le critère de la violation manifeste dans le cas d'un traité conclu entre un Etat et une organisation internationale lorsqu'un Etat invoque le défaut de compétence pour conclure des traités. L'article 46, qui avait fait l'objet de

longues discussions à la Commission en 1979, avait été initialement présenté par le Rapporteur spécial sous la forme d'un seul paragraphe auquel venaient s'ajouter deux variantes, une variante A (par. 2 et 3) et une variante B (par. 2, 3 et 4)⁴. Le Comité de rédaction a choisi la variante B ; puis, pour tenir compte de l'objection selon laquelle la « pratique habituelle » n'était pas une notion facile à définir, il a remanié le paragraphe 4 et a défini une violation comme manifeste non par référence à la pratique habituelle des Etats, mais du point de vue des cocontractants d'une organisation.

7. Le paragraphe 2 dispose qu'une violation est manifeste « si elle est objectivement évidente pour tout Etat » ; il ne contient aucune référence à une organisation internationale, ce qui peut laisser supposer qu'il y a une lacune dans le texte. Il semble que le paragraphe 2 puisse être envisagé de deux manières différentes. On peut dire que, du moment qu'un Etat invoque une violation, le critère de la violation manifeste qui doit être retenu est celui qui est applicable aux Etats et que, quand c'est une organisation internationale qui invoque une violation, comme dans l'exemple donné par M. Jagota, le critère de la violation manifeste doit être celui qu'énonce le paragraphe 4. Parallèlement, on peut aussi soutenir que, du moment que le paragraphe 1 mentionne les organisations internationales et que le paragraphe 2 définit la violation manifeste dans le cadre de ces paramètres, il s'agit d'une lacune plus apparente que réelle. Même si, au paragraphe 2, l'on ajoute les mots « ou pour toute organisation internationale » après le mot « Etat », le critère applicable sera encore celui qui est applicable aux Etats. Cette modification aurait cependant l'avantage de faire disparaître la lacune apparente dans le texte ; les difficultés relatives à la « pratique habituelle » n'existeraient pas puisque la pratique habituelle visée au paragraphe 2 est la pratique des Etats. Quel que soit le point de vue adopté, le paragraphe 2 contient une lacune apparente et M. Al-Qaysi croit que le Gouvernement du Royaume-Uni a fait allusion à ce problème dans ses observations⁵. Le Comité de rédaction pourra peut-être y remédier.

8. M. CALERO RODRIGUES dit que la Convention de Vienne, afin de préserver la stabilité des liens conventionnels, prévoit que le fait que le consentement d'un Etat à être lié par un traité a été exprimé en violation de son droit interne concernant la compétence pour conclure des traités ne peut être invoqué par cet Etat que si la violation est manifeste et concerne une règle de son droit interne d'importance fondamentale. Les paragraphes 3 et 4 du projet d'article 46 prévoient plusieurs différences en ce qui concerne le cas des organisations internationales. La première différence est que la violation doit simplement être manifeste, sans devoir nécessairement concerner une règle d'importance fondamentale. M. Calero Rodrigues pense lui aussi que cette différence de traitement n'est pas très justifiée. Si cette dernière exigence est posée pour les Etats, elle doit l'être également pour les organisations internationales.

⁴ *Annuaire...* 1979, vol. I, p. 86, 1550^e séance, par. 22.

⁵ *Annuaire...* 1981, vol. II (2^e partie), annexe II, sect. A.11, par. 17.

9. La seconde différence a trait à la définition de la violation manifeste. De l'avis de M. Calero Rodrigues, la Commission devrait rester aussi près que possible du libellé de la Convention de Vienne et appliquer aux organisations internationales la même norme qu'aux Etats. Il conviendrait donc d'aligner le paragraphe 4 sur le paragraphe 2, les mots « tout Etat » étant simplement remplacés par les mots « toute organisation internationale » ; sous sa forme actuelle, le paragraphe 4 est beaucoup plus difficile à comprendre que le paragraphe 2. Si toutefois la Commission préférerait s'en tenir au libellé actuel du paragraphe 4, M. Calero Rodrigues pense, comme M. Quentin-Baxter (1720^e séance) que, dans le texte anglais, le mot « cognizance » qui a un sens technique particulier, devrait être remplacé par le mot « knowledge ».

10. M. OUCHAKOV fait observer que, si le paragraphe 1 de l'article 46 de la Convention de Vienne se réfère aux règles du droit interne « d'importance fondamentale », c'est parce que la législation d'un Etat peut entrer dans des détails qu'un autre Etat n'est pas censé connaître, mais que cet autre Etat doit connaître les dispositions fondamentales telles que celles qui figurent dans la loi organique ou dans les textes législatifs concernant spécialement la compétence pour conclure des traités. Or, une telle différenciation ne peut pas être faite en ce qui concerne les organisations internationales. En conséquence, il ne serait pas indiqué d'utiliser la même terminologie pour les Etats et pour les organisations internationales.

11. M. REUTER (Rapporteur spécial), résumant le débat, précise d'abord qu'il laissera de côté les points d'ordre purement rédactionnel, et notamment ceux qui se rapportent au titre, car ils relèvent du Comité de rédaction. Répondant à une question posée par M. Jagota et reprise notamment par M. Al-Qaysi, le Rapporteur spécial rappelle que seul l'Etat ou l'organisation victime d'une violation peut invoquer cette violation dans les cas prévus à l'article 46. D'après le paragraphe 2 de cet article, 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. Si la Commission s'est ainsi référée à une évidence objective et générale, c'est parce qu'il existe une pratique uniforme pour tous les Etats. A ce propos, M. Calero Rodrigues a fait observer que, du point de vue constitutionnel, ce n'est pas tout à fait le cas, car il existe des règles constitutionnelles différentes. Pour le Rapporteur spécial, on ne se réfère pas vraiment aux règles constitutionnelles, mais à la pratique, qui veut qu'en matière de communications, certains représentants des Etats ont des compétences identiques au regard du droit international. Si l'on admet que l'article 7 du projet sous-tend le paragraphe 2 de l'article 46, la rédaction de ce paragraphe est tout à fait correcte et il n'y a pas lieu d'y mentionner les organisations internationales. En revanche, cette mention est nécessaire si l'on estime que ce paragraphe doit se référer également à la pratique constitutionnelle dans toute sa complexité. Pour le Rapporteur spécial, la Commission n'a pas qualité pour interpréter la Convention de Vienne, et la légère différence entre les textes anglais et français ne justifie pas qu'on modifie le paragraphe 2 de l'article 46.

12. Pour ce qui est du paragraphe 4, on a fait valoir qu'au fond rien n'empêcherait de choisir pour les organisations internationales la même solution que pour les Etats. A ce sujet, le Rapporteur spécial rappelle qu'en première lecture, la Commission a constaté qu'on peut admettre qu'il existe, à quelques exceptions près, une pratique établie pour chaque organisation, mais qu'il n'existe pas de pratique générale commune à toutes les organisations internationales⁶. Ainsi qu'il ressort du projet d'article 7, il n'existe pas de représentants qualifiés des organisations internationales dont on peut dire qu'ils sont investis, selon une règle générale du droit international, du pouvoir de communiquer le consentement de ces organisations. Dans ces conditions, il est clair que le paragraphe 4 de l'article 46 devait s'écarter de la règle énoncée au paragraphe 2. On ne s'y réfère plus à une évidence objective mais à un phénomène subjectif. Il s'agit de savoir si la règle est connue ou devrait l'être. Avec cette dernière hypothèse, on introduit un élément de responsabilité. On rétorquera peut-être que cela n'a rien de surprenant étant donné que, dans les innombrables doctrines relatives aux conditions dans lesquelles un Etat peut invoquer la nullité constitutionnelle de son consentement, nombre d'auteurs ont fait valoir que, même si le consentement est constitutionnellement irrégulier, un Etat voit sa responsabilité engagée s'il a déclaré à un autre Etat que la ratification avait été déposée régulièrement, par l'intermédiaire d'un organe habilité par le droit international général. La sanction, c'est que cet Etat est tenu d'exécuter le traité bien qu'il soit constitutionnellement nul.

13. En définitive, bien que le paragraphe 4 se présente sous une toute autre forme que le paragraphe 2, l'idée dont il s'inspire n'est pas tellement différente. Il s'agit de savoir si l'on accepte qu'il n'existe pas de pratique générale pour toutes les organisations internationales, auquel cas l'article 46 est bien rédigé. Si l'on estime qu'une telle pratique existe ou si le paragraphe 2 est interprété différemment, la question peut alors être réexaminée. Il convient cependant de rappeler que de longues discussions ont été consacrées à cette question et qu'elles ont débouché sur une formule miraculeusement équilibrée, reprise de l'article correspondant de la Convention de Vienne. Certes, les objections soulevées par certains membres de la Commission montrent que cette formule n'est pas parfaite ; comme un ancien membre de la Commission l'a fait observer, elle doit au moins éviter des discussions théoriques infinies sur le monisme et le dualisme. En conclusion, le Rapporteur spécial considère qu'il conviendrait de renvoyer l'article 46 au Comité de rédaction sans toucher à son équilibre, faute de quoi il faudrait revoir non seulement l'article 7 mais aussi l'article 47, voire d'autres articles.

14. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 46 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁷.

⁶ *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 171, commentaire de l'article 46, par. 4.

⁷ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1740^e séance, par. 2 et 49 à 51.

ARTICLE 47. (Restriction particulière du pouvoir d'exprimer ou de communiquer le consentement à être lié par un traité)

15. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 47, qui est libellé comme suit :

Article 47. — Restriction particulière du pouvoir d'exprimer ou de communiquer le consentement à être lié par un traité

1. Si le pouvoir d'un représentant d'exprimer le consentement d'un Etat à être lié par un traité déterminé a fait l'objet d'une restriction particulière, le fait que ce représentant n'a pas tenu compte de celle-ci ne peut pas être invoqué comme viciant le consentement qu'il a exprimé, à moins que la restriction n'ait été notifiée, avant l'expression de ce consentement, aux autres Etats et aux organisations ayant participé à la négociation.

2. Si le pouvoir d'un représentant de communiquer le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité déterminé a fait l'objet d'une restriction particulière, le fait que ce représentant n'a pas tenu compte de celle-ci ne peut pas être invoqué comme viciant le consentement qu'il a communiqué, à moins que la restriction n'ait été notifiée, avant la communication de ce consentement, selon le cas, aux autres organisations, ou aux Etats et autres organisations, ou aux Etats, ayant participé à la négociation.

16. M. REUTER (Rapporteur spécial) signale que l'article 47 n'a fait l'objet que de très peu d'observations. Un gouvernement a cependant suggéré de réunir les deux paragraphes de cet article en un seul. En fait, cette question de rédaction est liée à une question de fond qui a déjà été tranchée à l'occasion de l'examen de l'article 7⁸. Dans cette dernière disposition, une distinction est faite entre l'Etat et l'organisation internationale en ce qui concerne la transmission du consentement. Pour l'Etat, c'est le verbe « exprimer » qui a été employé, et pour l'organisation, le verbe « communiquer ». Cette distinction, maintenue en deuxième lecture, oblige à rédiger l'article 47 en deux paragraphes. On a estimé en effet que le verbe « exprimer » appliqué au consentement, indique que le consentement est imputable à celui qui le rend public ; on a fait valoir que ce terme ne convenait pas aux organisations internationales car le consentement d'une organisation met en cause un organe collectif composé de représentants des gouvernements, si bien que la personne qui le rend public ne fait que communiquer un consentement tirant sa force juridique de cet organe. Certes, il existe des accords mineurs pour lesquels c'est véritablement l'organe exécutif permanent d'une organisation internationale ou son représentant qui exprime le consentement de cette organisation. Mais il ne s'agit que de cas mineurs. En conclusion, bien que la distinction ne soit pas parfaite, il ne serait pas indiqué de la remettre en cause maintenant qu'elle a été approuvée en deuxième lecture à l'occasion de l'examen de l'article 7.

17. M. OUCHAKOV ne se souvient plus comment la Commission en est arrivée à rédiger le paragraphe 2 de l'article 47 sous sa forme actuelle. Le point de départ de cette disposition est que personne n'est habilité à lier une organisation internationale. L'organe compétent pour conclure des traités peut simplement autoriser une

personne à participer à la négociation et à l'adoption du texte d'un traité. Mais c'est toujours à cet organe qu'il incombe de décider s'il entend être finalement lié par le traité. C'est dans cette optique qu'a été rédigé le paragraphe 3 de l'article 7 du projet. Le paragraphe 4 du même article ne vise que la communication de la décision prise par l'organe compétent d'être lié par le traité. M. Ouchakov renvoie à cet égard à l'article 78 du projet et à l'article correspondant de la Convention de Vienne. Il constate que le paragraphe 2 de l'article à l'examen est conçu de telle manière qu'il ne vise pas uniquement la communication ou la transmission de la décision de l'organe compétent. Aux termes de cette disposition, si le pouvoir d'un représentant de communiquer le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité déterminé a fait l'objet d'une « restriction particulière », le fait que le représentant n'a pas tenu compte de celle-ci ne peut pas être invoqué comme viciant le « consentement ». M. Ouchakov se demande quelles restrictions peuvent être apportées en matière de communications et comment le fait de ne pas avoir communiqué une décision à une date précise, par exemple, pourrait être invoqué comme viciant le consentement, alors qu'il ne s'agit que d'une simple transmission. S'agissant du représentant d'un Etat autorisé à lier celui-ci, on peut certes imaginer des restrictions en ce qui concerne l'acte qui lie définitivement l'Etat. Mais la situation n'est pas la même en ce qui concerne une organisation internationale, qui se lie par la décision prise par son organe compétent ; cette décision est simplement communiquée par le représentant de l'organisation et, si celui-ci ne tient pas compte d'une éventuelle restriction, cette restriction ne saurait être invoquée comme viciant le consentement, c'est-à-dire la décision préalablement prise par l'organisation.

18. M. REUTER (Rapporteur spécial) rappelle que l'emploi d'un vocabulaire spécial tient à ce que M. Ouchakov a toujours été rebelle à l'idée qu'une personne physique unique puisse exprimer le consentement d'une organisation internationale. Or le terme « communiquer » qui a été employé à titre de compromis n'est pas synonyme de « transmettre », à la manière d'un messenger qui ignore le contenu de son message, comme M. Ouchakov le donne maintenant à entendre. Ce terme est à mi-chemin entre les termes « exprimer » et « transmettre ». C'est un terme un peu ambigu qui implique une petite *capitis diminutio*, semblable à celle qu'implique l'emploi, dans d'autres articles du projet, du mot « pouvoirs », appliqué aux représentants d'une organisation internationale, de préférence à l'expression « pleins pouvoirs », appliquée aux représentants d'un Etat. Cette terminologie de compromis peut être remise en cause, mais le Rapporteur spécial ne saurait admettre qu'aucun organe d'une organisation internationale ne soit jamais capable d'exprimer le consentement de l'organisation.

19. Conformément à l'article 7 du projet, le représentant d'un Etat peut exprimer le consentement de cet Etat tandis que le représentant d'une organisation ne peut que le communiquer, mais cette communication équivaut dans bien des cas à une expression, car il est fréquent que ce soit une personne unique qui exprime le consentement. Il ressort des accords relatifs aux produits de base et en particulier de l'Accord portant création d'un fonds

⁸ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 188, doc. A/10010/Rev. I, chap. V, sect. B.2, commentaire de l'article 7, par. 11.

commun pour ces produits⁹, que ce sera souvent une personne physique qui conclura des accords mineurs et qui sera chargée d'exprimer le consentement. Nier cette réalité reviendrait à prétendre qu'aucun accord n'est jamais conclu au nom d'une organisation internationale par une personne physique sans qu'un organe collectif soit saisi de la question. Pareille affirmation est fautive historiquement et ne peut s'appliquer à l'avenir. C'est pourquoi M. Reuter ne peut accepter le verbe « communiquer » que s'il recouvre à la fois l'hypothèse de l'expression et celle de la transmission. Il imagine qu'un organe collectif d'une organisation a arrêté le texte d'un traité et a décidé définitivement d'exprimer le consentement à lier l'organisation mais que ce consentement n'a pas encore été communiqué. Cet organe charge le secrétaire général de l'organisation de faire cette communication, mais une fois seulement que les Etats parties au traité auront eux-mêmes donné leur consentement. Si le secrétaire général ne tient pas compte de cette restriction et que les partenaires de l'organisation en étaient prévenus, la communication n'est pas valable. Le paragraphe 2 de l'article 47 est donc d'une indéniable utilité.

20. En conclusion, soit la Commission accepte que le terme « communiquer » recouvre à la fois l'hypothèse fréquente d'une simple communication, par exemple dans le cas où le statut de l'organisation exige une délibération d'un organe collectif, et l'hypothèse exceptionnelle où un organe constitué d'une seule personne exprime lui-même la volonté de lier l'organisation, soit elle décide de revenir sur les définitions de l'article 2 ainsi que sur le contenu des articles 7 et 47.

21. M. OUCHAKOV dit que c'est en réalité l'article 7, et non l'article 47, qui est en cause. Il a toujours interprété le paragraphe 4 de l'article 7 comme ne visant que la communication du consentement. La situation est d'ailleurs la même en ce qui concerne les Etats. Si l'Union soviétique ratifie un accord conclu avec la Suisse, l'ambassadeur de l'Union soviétique à Berne est autorisé, conformément au droit international, à transmettre cet acte de ratification sans être muni de pleins pouvoirs. Mais toute autre personne qui ferait cette communication devrait en être munie. Dans le cas d'un traité conclu par une organisation internationale et un Etat, le chef de la mission permanente de cet Etat auprès de cette organisation est également habilité à lui communiquer l'acte de ratification sans pleins pouvoirs, tandis que toute autre personne de cette mission doit en être munie. Si la Commission entend affirmer qu'une personne peut exprimer le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité, elle doit modifier en conséquence l'article 7. En effet, le terme « communiquer » a un tout autre sens. Pour M. Ouchakov, il est fort peu probable qu'une personne puisse être autorisée d'avance à exprimer le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité, sans décision pertinente d'un organe représentatif de cette organisation. On ne saurait imaginer, par exemple, que le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale autorise quelqu'un non seulement à négocier et à adopter le texte d'un traité, mais aussi à lier l'ONU sans une décision spécifique de l'un ou l'autre de ces organes. En ce qui concerne les

Etats, les catégories de personnes habilitées à exprimer un tel consentement sans pleins pouvoirs sont très limitées. Quant aux accords pour lesquels une personne agissant en tant qu'organe d'une organisation internationale serait habilitée à exprimer le consentement de cette organisation à être liée, ce sont des accords d'importance vraiment mineure.

22. M. JAGOTA dit que les questions soulevées par M. Ouchakov à propos de l'emploi des mots « exprimer ou communiquer le consentement à être lié par un traité », à l'article 47, valent également pour les articles 7 et 11 à 15 du projet. L'article 7 définit qui est compétent pour exprimer ou communiquer ce consentement tandis que les articles 11 à 15 indiquent comment le consentement doit être exprimé. Les mots « pour communiquer le consentement » de l'organisation internationale sont utilisés au paragraphe 4 de l'article 7, et non dans les articles 11 à 15. Si une distinction entre les verbes « exprimer » et « communiquer » est maintenue à l'article 47, les articles 11 à 15 devront en fin de compte être modifiés.

23. En réalité, l'article 47 soulève une question de fond et, à cet égard, M. Ouchakov a demandé si les restrictions particulières du pouvoir d'exprimer ou de communiquer le consentement à être lié par un traité doivent être interprétées en fonction de la personne qui est compétente pour exprimer ou communiquer ce consentement et du mode d'expression ou de communication de ce consentement. Selon M. Jagota, l'article 47 doit être rapproché de l'article 27 et il faut décider dans quelles circonstances l'article 27 et l'article 46 s'appliquent. On pourra alors déterminer quelles sont les situations visées à l'article 47.

24. L'une de ces situations est celle du chef de la mission permanente d'un Etat, qui a le pouvoir, aux termes du paragraphe 2, al. e, de l'article 7, de signer *ad referendum* un traité entre l'Etat accréditant et une organisation internationale, qui doit entrer en vigueur dès signature, et qui oublie de préciser qu'il signe le traité uniquement *ad referendum* ou, en d'autres termes, qu'une restriction a été mise à sa signature. Bien entendu, une telle restriction peut également être mise au pouvoir d'une personne qui est chargée de communiquer le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité. Le fait que cette personne n'a pas tenu compte de cette restriction ne peut, aux termes de l'article 47, être invoqué ultérieurement comme viciant le consentement qui a été exprimé ou communiqué. L'article 47 ne traite donc que de restrictions particulières du pouvoir d'exprimer ou de communiquer le consentement, et non de questions touchant la personne compétente pour exprimer ou communiquer le consentement ou le mode d'expression ou de communication de ce consentement.

25. M. AL-QAYSI propose, pour simplifier le paragraphe 2, de remplacer les mots « selon le cas, aux autres organisations, ou aux Etats et autres organisations, ou aux Etats, ayant participé à la négociation » par « selon le cas, aux autres Etats ou aux autres organisations ayant participé à la négociation ».

26. M. LACLETA MUÑOZ dit qu'il est tout à fait favorable à la tendance à la simplification qui se mani-

⁹ Voir 1705^e séance, note 5.

festes au sein de la Commission. Une distinction entre « l'expression » du consentement par le représentant d'un Etat et la « communication » du consentement par le représentant d'une organisation internationale a été faite aux paragraphes 1 et 4 de l'article 7, mais pas dans les articles 11 à 15. Or, cette distinction est inutile et si la formule « exprimer le consentement » était employée aussi bien pour les organisations internationales que pour les Etats, il serait possible de fusionner les paragraphes 1 et 2 de l'article 47 en un seul paragraphe.

27. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 47 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

ARTICLE 48 (Erreur)

28. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 48, qui est libellé comme suit :

Article 48. — Erreur

1. Un Etat ou une organisation internationale peut invoquer une erreur dans un traité comme viciant son consentement à être lié par le traité si l'erreur porte sur un fait ou une situation que cet Etat ou cette organisation supposait exister au moment où le traité a été conclu et qui constituait une base essentielle du consentement de cet Etat ou de cette organisation à être lié par le traité.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas lorsque ledit Etat ou ladite organisation internationale a contribué à cette erreur par son comportement ou lorsque les circonstances ont été telles qu'il ou elle devaient être avertis de la possibilité d'une erreur.

3. Une erreur ne concernant que la rédaction du texte d'un traité ne porte pas atteinte à sa validité ; dans ce cas, l'article 79 s'applique.

29. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que l'article 48 n'a fait l'objet d'aucune observation de la part des gouvernements ou des organisations internationales et que lui-même n'en a aucune à formuler.

30. M. EVENSEN note qu'au paragraphe 3 de l'article 48 « une erreur ne concernant que la rédaction du texte » est vraisemblablement une erreur typographique ou autre analogue, et non une erreur de fond. Il propose donc de modifier le paragraphe 3 comme suit :

« 3. Une erreur dans le texte d'un traité ne porte pas atteinte à sa validité ; une erreur de cette nature est rectifiée conformément aux dispositions de l'article 79. »

31. M. AL-QAYSI dit que le point soulevé par M. Evensen pourrait être traité dans le commentaire de l'article 48.

32. M. BALANDA estime, quant à lui, que l'article 48 est suffisamment explicite et qu'il est donc inutile de chercher à l'améliorer.

33. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 48 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

ARTICLE 49 (Dol)

34. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 49, qui est libellé comme suit :

Article 49. — Dol

Si un Etat ou une organisation internationale a été amené à conclure un traité par la conduite frauduleuse d'un autre Etat ou d'une autre organisation ayant participé à la négociation, l'Etat ou l'organisation peut invoquer le dol comme viciant son consentement à être lié par le traité.

35. M. REUTER (Rapporteur spécial) signale qu'aucun gouvernement et qu'aucune organisation internationale n'a fait d'observation sur l'article 49.

36. M. AL-QAYSI dit qu'à son avis l'article 49 serait plus clair si l'on ajoutait l'adjectif « internationale » après le mot « organisation » à la troisième ligne, conformément au libellé présenté par le Rapporteur spécial à la trente et unième session de la Commission, en 1979¹².

37. M. REUTER (Rapporteur spécial) répond que la règle générale suivie dans tout le projet d'articles a été d'employer les mots « organisation internationale » la première fois que ce mot est utilisé dans un paragraphe, et ensuite le mot « organisation » seulement.

38. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 49 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹³.

ARTICLE 50 (Corruption du représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale)

39. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 50, qui est libellé comme suit :

Article 50. — Corruption du représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale

Si l'expression par un Etat ou par une organisation internationale du consentement à être lié par un traité a été obtenue au moyen de la corruption de son représentant par l'action directe ou indirecte d'un autre Etat ou d'une autre organisation ayant participé à la négociation, l'Etat ou l'organisation peut invoquer cette corruption comme viciant son consentement à être lié par le traité.

40. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que l'article 50 n'a donné lieu à aucune observation ni de la part des gouvernements ni de la part des organisations internationales.

41. M. OUCHAKOV fait observer que si la Commission décide de garder, pour ce qui est de l'organisation internationale, les mots « expression du consentement », elle doit préciser que cette expression ne peut être que le fait d'une personne dotée des pleins pouvoirs à cet effet. En effet, contrairement au cas des Etats, dont le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères sont habilités à exprimer le consentement sans disposer des pleins pouvoirs, il n'existe aucune pratique de ce genre pour les organisations internationales. Le Comité de rédaction devra, en conséquence, réviser le paragraphe 4 de l'article 7.

¹⁰ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1740^e séance, par. 2, 52 et 53.

¹¹ *Idem*, par. 2 et 54.

¹² *Annuaire... 1979*, vol. I, p. 124, 1557^e séance, par. 10.

¹³ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1740^e séance, par. 2 et 55.

42. M. AL-QAYSI rappelle qu'à la trente et unième session le Rapporteur spécial avait déclaré que, compte tenu de la manière dont le problème de terminologie avait été résolu à l'article 7, il pouvait soit subdiviser en deux l'article 50, soit recourir à une subtilité rédactionnelle pour aligner le plus possible cette disposition sur la disposition correspondante de la Convention de Vienne¹⁴. Dans le libellé actuel de l'article 50, le terme « expression » s'applique aussi bien au consentement des organisations internationales qu'à celui des Etats, alors qu'il conviendrait d'employer le terme « communication » en ce qui concerne le consentement des organisations internationales. M. Al-Qaysi propose donc de modifier le début de l'article 50 comme suit : « Si l'expression par un Etat, ou la communication par une organisation internationale, du consentement à être lié par un traité [...] ».

43. M. NJENGA dit qu'à son avis, la question de l'expression ou de la communication par une organisation internationale du consentement à être liée par un traité n'est pas aussi importante que le pensent certains membres de la Commission. En effet, du point de vue pratique, l'expression et la communication du consentement reviennent à peu près au même. Par exemple, quand le chef du secrétariat d'une organisation internationale et un ambassadeur représentant son pays négocient un accord d'intérêt mutuel pour cette organisation et ce pays, il sont tous deux considérés comme compétents pour exprimer ou communiquer le consentement à être lié par cet accord. Il n'y a donc pas lieu d'alourdir le projet en employant un terme comme « communication », qui n'a pas de signification pratique. Néanmoins, le Secrétariat pourrait fournir à la Commission quelques précisions sur la pratique de l'ONU et des institutions spécialisées à cet égard.

44. M. ROMANOV (Secrétaire de la Commission) dit que dans la pratique de l'ONU, il n'y a pas uniquement communication d'un consentement déjà exprimé. Lorsque, par exemple, l'ONU négocie un accord en vue de la tenue d'un séminaire dans un pays X, le Conseiller juridique exprime le consentement de l'Organisation à être lié par cet accord, mais, quand un accord est conclu par l'ONU conformément à l'Article 43 de la Charte, le consentement à être lié par cet accord est exprimé par le Conseil de sécurité et est communiqué par le Secrétaire général, ou le Président du Conseil de sécurité, selon le cas, à l'Etat ou aux Etats intéressés. En tout état de cause, le Bureau des affaires juridiques au Siège pourrait exposer de manière plus détaillée les procédures suivies par l'ONU. Si la Commission le juge utile, un télégramme peut être envoyé au Bureau des affaires juridiques pour lui demander d'étudier la question et de communiquer les résultats de son étude dans les meilleurs délais.

45. M. REUTER (Rapporteur spécial) tient à signaler qu'il n'y a aucune différence entre les mots « pleins pouvoirs » et le mot « pouvoirs », la Commission ayant utilisé les premiers pour les Etats et le second pour les organisations internationales, de même qu'il n'y a aucune différence entre le mot « ratification » et les mots

« confirmation formelle », la Commission ayant employé le premier pour les Etats et les seconds pour les organisations internationales.

46. Les observations du Secrétaire de la Commission confirment bien ce que le Rapporteur spécial a eu l'occasion de déclarer, à savoir qu'il y a des cas où le Secrétariat de l'ONU a formulé le consentement de l'Organisation de façon autonome et des cas où il s'est borné à le transmettre, lorsque ce consentement avait été formulé par un autre organe. Tout le libellé repose sur le caractère volontairement ambigu qu'il a été décidé de donner au terme « communiquer », en vertu d'un compromis laborieux. Il s'agit donc d'une question de sémantique, et il est inutile dans ces conditions de saisir le Secrétariat d'une demande de renseignements. Cela étant, le Rapporteur spécial admet, évidemment, que le Comité de rédaction revoie l'article 7, ainsi, du reste, que tous les autres articles, où, à propos du consentement, les mots « communiquer » et « exprimer » sont utilisés. Pour l'article 7, la tâche sera loin d'être facile, puisqu'il semble qu'un désaccord fondamental divise les membres de la Commission.

La séance est levée à 18 heures.

1722^e SÉANCE

Mardi 8 juin 1982, à 10 h 10

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 50 (Corruption du représentant d'un Etat ou d'une organisation internationale)³ [fin]

1. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur le fait que les observations de l'ONU sur le projet d'articles, et notamment sur le paragraphe 1, al. c et c bis, de l'article 2, contiennent des renseignements détaillés

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 1721^e séance, par. 39.

¹⁴ *Annuaire... 1979*, vol. I, p. 127, 1557^e séance, par. 29.