

Document:-
A/CN.4/SR.1648

Compte rendu analytique de la 1648e 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:-
1981, vol. I

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

ARTICLE 13 (L'échange d'instruments constituant un traité comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité)⁵

34. M. OUCHAKOV a, au sujet de l'alinéa a des paragraphes 1 et 2 de l'article 13, les mêmes réserves qu'au sujet de l'article 12. Selon lui, si le traité est conclu par le moyen d'un échange de notes, le représentant de l'organisation internationale ne peut être autorisé par le libellé d'une simple note à affirmer qu'il lie l'organisation internationale. M. Ouchakov doute qu'il existe des cas où une personne représentant une organisation internationale peut se conférer à elle-même les pouvoirs de lier cette organisation. Il admet que la situation est différente en pratique pour ce qui touche l'authentification des instruments. Il estime que la situation particulière des organisations internationales en la matière doit être examinée spécialement même si une pratique simplifiée s'applique dans certains cas. En toute hypothèse, le commentateur de l'article devrait faire place aux doutes que pourraient laisser subsister certaines dispositions.

35. Sir Francis VALLAT dit que, comme le projet d'article 12, le projet d'article 13 concerne, non l'origine de la compétence ou du pouvoir, mais la procédure par laquelle le consentement est internationalement exprimé ou établi. La question soulevée est en fait moins pertinente encore dans le cas du projet d'article 13 que dans celui du projet d'article 12.

36. Sir Francis estime que la Commission doit encore s'efforcer de simplifier et d'alléger le texte du projet d'articles lorsqu'il est indiqué et utile de le faire, et le projet d'article 13 est dans ce cas. La proposition avancée par le Rapporteur spécial au paragraphe 47 de son rapport mérite d'être examinée plus à fond, mais elle pose sans aucun doute des problèmes, surtout d'ordre rédactionnel. Le plus frappant dans l'article 13, c'est que le libellé des alinéas a et b du paragraphe 1 est pratiquement le même que celui des alinéas a et b du paragraphe 2. Il se demande quel est l'intérêt d'une telle répétition. La seule question sur laquelle doit porter l'article 13 (et, par conséquent, dont la Commission doit se préoccuper) est celle de savoir comment le consentement est exprimé ou établi.

37. M. REUTER (Rapporteur spécial) déclare que les observations qu'il a faites au sujet de l'article 12 valent aussi pour l'article 13.

38. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 13 du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁶.

Comité de rédaction

39. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de constituer un comité de rédaction composé des membres suivants :

⁵ Pour texte, voir ci-dessus par. 1.

⁶ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 40 et 41.

M. Tsuruoka (président), MM. Aldrich, Bedjaoui, Calle y Calle, Dadzie, Díaz González, Jagota, Njenga, Ouchakov, Reuter, Tabibi, sir Francis Vallat, M. Yankov et (*ex officio*) M. Francis, rapporteur de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 11 h 40.

1648^e SÉANCE

Lundi 11 mai 1981, à 15 h 10

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (*suite*) [A/CN.4/339 et Add.1 à 5, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

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

ARTICLES 12 À 18 ET ARTICLE 2, PAR. 1,
AL. e ET f (*fin*)

ARTICLE 14 (La ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'approbation comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité)¹

1. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que l'article 14 n'a suscité aucune observation de fond, ni dans les observations écrites des gouvernements et des organisations internationales intéressées, ni à la Sixième Commission. La Commission pourrait en simplifier le libellé en supprimant, aux paragraphes 1 et 3, les mots « entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ».

2. M. OUCHAKOV, revenant aux expressions « Etat ayant participé à la négociation » et « organisation ayant participé à la négociation », qui sont définies à l'alinéa e du paragraphe 1 de l'article 2, et à l'expression « les participants à la négociation », que le Rapporteur spécial a suggéré de substituer à ces expressions au cours du débat consacré à l'article 12 (1647^e séance, par. 2 et 3), et pour laquelle il a proposé une définition au paragraphe 46 de son rapport (A/CN.4/341 et Add.1), exprime

¹ Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

sa préférence pour les deux expressions adoptées en première lecture. En effet, il se peut que certains articles du projet n'aient pas en vue « les participants à la négociation », mais un certain Etat participant ou une certaine organisation participante. De plus, de même que la Convention de Vienne² contient une définition de l'expression « Etat ayant participé à la négociation », puisqu'elle s'applique aux traités conclus entre Etats, et entre Etats seulement, le projet doit contenir une définition des expressions « Etat ayant participé à la négociation » et « organisation ayant participé à la négociation », puisque c'est aux traités conclus entre ces entités qu'il s'applique. Selon l'article 3 du projet, celui-ci ne s'applique pas aux accords internationaux auxquels sont parties une ou plusieurs entités autres que des Etats ou des organisations internationales. Or, l'expression « les participants à la négociation » pourrait donner l'impression qu'elle englobe des entités de ce genre.

3. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que, s'il ne s'agissait que de modifier l'article 76³, qui est le seul article du projet à contenir l'expression « Etats [organisations] ayant participé à la négociation », il y aurait avantage à la remplacer par les mots « les participants à la négociation », car cet article est particulièrement long. Mais, en plus de son observation relative à la forme plurielle de l'expression « les participants à la négociation », M. Ouchakov a fait observer que l'article 3 du projet mettait en cause d'autres entités que des Etats ou des organisations internationales, et qu'il y avait peut-être là un risque de confusion. C'est au Comité de rédaction qu'il appartiendra de trancher la question – mais il devra peut-être attendre, à cet effet, que la Commission lui ait renvoyé l'article 76.

4. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 14 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁴.

ARTICLE 15 (L'adhésion comme mode d'établissement du consentement à être lié par un traité)⁵

5. M. REUTER (Rapporteur spécial) signale que cet article n'a appelé aucune observation de fond. Comme les deux paragraphes dont il se compose sont presque identiques, ils pourraient être fondus en un seul paragraphe, qui se lirait comme suit (A/CN.4/341 et Add.1, par. 49) :

« Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité s'exprime par l'adhésion

« a) lorsque le traité prévoit que ce consentement peut être exprimé par voie d'adhésion ;

« b) lorsque les participants à la négociation étaient convenus que ce consentement pourrait être exprimé par voie d'adhésion ; ou

« c) lorsque toutes les parties sont convenues ultérieurement que ce consentement pourrait être exprimé par voie d'adhésion. »

6. M. OUCHAKOV craint que le libellé suggéré par le Rapporteur spécial n'ait pour effet d'exclure l'éventualité dans laquelle le traité prévoit que le consentement à être lié peut être exprimé par tous les participants à la négociation ou par certains d'entre eux.

7. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise que le libellé proposé, tout au moins dans sa version française, comporte la nuance signalée par M. Ouchakov. La référence au consentement « d'un Etat » ou « d'une organisation internationale » ainsi qu'au cas où le traité prévoit que « ce consentement » peut être exprimé par voie d'adhésion peut viser aussi bien le cas d'un Etat particulier ou d'une organisation internationale que le cas de l'ensemble des Etats et des organisations internationales. Du point de vue du fond, il est exact qu'il s'agit du consentement de l'Etat ou de l'organisation qui se voit ouvrir la possibilité d'adhérer au traité. Peut-être le Comité de rédaction jugera-t-il bon de préciser, aux alinéas a, b et c de l'article 15, qu'il s'agit du « consentement de cet Etat ou de cette organisation ».

8. M. SUCHARITKUL se demande si la simplification suggérée par le Rapporteur spécial ne va pas avoir pour effet de supprimer les distinctions faites, aux paragraphes 1 et 2, entre un Etat et une organisation internationale. A l'alinéa a du paragraphe 1, il est question du consentement « exprimé » par l'Etat, tandis qu'à l'alinéa a du paragraphe 2 il est question du consentement « établi » par l'organisation. De même, aux alinéas b et c du paragraphe 1, on parle du consentement « exprimé », tandis qu'aux alinéas b et c du paragraphe 2 on parle du consentement « donné ».

9. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit qu'il est vrai qu'à propos de l'article 7 la Commission a déjà fait une distinction entre les expressions « exprimer le consentement » d'un Etat et « communiquer le consentement » d'une organisation. Si elle tient à ce qu'une organisation internationale ne puisse jamais « exprimer » un consentement, il faut en effet qu'elle maintienne, dans l'article à l'examen, les mots « ce consentement pourrait être donné ». C'est d'ailleurs pour répondre à ce souci qu'une terminologie légèrement différente avait été choisie, en première lecture, pour le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 15.

10. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 15 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁶.

ARTICLE 16 (Echange, dépôt ou notification des instruments de ratification, de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion)⁷

11. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que cet article n'a donné lieu à aucune observation de fond. Si la Commission ajoutait à l'article 2 une définition de

² Voir 1644^e séance, note 3.

³ Voir 1647^e séance, note 1.

⁴ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 42 à 45.

⁵ Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

⁶ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 46 à 49.

⁷ Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

l'expression « les contractants » (v. A/CN.4/341 et Add.1, par. 50), qui viserait soit un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales soit plusieurs organisations internationales ayant consenti à être liés par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non, la rédaction de l'article 16 pourrait être sensiblement allégée. Non seulement l'article suivant, mais d'autres articles du projet, notamment les articles 77 et 79, s'en trouveraient simplifiés. Toutefois, les expressions « Etat contractant » et « organisation contractante », qui sont déjà définies, devront peut-être être maintenues, car elles figurent dans les articles relatifs aux réserves. C'est pourquoi le Rapporteur spécial suggère de maintenir pour l'instant ces deux définitions et d'adopter peut-être une définition de l'expression « les contractants ».

12. M. ŠAHOVIĆ comprend les raisons qui conduisent le Rapporteur spécial à proposer de définir de nouvelles expressions, mais craint qu'en allégeant de cette manière la rédaction des articles, la Commission n'en complique la compréhension. Ce danger est d'autant plus grand que l'expression à définir est proche d'une expression déjà définie.

13. Sir Francis VALLAT a, sur la question à l'examen, une réaction très semblable à celle de M. Šahović. La nouvelle expression proposée par le Rapporteur ne lui semble satisfaisante ni en anglais ni en français, mais, à part ce problème de rédaction, il ne voit aucune raison de ne pas simplifier l'article 16 comme le Rapporteur spécial l'a proposé dans son rapport.

14. M. OUCHAKOV met en garde la Commission contre la définition d'expressions au pluriel. Si l'expression « les contractants » était définie, des difficultés d'interprétation ne manqueraient pas de surgir dans certains cas, par exemple au paragraphe 1 de l'article 20⁸, où figure l'expression « les autres organisations contractantes », et au paragraphe 3 de ce même article, où figure à plusieurs reprises l'expression « une autre organisation contractante ». Or, ni l'une ni l'autre de ces expressions ne correspond à celle qu'il est envisagé de définir – qui vise, elle, tous les contractants.

15. Comme M. Ouchakov l'a indiqué précédemment, il ne convient pas non plus de définir une expression qui ne figure pas dans la Convention de Vienne et qui risquerait de donner lieu à de fausses interprétations, compte tenu de l'article 3 du projet.

16. Mieux vaudrait donc s'en tenir aux expressions « Etat contractant » et « organisation contractante », quitte à définir, au besoin, l'expression « le contractant » plutôt que l'expression « les contractants ».

17. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 16 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁹.

ARTICLE 17 (Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes)¹⁰

⁸ Voir 1647^e séance, note 1.

⁹ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 50 à 53.

¹⁰ Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

18. M. REUTER (Rapporteur spécial) précise qu'aucune observation n'a été formulée au sujet de l'article 17. Les crochets qui entourent les chiffres « 19 à 23 » pourraient être supprimés et, si la Commission adoptait l'expression « les contractants », cet article pourrait être ramené à deux paragraphes, qui se liraient comme suit (A/CN.4/341 et Add.1, par. 51) :

« 1. Sans préjudice des articles 19 à 23, le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par une partie d'un traité ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres contractants y consentent.

« 2. Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité qui permet de choisir entre des dispositions différentes ne produit effet que si les dispositions sur lesquelles il porte sont clairement indiquées. »

19. L'article 17 pourrait être renvoyé au Comité de rédaction, qui tiendra compte des observations que certains membres de la Commission ont formulées au sujet de cette simplification à l'occasion de l'examen d'autres articles du projet.

20. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 17 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

ARTICLE 18 (Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur)¹²

21. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que l'article 18 n'a fait l'objet d'aucune observation, et propose de le ramener à un seul paragraphe, qui se lirait comme suit (*ibid.*, par. 52) :

« Un Etat ou une organisation internationale doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but

« a) lorsque cet Etat ou cette organisation a signé le traité ou a échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation, tant que cet Etat ou cette organisation n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité ; ou

« b) lorsque cet Etat ou cette organisation a établi son consentement à être lié par le traité, dans la période qui précède l'entrée en vigueur du traité et à condition que celle-ci ne soit pas indûment retardée. »

22. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 18 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹³.

ARTICLE 2 (Expressions employées), par. 1, al. e (« Etat ayant participé à la négociation » et « organisation

¹¹ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 54 et 55 ; 1682^e séance, par. 8 ; 1692^e séance, par. 1 à 8.

¹² Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

¹³ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 56 à 68.

ayant participé à la négociation ») et *f* (« Etat contractant » et « organisation contractante ») ¹⁴

23. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les alinéas *e* et *f* du paragraphe 1 de l'article 2 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé ¹⁵.

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales) *et*

ARTICLE 19 *bis* (Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats)

24. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter les articles 19 et 19 *bis*, qui se lisent comme suit :

Article 19. — Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales

Une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité entre plusieurs organisations internationales ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins

- a*) que la réserve ne soit interdite par le traité ;
- b*) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ; ou
- c*) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas *a* et *b*, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

Article 19 bis. — Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats

1. Un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins

- a*) que la réserve ne soit interdite par le traité ;
- b*) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ; ou
- c*) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas *a* et *b*, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

2. Lorsque la participation d'une organisation internationale est essentielle à l'objet et au but d'un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats, cette organisation, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver ledit traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve si la réserve est expressément autorisée par le traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée.

3. Dans les cas autres que ceux visés au paragraphe précédent, une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins

- a*) que la réserve ne soit interdite par le traité ;

b) que le traité ne dispose que seules des réserves déterminées, parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question, peuvent être faites ; ou

c) que, dans les cas autres que ceux visés aux alinéas *a* et *b*, la réserve ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité.

25. M. REUTER (Rapporteur spécial) dit que la question des réserves, à laquelle les articles 19 et 19 *bis* ont trait, a été longuement débattue, et que des vues très divergentes ont été exprimées à son sujet tant à la Sixième Commission que dans les observations écrites des gouvernements et des organisations internationales intéressées. La CDI elle-même a beaucoup peiné sur ce problème. Dans une première rédaction, le régime applicable aux réserves formulées par des organisations internationales ainsi qu'à l'acceptation de ces réserves et à l'objection à ces réserves avait été soumis aux conditions prévues dans la Convention de Vienne. Mais cette rédaction a été sévèrement critiquée, et c'est à une formule de compromis que la Commission est parvenue à l'issue de sa première lecture. Cette formule a cependant été jugée non satisfaisante par un membre de la Commission, qui a proposé une autre rédaction ¹⁶. Par la suite, certains gouvernements et une organisation internationale ont critiqué le texte adopté en première lecture et ont exprimé leur préférence pour une solution plus souple. Beaucoup d'Etats ont estimé que, même en admettant le recours à une solution de compromis, le compromis proposé n'était pas rédigé de manière satisfaisante.

26. Obligé de tenir compte aussi bien des observations des membres de la Commission que de celles des gouvernements et organisations internationales intéressées, le Rapporteur spécial s'est adressé à un spécialiste des réserves aux traités, le professeur Imbert, actuellement détaché auprès de la Direction des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, qui lui a signalé des actes ou documents qui pourraient constituer des exemples de réserves, et surtout d'objections à des réserves, émanant d'organisations internationales. Comme d'autres membres de la Commission, le Rapporteur spécial avait estimé jusqu'alors qu'il n'existait pas de tels précédents. Il se peut que les exemples qui lui ont été signalés en constituent.

27. Il est indéniable que la question des réserves peut poser des problèmes pratiques. En ce qui concerne les organisations internationales, ces problèmes sont cependant rares. Il ne faut pas oublier que les articles de la Convention de Vienne, comme ceux du projet, sont tous des dispositions supplétives, qui ne doivent s'appliquer que si le traité en cause ne précise pas le régime applicable aux réserves, à l'acceptation des réserves ou à l'objection aux réserves. Pour ce qui est des traités entre Etats, ce sont les traités à vocation universelle qui soulèvent le plus de difficultés. A ces traités multilatéraux ouverts s'opposent deux catégories de traités. Les premiers, les traités bilatéraux, devraient en principe pouvoir faire l'objet de réserves. En fait, les réserves qui sont apportées à de tels traités impliquent réouverture des négociations, si bien qu'elles ont un caractère très particulier. Les seconds, les traités plurilatéraux fermés,

¹⁴ Pour texte, voir 1647^e séance, par. 1.

¹⁵ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1681^e séance, par. 6 à 14.

¹⁶ Voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 109 et suiv., notes 464 et 478.

dont le nombre de parties est restreint, précisent le plus souvent si des réserves sont possibles et dans quelles conditions elles peuvent être acceptées ou faire l'objet d'objection.

28. Pour ce qui est des traités auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties, il y a lieu de relever que l'immense majorité d'entre eux ont un caractère bilatéral. En prévoyant, à l'article 9 du projet¹⁷, la possibilité de traités multilatéraux ouverts aux organisations internationales, la Commission s'est montrée très hardie. Il serait difficile actuellement de donner des exemples pertinents de traités de ce genre, et il est peu vraisemblable que beaucoup de traités multilatéraux soient ouverts à des organisations internationales – si ce n'est avec toutes sortes de précautions. Il s'ensuit que les articles du projet relatifs aux réserves présentent un certain intérêt pratique, mais bien moindre qu'on pourrait le croire. Il n'en demeure pas moins qu'ils ont suscité de vives oppositions, tant à la CDI qu'à la Sixième Commission, et il semble que les gouvernements fassent de ce problème une question de principe.

29. Les difficultés que soulève le régime des réserves portent d'abord sur la formulation. Les organisations internationales parties à un traité ont-elles les mêmes droits que les Etats en ce qui concerne la formulation de réserves ? Le Rapporteur spécial rappelle qu'il a cru bon d'introduire un article sur l'objection aux réserves (art. 19 *ter*), qui n'a pas son équivalent dans la Convention de Vienne (dans cet instrument, la question est traitée en même temps que celle de l'acceptation des réserves). Actuellement, le Rapporteur spécial a quelques doutes sur l'utilité de l'article 19 *ter* proposé.

30. La question de l'acceptation des réserves a fait l'objet d'une observation très importante qui dépasse le cadre des réserves. Il a été reproché au projet d'étendre aux organisations internationales le droit d'acceptation tacite ; le projet généralise en effet la règle selon laquelle, après un délai de douze mois, le silence d'une partie contractante vaut acceptation tacite. Pour certains, il est très dangereux et même inacceptable qu'en matière de traités des obligations internationales puissent naître pour des organisations autrement que moyennant un acte formel. A ce sujet, M. Reuter fait observer que, tel qu'il est actuellement formulé, le principe énoncé dans le projet aurait des conséquences qui dépasseraient le cadre des réserves et qui influenceraient des articles tels que les articles 45 et 65¹⁸. Il convient donc de sérier maintenant les problèmes.

31. Pour ce qui est de la formulation des réserves, le Rapporteur spécial rappelle que la Commission avait cru possible d'adopter une solution de compromis ne soumettant pas les organisations, d'une manière générale, aux mêmes règles que les Etats. Elle leur donnait les mêmes droits que les Etats en ce qui concerne les traités entre organisations internationales seulement. Pour les traités entre des Etats et des organisations internationales, elle leur accordait aussi les mêmes droits, sauf dans le cas, très fréquent, où la participation de l'organisation est essentielle à l'objet et au but du traité. Il arrive souvent

qu'une organisation internationale soit partie à un traité sans se trouver dans une situation correspondant à celle des Etats qui y sont parties – si, par exemple, elle est chargée du contrôle de l'exécution des obligations de ces Etats. Ses droits et ses obligations sont alors différents. A la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, si la délégation des Etats-Unis d'Amérique a tellement insisté pour ne pas écarter les traités auxquels une organisation internationale est partie, c'est qu'elle envisageait comme possible la conclusion d'un traité « trilatéral » en matière nucléaire. Elle s'attendait à ce que le contrôle de l'exécution de normes prévues dans un traité bilatéral ne soit pas confié à une organisation telle que l'AIEA moyennant des traités conclus par chacun des deux Etats intéressés avec cette organisation. En résumé, le compromis de la Commission consiste à accorder à une organisation internationale les mêmes droits qu'à un Etat lorsqu'elle occupe la même place qu'un Etat dans un traité. En revanche, lorsqu'elle exerce une fonction de contrôle et que les Etats parties au traité se sont engagés en fonction de ce contrôle, l'organisation sait quels sont ses pouvoirs de contrôle, et il n'est pas souhaitable qu'elle puisse ultérieurement formuler une réserve sur ce qui a été convenu par les Etats cocontractants. En pareil cas, la participation de l'organisation est considérée comme étant essentielle à l'objet et au but du traité.

32. Si certains membres de la Commission et quelques gouvernements sont si réservés en ce qui concerne les libertés que les organisations internationales pourraient avoir, c'est avant tout parce que les actes constitutifs des organisations sont généralement muets sur la question des traités qu'elles concluent et, en particulier, sur les réserves. C'est ainsi que la Charte des Nations Unies ne contient presque rien sur les traités de l'ONU. Dans ces conditions, des pratiques s'instituent, et certains Etats estiment qu'elles ne respectent pas assez les droits des organes intergouvernementaux. Pour le Rapporteur spécial, cette question ne saurait être résolue dans le projet. Elle relève du droit constitutionnel de chaque organisation, et ce serait se livrer à un travail de droit comparé et non pas de droit international que d'essayer de rédiger des dispositions dans un texte qui s'applique à des traités et non au statut des organisations internationales. A ce propos, le Rapporteur spécial renvoie à la note 79 de son rapport (A/CN.4/341 et Add.1), et signale que les dispositions de mise en œuvre de l'article 41 de l'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base, qui confère à celui-ci « une pleine personnalité juridique », ne sont guère détaillées.

33. Il importe de mentionner aussi le cas particulier des Communautés européennes. Simultanément, les Communautés européennes et leurs Etats membres cherchent à participer à de nombreux traités. Il en résulte une participation qui, présentant une analogie avec la participation d'une organisation internationale, risque de créer un précédent pour les organisations internationales, et constitue donc un motif supplémentaire de souci pour certains membres de la Commission et pour des gouvernements. Quelles seraient les obligations respectives d'une telle organisation et de ses Etats membres au cas où l'organisation et ses Etats membres formuleraient des réserves différentes ? Si l'on accepte que des organisations soient parties à des traités auxquels sont aussi

¹⁷ Voir 1646^e séance, par. 61.

¹⁸ Voir 1647^e séance, note 1.

parties leurs Etats membres, il serait conforme à l'objet et au but de tels traités que leurs réserves soient symétriques, de manière que les Etats tiers puissent bien se rendre compte des obligations assumées. Dans ce cas, l'interdiction de formuler des réserves contraires à l'objet et au but du traité devrait suffire à rassurer les esprits.

34. Le Rapporteur spécial ne se propose pas d'aborder des questions de rédaction, mais tient seulement à signaler que le libellé de l'article 19 *bis* pourrait être simplifié si la Commission restait fidèle à sa solution de compromis.

35. M. OUCHAKOV a trois observations générales à formuler. Il se demande d'abord ce qu'il faut entendre par égalité entre Etats et organisations internationales. Il n'est pas question de mettre les organisations internationales sur un pied d'égalité totale avec les Etats dans le projet. Tout au plus la Commission peut-elle prévoir une règle du droit des traités qui s'applique également aux organisations internationales et aux Etats. Dans le cas des traités conclus entre des organisations internationales, la question de l'égalité avec les Etats ne se pose évidemment pas : les règles du droit des traités s'appliquent uniformément à toutes les organisations. La règle peut être que les réserves sont autorisées ou, au contraire, interdites, et elle est la même pour toutes les organisations internationales. En revanche, rien n'empêche les parties à un traité particulier de déroger à cette règle et de conférer à une organisation partie un droit en dérogation à la règle. En ce qui concerne les traités entre Etats et organisations internationales, il y a égalité parfaite entre les Etats et les organisations internationales si la même règle du droit des traités s'applique aux uns et aux autres. Il n'est cependant pas possible, dans le projet, de mettre les Etats et les organisations internationales sur un pied de parfaite égalité, d'une manière générale. C'est uniquement en ce qui concerne les réserves qu'il est possible, dans certains cas, de mettre les organisations internationales sur le même plan que les Etats. Par contre, dans les articles 6 et 7¹⁹, par exemple, il a bien fallu faire une distinction entre les Etats et les organisations internationales, dans le premier cas parce que la capacité des organisations internationales de conclure des traités ne découle pas du droit international, mais de leurs règles pertinentes, et dans le second parce qu'il n'y a pas, au sein des organisations internationales, de fonctionnaire qui soit l'homologue d'un chef d'Etat, par exemple.

36. Au sujet des réserves, la Commission avait proposé, pour le texte qui devait devenir la Convention de Vienne, un ensemble d'articles sous le titre « Réserves aux traités multilatéraux²⁰ ». La Conférence sur le droit des traités a cependant éliminé cette restriction, et les dispositions de la convention concernant les réserves portent à la fois sur les traités bilatéraux et les traités multilatéraux. Dès lors, l'acceptation tacite des réserves à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle notification en a été donnée vaut pour tous les types de traités.

¹⁹ Voir 1646^e séance, par. 36 et 47.

²⁰ Voir *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 195 et 196, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, projet d'articles sur le droit des traités, partie II, sect. 2.

37. Dans le projet qu'elle examine, la Commission ne vise que les traités multilatéraux, ainsi qu'il ressort du libellé même des articles 19 et 19 *bis*. M. Ouchakov croit néanmoins comprendre que M. Reuter entend viser dans le projet, à partir de l'article 19, l'ensemble des traités, tant bilatéraux que multilatéraux. Il doute qu'il soit judicieux d'englober aussi les traités bilatéraux dans les dispositions concernant les réserves.

38. D'autre part, M. Ouchakov souhaiterait que l'on distingue, au sujet des réserves, les traités conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales et ceux qui sont conclus entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats. Il rappelle, en effet, que certains traités sont avant tout conclus entre des Etats, avec la participation d'une ou de plusieurs organisations internationales, et d'autres avant tout conclus entre des organisations internationales, avec la participation d'un ou de plusieurs Etats, et comportent en conséquence des clauses applicables aux uns ou aux autres et des clauses concernant les uns et les autres. Dans le cas, par exemple, de l'AIEA, les traités auxquels cette organisation est partie sont le plus souvent des traités entre Etats avec une participation de l'Agence, qui exerce des responsabilités de contrôle. Certaines clauses ne concernent que les Etats contractants et d'autres concernent l'AIEA. Cette situation est évidemment différente de celle que vise la Convention de Vienne, qui ne s'applique qu'aux Etats. Dès lors, si l'on reconnaît aux organisations internationales contractantes la faculté de faire des réserves – et, donc, si on les place à cet égard sur un pied d'égalité avec les Etats –, il convient de préciser si ces organisations ne peuvent faire de réserves que sur les clauses qui concernent les organisations internationales ou sur toutes les clauses du traité, y compris celles qui concernent les Etats.

39. Le principe de l'égalité voudrait que les mêmes règles s'appliquent à tous les Etats ou à toutes les organisations internationales. Encore faudrait-il déterminer dans quels cas il importe de prévoir l'égalité entre les Etats parties et les organisations internationales parties à un traité.

40. Pour M. Ouchakov, si la participation de l'organisation internationale est essentielle au but et à l'objet du traité, l'organisation internationale contractante peut être traitée sur un pied d'égalité avec les Etats contractants. Inversement, si la participation d'un Etat dans un traité conclu entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats est essentielle au but et à l'objet du traité, l'Etat contractant peut être traité sur un pied d'égalité avec les organisations internationales. M. Ouchakov rappelle que les propositions qu'il avait formulées sur ce point en 1977 dans le document A/CN.4/L.253²¹ se fondaient sur cette analyse de la situation.

41. C'est en considérant qu'il n'était pas possible d'autoriser les organisations internationales ou les Etats à faire des réserves sur des dispositions ne les concernant pas que l'on avait proposé une formule selon laquelle les unes et les autres sont autorisés à faire des réserves sur certaines dispositions prévues par le traité. Une telle

²¹ Voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 109 et suiv., notes 464, 478, 480, 482 et 485.

formule pourrait être retenue comme principe de base propre à assurer une égalité parfaite entre les parties contractantes, Etats ou organisations internationales.

42. M. CALLE Y CALLE dit que la section 2 de la deuxième partie du projet traite d'un sujet difficile et controversé. C'est depuis que la CIJ a formulé pour la première fois la notion de compatibilité avec l'objet et le but du traité dans son célèbre avis consultatif de 1951²² et que la Convention de Vienne a abondé dans le même sens que se sont développées les théories relatives aux réserves.

43. Le droit des Etats de formuler des réserves est considéré comme inhérent à leur souveraineté et à leur capacité de conclure des traités. Le projet d'article 6 reconnaît que les organisations internationales ont elles aussi une capacité de conclure des traités : elles en ont acquis le droit pour ainsi dire par dérivation, dans la mesure où les Etats qui les ont créées pour répondre aux besoins de la communauté internationale le leur ont conféré.

44. En fait, les réserves ne sont rien d'autre qu'une restriction de la portée du traité, ce que confirme le projet d'article 17²³, qui reconnaît que les organisations internationales peuvent accepter d'être liées par une partie seulement d'un traité. Elles peuvent ainsi opter pour certaines réserves et non pour d'autres. Au fond, une réserve peut donc signifier soit le consentement à être partie à un traité, soit le choix en faveur d'une situation plutôt que d'une autre. La question qui se pose n'est donc pas d'assurer l'égalité ontologique des parties contractantes, mais leur assimilation. Il y a sans doute une différence entre les parties contractantes en tant que sujets de droit, mais cette différence ne peut avoir d'effet sur l'équilibre juridique des dispositions.

45. La clause selon laquelle une organisation internationale ne peut formuler de réserves si sa participation au traité est essentielle au but et à l'objet de celui-ci est un nouvel élément important. Dans les autres cas, toutefois, les organisations devraient avoir une capacité de formuler des réserves presque étendue que celle des Etats, même s'il peut y avoir des différences dans le mode de formulation des réserves ou la façon d'exprimer des objections aux réserves. C'est pourquoi la capacité des organisations internationales ne doit pas être indûment restreinte.

46. Sir Francis VALLAT dit qu'il est très difficile en pratique de convaincre les conférences internationales de prévoir des dispositions expresses concernant les réserves, et c'est pourquoi les articles supplétifs ont une telle importance en la matière. Il estime donc que la Commission doit consacrer à ces articles un peu plus de temps qu'aux articles précédents.

47. Une des questions fondamentales concerne l'égalité, qui, à son avis, n'a pas autant rapport avec le sujet que la Commission a été amenée à le penser. Bien entendu, il est parfaitement vrai que les organisations internationales et les Etats ne sont pas égaux, dans la mesure où ils ont un statut différent et des capacités

différentes. Mais ce qui compte, ce n'est pas l'idée abstraite d'égalité ou d'inégalité, mais le fait que les organisations internationales, de par leur nature même, ont non seulement une capacité limitée, mais aussi des procédures qui leur sont propres – qui trouvent leur expression, par exemple, dans les règles de l'organisation. S'il est tenu compte de ces deux caractéristiques et si elles sont suffisamment bien traduites dans le projet, la question de l'égalité sera automatiquement réglée. Sir Francis estime donc, comme M. Ouchakov, que toute la question repose sur le projet d'article 6 (qui est, dans un sens, l'article le plus important du projet), en vertu duquel la capacité d'une organisation internationale de conclure un traité est régie par les règles pertinentes de cette organisation : si elle devient partie au traité, les règles du droit des traités s'appliquent entre l'organisation internationale et toute autre partie, naturellement et sur la base de l'égalité. Il n'est pas possible de faire une distinction entre différents types d'entités selon qu'il s'agit d'organisations ou d'Etats. Dès lors que ces entités sont parties aux traités, elles ont fondamentalement les mêmes droits et obligations, qu'il s'agisse d'une organisation ou d'un Etat. Il semble donc sans objet de poser la question générale de l'égalité de leur statut.

48. Le cas des réserves présente une difficulté parce qu'à ce stade l'organisation internationale n'est pas encore partie au traité : elle est en passe – ou sur le point – de le devenir. Deux questions doivent alors être posées dans chaque cas : L'organisation internationale a-t-elle la capacité de formuler la réserve ? L'organisation internationale agit-elle conformément à ses règles pertinentes ? Dans l'éventualité où l'organisation internationale deviendrait partie au traité, le contenu de l'obligation envisagée doit nécessairement relever de sa capacité juridique, et il s'ensuit que, si l'organisation internationale a la capacité de contracter une obligation, elle a par définition la capacité juridique de limiter cette obligation en formulant une réserve.

49. Tel est le premier point fondamental de principe à partir duquel sir Francis tenait à aborder la question. Allant plus loin, il estime que, du point de vue du droit des traités, la division des traités en trois catégories est très artificielle, en dépit des sérieuses raisons pratiques qui l'ont motivée. Toutefois, à supposer que cette distinction existe, sir Francis croit comprendre qu'il est entendu qu'il n'y a pas d'obstacle particulier à la formulation de réserves par les organisations internationales pour ce qui est des traités conclus entre organisations internationales, mais que, dans le cas des traités conclus entre une organisation internationale et plusieurs Etats, il est nécessaire de limiter d'une certaine façon la faculté des organisations de formuler des réserves. Sir Francis se demande si cette opinion n'est pas fondée sur une conception quelque peu déformée de l'importance des réserves. Il est tout à fait clair qu'un Etat ne peut modifier par une réserve formelle la situation juridique existant entre deux autres Etats en vertu du traité.

50. A cet égard, il fait remarquer que, selon la définition de la « réserve » énoncée à l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 2²⁴, une réserve formulée par une organisation

²² Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1951*, p. 15.

²³ Voir 1647^e séance, par. 1.

²⁴ *Ibid.*

internationale n'aurait aucune incidence sur l'effet juridique des dispositions du traité en ce qui concerne leur application entre les Etats parties au traité, mais seulement en ce qui concerne leur application à l'organisation internationale. Si son interprétation de la définition est exacte, l'idée qu'une réserve formulée par une organisation internationale modifierait les droits et obligations des Etats entre eux ne se pose tout simplement pas, du fait de la nature de la réserve. Si une organisation internationale veut modifier les droits et obligations découlant d'un traité entre elle-même et les autres parties, Etats ou organisations internationales, et s'il est envisagé qu'elle devienne partie au traité, elle devrait alors en principe avoir la faculté de formuler une réserve. L'important est de partir de ce principe fondamental, et d'examiner ensuite les exceptions s'il doit y en avoir.

51. M. REUTER (Rapporteur spécial) constate avec plaisir que l'intervention de M. Calle y Calle se situe sur le plan même adopté par le Rapporteur spécial, qui considère, lui aussi, qu'il ne s'agit pas de conférer l'égalité à des entités en tant que telles, mais plutôt de donner des droits égaux à des parties contractantes à un même traité.

52. Il partage aussi l'opinion exprimée par sir Francis Vallat, qui illustre d'ailleurs le proverbe selon lequel « qui peut le plus peut le moins », puisque le mécanisme des réserves permet seulement de réduire les engagements qu'on a pris. Sir Francis est parfaitement fondé à soutenir que si l'organisation a la capacité de devenir partie à un traité, elle peut aussi, de ce fait même, et en vertu de sa nature et de ses règles propres, diminuer ses engagements.

53. M. Reuter comprend enfin très bien le sens de l'intervention de M. Ouchakov, qui regrette que ses suggestions au sujet des réserves soient abandonnées dans la deuxième version du projet d'articles. Il rappelle que la question de l'impossibilité des réserves dans les traités bilatéraux a été étudiée par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, qui devait aboutir à la Convention de Vienne, sans qu'aucune décision ait pu être prise en la matière.

54. Quand M. Ouchakov propose de distinguer entre les traités selon leur nature, il semble emprunter son raisonnement à l'adage selon lequel « l'accessoire suit le principal », les entités parties à un traité de façon « accessoire » bénéficiant d'une assimilation aux parties « principales ». Pour sa part, M. Reuter doute profondément qu'on puisse distinguer en pratique entre les traités. Il croit nécessaire de proposer des solutions simples à l'Assemblée générale, qui pourrait être rebutée par un texte trop subtil. Il rappelle que l'un des résultats de la Convention de Vienne telle qu'elle a été conclue en 1969 est que l'objection à une réserve et l'acceptation d'une réserve ont en définitive le même effet, alors qu'il n'est pas certain que tel ait bien été l'objectif initialement poursuivi par les participants.

55. En l'espèce, il lui semblerait préférable de dire que les réserves sont interdites aux organisations internationales dans tous les cas. En effet, M. Ouchakov l'a presque convaincu quand il a affirmé que l'organisation internationale doit pouvoir émettre des réserves quand sa présence est essentielle à l'existence du traité. Il rappelle toutefois que, dans le texte soumis à la Commission en

première lecture, il avait, pour faire une concession à cette thèse, retenu, en fait, une solution exactement inverse. Cette constatation lui inspire la plus grande méfiance envers l'excès de complexité.

La séance est levée à 18 heures.

1649^e SÉANCE

Mardi 12 mai 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Barboza, M. Calle y Calle, M. Díaz González, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite) [A/CN.4/339 et Add.1 à 5, A/CN.4/341 et Add.1]

[Point 3 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales) *et*

ARTICLE 19 *bis* (Formulation des réserves par des Etats et des organisations internationales dans le cas des traités entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou entre des organisations internationales et un ou plusieurs Etats) ¹ [suite]

1. M. BARBOZA dit que de nombreuses tentatives ont été faites pour codifier la question des réserves, tant au niveau régional, par exemple dans le cadre de l'OEA, qu'au niveau international, par exemple dans la Convention de Vienne ². Le fait que cette dernière n'ait pas fait l'unanimité parmi les auteurs, bien qu'elle soit actuelle et complète, montre combien la question est épineuse. Si telle est la situation en ce qui concerne les traités conclus entre des entités homogènes comme le sont les Etats, on imagine sans peine à quel point est plus complexe encore le cas dont s'occupe la Commission, à savoir celui des traités conclus entre des entités non homogènes comme les Etats et les organisations internationales. Il faut donc être extrêmement prudent lorsqu'on cherche à codifier ce domaine, et garder présent à l'esprit l'effet qu'une formulation très générale peut avoir dans la pratique sur la vie des organisations qui doivent conclure une infinité de traités.

¹ Pour textes, voir 1648^e séance, par. 24.

² Voir 1644^e séance, note 3.