

Document:-  
**A/CN.4/SR.1436**

**Compte rendu analytique de la 1436e 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:-  
**1977, vol. I**

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

on ne peut reconnaître à l'organisation la faculté d'invoquer sa pratique interne normale pour invalider son consentement à être liée par le traité. Par contre, une violation des règles écrites ou de l'acte constitutif d'une organisation internationale entraînera la nullité de tous les effets juridiques qui pourraient découler, pour les Etats, d'un traité conclu de cette façon irrégulière par l'organisation internationale en question.

46. Le PRÉSIDENT dit qu'il ressort clairement des débats que la Commission a besoin d'analyser d'un peu plus près l'effet qu'aura la règle énoncée à l'alinéa *b* sur les organisations internationales et d'examiner les différents types de situation qui pourraient se présenter en pratique. Par exemple, une organisation internationale peut avoir compétence pour contracter une obligation financière, mais l'obligation peut être invalidée par une des règles de l'organisation.

47. M. SCHWEBEL relève qu'il a été dit que la capacité d'un Etat de conclure des traités était illimitée. Cela n'est pas tout à fait vrai, du moins en ce qui concerne les Etats-Unis d'Amérique, où cette capacité est limitée par les dispositions de la Constitution. Bien que la Cour suprême n'ait jamais constaté de cas où les Etats-Unis auraient conclu un traité illégalement — « traité » s'entendant au sens donné à ce terme par la Constitution des Etats-Unis —, elle a jugé inconstitutionnels certains accords gouvernementaux (« executive agreements ») ayant, sur le plan international, les effets d'un traité.

48. Il est clair qu'une organisation internationale ne doit pas conclure de traité en violation de ses règles internes. Cependant, à supposer qu'elle le fasse, quelle serait exactement la situation juridique? Le traité deviendra-t-il nul, et les autres parties au traité auront-elles un recours? Une des solutions qu'il ne faudrait pas exclure *a priori* est l'amendement des règles pertinentes de l'organisation intéressée. Cela n'entraîne pas nécessairement une modification de l'acte constitutif de l'organisation — procédure qui est loin d'être simple, comme l'a fort justement souligné M. Ouchakov —, mais pourrait se limiter à une révision du règlement intérieur d'un organe particulier de l'organisation ou des règlements administratifs émis par le chef de son secrétariat. M. Schwebel a le sentiment que l'avis consultatif donné par la CIJ dans l'affaire *Certaines dépenses des Nations Unies*<sup>11</sup> serait pertinent à cet égard. Certains passages de cet avis peuvent être interprétés comme signifiant qu'un acte d'une organisation internationale, même s'il n'a pas été entrepris ou exprimé tout à fait régulièrement, peut avoir valablement des effets sur le plan international.

49. Si la règle concernant cette question ne doit pas être formulée comme l'a proposé le Rapporteur spécial, comment doit-elle l'être? Pour le moment, rien de mieux n'a été proposé. On peut imaginer un cas où toutes les parties à un traité ont supposé qu'une organisation internationale a agi conformément à ses règles, mais où l'organisation intéressée juge avantageux de soutenir le contraire. En pareil

cas, la règle envisagée par le Rapporteur spécial sera extrêmement utile.

50. M. FRANCIS dit que l'article 27 couvre l'application pratique de la règle *pacta sunt servanda*. La question est de savoir comment faire en sorte que ce principe soit respecté tout en évitant les pièges évoqués par M. Sette Câmara et M. Ouchakov. M. Francis note à ce propos que, dans le paragraphe 4 du commentaire de l'article 27, le Rapporteur spécial interprète l'expression « règles de l'organisation » comme englobant non seulement l'acte constitutif de l'organisation, mais aussi d'autres règles écrites et des règles non écrites qui résultent des pratiques établies par l'organisation. M. Francis est d'avis qu'il faudrait faire une distinction entre un acte d'une organisation internationale qui transgresse son acte constitutif (et qui est, de ce fait, non seulement *ultra vires*, mais aussi illégal) et un acte irrégulier résultant d'une violation des règles secondaires de l'organisation ou de sa pratique. La suggestion de M. Njenga<sup>12</sup> peut servir de base à une solution éventuelle. Il pourrait être stipulé que, dans le cas d'une organisation internationale, la non-exécution d'un traité ne peut se justifier que si l'organisation a commis un acte interdit par son acte constitutif. Ce serait là le seul cas où le principe *pacta sunt servanda* ne s'appliquerait pas.

51. M. SUCHARITKUL approuve, dans son principe, l'article proposé par le Rapporteur spécial, mais voudrait formuler trois observations d'ordre rédactionnel. Il note, tout d'abord, que l'article 27 de la Convention de Vienne parle de l'impossibilité, pour une partie, d'invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité, alors que le projet d'article 27 parle directement de la justification de la non-exécution d'un traité.

52. Il se demande d'autre part, à propos de l'alinéa *a*, si un Etat ne pourrait pas invoquer les dispositions du droit interne d'un autre Etat pour justifier la non-exécution d'un traité.

53. Enfin, M. Sucharitul pense que les règles de l'organisation internationale pourraient comprendre le règlement d'un organe d'une organisation internationale — par exemple le règlement de la Commission européenne des droits de l'homme — ou même une déclaration concernant la politique agricole de la CEE.

*La séance est levée à 13 heures.*

<sup>12</sup> Ci-dessus par. 45.

## 1436<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 8 juin 1977, à 10 h 5*

*Président* : sir Francis VALLAT

*Présents* : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. El-Erian, M. Francis, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, M. Verosta.

<sup>11</sup> *Certaines dépenses des Nations Unies* (Article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1962*, p. 151.

**Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (suite)** [A/CN.4/285<sup>1</sup>, A/CN.4/290 et Add.1<sup>2</sup>, A/CN.4/298 et Corr.1]

[Point 4 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES  
PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL (suite)

ARTICLE 27 (Droit interne d'un Etat, règles d'une organisation internationale et respect des traités)<sup>3</sup> [fin]

1. Le PRÉSIDENT rappelle avoir émis l'opinion, à la séance précédente, que la Commission devait étudier d'un peu plus près les problèmes que soulève l'article 27. Comme cet article est libellé à la forme négative et qu'il a le caractère d'une clause de sauvegarde, la portée de l'expression « les règles de l'organisation » n'importe pas vraiment. C'est à l'article 46 que se posera le véritable problème à résoudre. C'est pourquoi le Président suggère que, en attendant d'examiner cet article, la Commission mette entre crochets les mots « sans préjudice de l'article 46 », qui figurent à l'article 27.

2. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit que la logique et le pragmatisme ne sont peut-être pas nécessairement incompatibles mais que, dans l'article 27, ils convergent au lieu d'être parallèles. Même si l'article 27 a l'avantage d'être la conséquence logique des articles qui précèdent, en particulier de l'article 6<sup>4</sup>, et de poser le fondement des articles qui suivent, et même s'il a été rédigé dans un esprit pragmatique pour ne pas donner lieu à des complications inutiles, il aurait fallu y souligner davantage la distinction entre la capacité des Etats et la capacité des organisations internationales de conclure des traités ou d'être liés par eux.

3. Lorsqu'un Etat accepte d'être lié par un traité, il le fait en ayant parfaitement conscience des conséquences de son acte. Il peut, si besoin est, adapter son droit interne aux dispositions du traité qu'il a conclu, et ces dispositions l'emporteront sur son droit interne en cas de conflit. Toutefois, comme M. Njenga l'a signalé à la séance précédente<sup>5</sup>, l'article 6 limite la capacité qu'ont les organisations internationales de conclure des traités. Les représentants des organisations internationales ne peuvent signer de traités et les organes compétents de ces organisations ne peuvent donner leur consentement à être liés par eux si les obligations qui en découlent n'entrent pas dans le cadre des fonctions spécifiques prévues par les actes constitutifs de ces organisations. De plus, ces actes constitutifs ne sont rien d'autre que des traités multilatéraux, dont la modification exige, bien souvent, l'accord de la majorité des deux tiers des parties. Par conséquent, M. Díaz González est d'avis que, lorsqu'une organisation internationale signe un traité, son représentant agit seulement au nom de l'organisation, et non en outre au nom des Etats membres de celle-ci.

4. M. TABIBI dit qu'à première vue l'article 27 paraît tout à fait simple et clair. Le problème de la violation manifeste du droit interne d'un Etat est relativement facile à résoudre parce qu'il ne met en cause qu'un seul Etat. Mais l'alinéa *b* de l'article pose un problème beaucoup plus difficile, du fait que les organisations internationales n'existent pas dans l'abstrait : elles reflètent les avis et les intérêts de leurs Etats membres. C'est pourquoi le problème de la violation des règles d'une organisation internationale est une chose très grave. M. Tabibi n'en veut pour preuve que l'intervention de l'ONU au Congo, en 1960, dans laquelle tous les Etats Membres de l'Organisation ont été impliqués. Le Secrétaire général avait été autorisé, par des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, à affecter des représentants civils et militaires au Congo. Les arrangements que ces représentants ont pris ont eu des incidences sur les intérêts de l'Organisation et de tous ses Etats Membres, et ces intérêts sont bien plus importants que ceux d'un Etat en particulier. Les problèmes que soulève l'alinéa *b* de l'article 27 sont donc des problèmes fort délicats, qui doivent retenir d'autant plus l'attention de la Commission que cet article se rattache non seulement à l'article 46, mais aussi aux articles 5 et 7 de la Convention de Vienne<sup>6</sup>.

5. M. ŠAHOVIĆ pense qu'on ne peut pas nier la nécessité d'étendre aux organisations internationales la règle énoncée à l'article 27 de la Convention de Vienne, qui est la conséquence directe de la règle *pacta sunt servanda*, énoncée à l'article 26. La plupart des membres de la Commission ont souligné toutefois les difficultés que soulève l'application de cette règle aux organisations internationales en raison de leur spécificité. M. Šahović pense, pour sa part, que ces difficultés ne sont pas insurmontables. Il est prêt à participer aux efforts du Comité de rédaction pour trouver un meilleur libellé, mais il lui paraît préférable de ne pas toucher au principe énoncé par le Rapporteur spécial à l'article 27. Le sens que le Rapporteur spécial a donné à l'expression « règles de l'organisation » lui paraît logique, et correspond d'ailleurs à la définition figurant à l'alinéa 34 du paragraphe 1 de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel<sup>7</sup>.

6. M. VEROSTA se demande si, en dépit des explications données par le Rapporteur spécial au paragraphe 4 de son commentaire de l'article 27 (A/CN.4/285), il ne faudrait pas inclure à l'article 2 une définition des règles de l'organisation, car l'article 6 contient déjà l'expression « règles pertinentes de cette organisation ».

7. M. OUCHAKOV fait observer que l'article 27 et l'article 46 de la Convention de Vienne sont très différents, car l'article 27 concerne l'exécution d'un traité valable, alors que l'article 46 concerne la compétence pour conclure un traité et prévoit qu'un Etat peut, dans certains cas, invoquer une violation de son droit interne comme viciant son consentement. La règle énoncée à l'article 27 est donc sans préjudice de l'article 46, car elle ne s'applique que si le traité est valable.

<sup>1</sup> *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27.

<sup>2</sup> *Annuaire... 1976*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 145.

<sup>3</sup> Pour texte, voir 1435<sup>e</sup> séance, par. 37.

<sup>4</sup> Voir 1429<sup>e</sup> séance, note 3.

<sup>5</sup> 1435<sup>e</sup> séance, par. 44.

<sup>6</sup> Voir 1429<sup>e</sup> séance, note 4.

<sup>7</sup> Voir 1435<sup>e</sup> séance, note 10.

8. M. CALLE Y CALLE dit que, comme M. Šahović et M. Díaz González l'ont signalé, l'article 27, relatif au respect des traités, donne effet au principe *pacta sunt servanda*, qui signifie tout simplement que les Etats parties à un traité ne peuvent pas invoquer leur droit interne pour se justifier de ne pas avoir exécuté ce traité ou respecté les règles qu'il a créées.

9. Le cas des organisations internationales est toutefois légèrement différent, et M. Calle y Calle pense, comme M. Verosta, que la Commission doit préciser le sens de l'expression « règles de l'organisation », qui figure à l'alinéa *b* de l'article 27. L'article 6 contient l'expression « les règles pertinentes de cette organisation », qui visent la constitutionnalité de la volonté des organisations et sont intimement liées à la validité des traités. Les traités sont valablement conclus s'ils le sont conformément à l'acte constitutif valable de l'organisation. Mais cette règle pose un problème, car les actes constitutifs de certaines organisations ne contiennent pas de dispositions concernant leur capacité de conclure des traités. Dans certains cas, cette capacité ne peut donc être que présumée. Heureusement, toutefois, il y a d'autres articles, comme l'article 46, qui tiennent compte du cas dans lequel les représentants ou les organes d'une organisation internationale outrepassent leurs pouvoirs et violent manifestement les règles de l'organisation.

10. M. EL-ERIAN dit que l'article 27 est le corollaire logique de l'article 26, qui consacre le principe *pacta sunt servanda*. C'est pourquoi il importe de définir les modalités d'application de ce principe fondamental, qui est la pierre angulaire du droit des traités. Certains juristes — Hans Kelsen, par exemple — voient même les obligations de la communauté internationale comme une structure pyramidale dont le principe *pacta sunt servanda* est la base. Le problème qui se pose à la Commission est donc de déterminer comment appliquer ce principe fondamental au cas des traités conclus par des organisations internationales, qui est visé à l'alinéa *b* de l'article 27.

11. Pour ce qui est des relations entre Etats, le problème n'est pas bien compliqué, puisque la stabilité des relations internationales exige la primauté du droit international. En conséquence, les Etats ne peuvent invoquer leur droit interne pour se dégager des obligations qui leur incombent en vertu du droit international, coutumier ou conventionnel, général ou particulier. Il est bien plus facile de déterminer la violation du droit interne ou constitutionnel d'un Etat que celle des règles d'une organisation internationale, qui, au cours des années, en sont venues à désigner non seulement son acte constitutif, mais aussi les règles découlant de sa pratique, de ses résolutions, de ses décisions et de son règlement intérieur. A ce propos, M. El-Erian appelle l'attention de la Commission sur la définition de l'expression « règles de l'organisation » à l'alinéa 34 du paragraphe 1 de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel.

12. M. El-Erian peut accepter sans difficulté la règle selon laquelle le droit interne d'un Etat ne peut être invoqué pour justifier la non-exécution d'un traité, mais il ne voit vraiment pas comment la même règle pourrait être énoncée à l'alinéa *b* de l'article 27, qui s'appliquera

dans le cas de traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou dans celui de traités conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales. C'est surtout dans les relations entre Etats qu'il est recouru à cette règle, la procédure de conclusion des traités étant soumise à toutes sortes de vérifications. En ce qui concerne les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales, rares sont les cas dans lesquels des organisations internationales ont invoqué leurs règles pour justifier la non-exécution de traités. C'est pourquoi M. El-Erian est d'avis que le Comité de rédaction devrait chercher à améliorer le libellé de l'alinéa *b* de l'article.

13. M. AGO fait observer que l'article 27 concerne un problème qui se pose à l'égard de l'exécution d'un traité valable, ce qui exclut l'hypothèse dans laquelle on pourrait mettre en doute la validité du traité. Peut-on établir un parallèle, à l'égard de ce problème, entre la situation de l'Etat et celle de l'organisation internationale? Il est évident qu'un Etat ne peut pas invoquer son droit interne pour justifier la non-exécution d'une obligation internationale qui lui est imposée par un traité. C'est ce qui explique que certains Etats hésitent parfois à assumer des obligations internationales qui présenteraient des problèmes de droit interne pour leur exécution. Ainsi, l'hésitation des Etats-Unis d'Amérique à ratifier certaines conventions internationales du travail tient au fait que, dans l'ordre juridique interne de ce pays, la compétence en matière de droit du travail appartient aux Etats fédérés, alors que la compétence en matière de conclusion des traités appartient à l'Etat fédéral. Celui-ci risque donc de se trouver dans une situation délicate si des difficultés surgissaient sur le plan interne quant à l'exécution d'obligations qu'il a acceptées sur le plan international.

14. La situation est-elle identique pour une organisation internationale? Une organisation internationale peut-elle avoir un ordre juridique interne qui l'empêche d'exécuter un traité qu'elle avait compétence pour conclure? M. Ago pense qu'on ne peut peut-être pas exclure cette hypothèse. Il fait observer, toutefois, que la règle énoncée à l'article 27 de la Convention de Vienne est une règle de responsabilité internationale. Ce n'est pas par hasard, en effet, que la même règle figure à l'article 4 du projet d'articles sur la responsabilité des Etats, qui affirme que

Le fait d'un Etat ne peut être qualifié d'internationalement illicite que d'après le droit international. Une telle qualification ne saurait être affectée par la qualification du même fait comme licite d'après le droit interne\*.

Or, il n'est pas douteux qu'avec l'alinéa *b* de l'article 27 la Commission risque d'être amenée à envisager la possibilité d'une responsabilité internationale d'une organisation internationale pour la non-exécution d'une obligation régulièrement souscrite sur le plan international. M. Ago n'a, pour sa part, aucune objection de principe à l'encontre d'une telle hypothèse, et conçoit très bien que l'on puisse parler un jour de la responsabilité d'une organisation internationale pour un fait internationalement illicite — mais la Commission doit savoir à quoi elle s'engage en adoptant

\* *Annuaire... 1976*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 69, doc. A/31/10, chap. III, sect. B, sous-sect. 1.

la règle énoncée à l'alinéa *b* de l'article 27, qui risque de la mener très loin.

15. M. FRANCIS a beaucoup réfléchi à la question que pose l'article 27, et il est parvenu à la conclusion qu'il aurait fallu faire une plus grande distinction entre les actes constitutifs des organisations internationales et les constitutions des Etats. Le but et l'objet des constitutions des Etats sont essentiellement les mêmes : régler l'ordre interne des Etats. Dans la mesure où les actes constitutifs des organisations internationales contribuent à régler les affaires internes de ces organisations, ils peuvent être comparés aux constitutions des Etats. Cependant, on ne peut aller trop loin dans cette comparaison, car un acte constitutif tel que la Charte des Nations Unies représente plus que le « droit interne » de l'organisation. C'est aussi un traité multilatéral, qui régit les relations entre l'Organisation et ses Etats Membres et peut, dans certains cas, régir la conduite des Etats non membres. Ces trois caractéristiques la rendent assez différente de la constitution d'un Etat.

16. A cet égard, M. Francis appelle l'attention sur le paragraphe 4 du commentaire du Rapporteur spécial relatif à l'article 30 (A/CN.4/285), qui se termine comme suit :

[...] il est bien clair que si l'Organisation venait à conclure un traité international contraire aux termes de la Charte, ce n'est pas d'une question de priorité qu'il s'agirait seulement, mais bien d'une question de nullité, car il semble bien — question que l'on discutera plus tard à propos d'un projet d'article symétrique à l'article 46 de la Convention [de Vienne] de 1969 — qu'un tel traité pourrait être nul.

Pour lui, cette phrase établit clairement que le Rapporteur spécial doit conclure que, si un acte enfreint l'acte fondamental d'une organisation internationale, le principe *pacta sunt servanda* ne s'appliquera pas du tout. Il ressort aussi clairement de cette phrase que le Rapporteur spécial a envisagé d'exclure cette situation du champ d'application de l'article 27. M. Francis exprime donc l'espoir que, lorsqu'il examinera l'article 27, le Comité de rédaction fera très attention à la différence entre le droit interne des Etats et les actes constitutifs des organisations internationales, dont la Charte des Nations Unies donne un exemple.

17. M. SCHWEBEL dit que l'idée de l'alinéa *b* de l'article 27 n'est évidemment pas d'inviter une organisation internationale à conclure un traité qui n'est pas conforme à ses règles, mais plutôt de constater qu'il peut arriver qu'une organisation ayant conclu un traité veuille justifier l'inexécution de celui-ci par le fait que l'exécution ou la conclusion de ce traité n'est pas conforme à ses règles. A cet égard, la Commission devrait, comme M. Ago l'a suggéré, envisager l'éventualité d'une violation d'un traité ou du droit international coutumier par une organisation qui engagerait de ce fait sa responsabilité internationale.

18. Pour ce qui est de l'exemple des opérations des Nations Unies au Congo, cité par M. Tabibi, son sentiment personnel est qu'à titre accessoire ces opérations ont peut-être fourni un exemple de violation du droit international, en ce sens que certaines unités de la Force des Nations Unies au Congo ont été accusées d'avoir eu un comportement qui portait atteinte aux principes du droit international relatifs au traitement des civils et que le

Secrétaire général en a apparemment accepté la responsabilité au nom de l'Organisation, qui a en tout cas versé des dommages-intérêts aux victimes.

19. M. Schwebel se permet de formuler une autre hypothèse. Si le Conseil de sécurité, agissant en vertu de l'Article 43 de la Charte, conclut un accord avec un Etat ou un groupe d'Etats mettant des forces à sa disposition et qu'un ou plusieurs de ses membres permanents s'abstiennent au moment où il prend la décision d'approuver cet accord entre l'ONU et l'Etat ou les Etats concernés, l'Organisation pourra-t-elle dire qu'elle n'est pas liée par cet accord sous prétexte qu'elle ne l'a pas approuvé dans les formes prévues par ses règles, en particulier par l'Article 27 de la Charte, qui exige les votes affirmatifs de tous les membres permanents du Conseil de sécurité? Peut-être un tel exemple semblera-t-il un peu forcé compte tenu des interprétations qui ont déjà été données de l'Article 27 de la Charte et de l'avis consultatif rendu par la CIJ dans l'affaire de la Namibie (selon lequel l'abstention d'un membre du Conseil n'est pas l'équivalent d'un vote négatif)<sup>9</sup>, mais c'est probablement ce qui pourrait se passer si une organisation internationale se cherchait une excuse absolutoire. Eu égard à cette possibilité, aussi invraisemblable qu'elle puisse être, M. Schwebel estime que le principe énoncé par le Rapporteur spécial à l'article 27 est juste. L'alinéa *b* pourrait néanmoins être amélioré par le Comité de rédaction, notamment compte tenu de l'opinion exprimée par M. Francis.

20. M. QUENTIN-BAXTER dit que, bien que la relation entre la capacité de conclure des traités et l'article 27 soit fondamentale, il semble qu'il y ait une contradiction entre la règle énoncée à l'alinéa *b* de l'article 27 et la règle fondamentale de l'article 6 stipulant que les organisations internationales ont une capacité limitée de conclure des traités. Plus il réfléchit au problème, plus il est convaincu, cependant, que cette contradiction n'est qu'apparente, car il ne peut jamais y avoir d'égalité complète entre la capacité contractuelle des organisations internationales et la capacité contractuelle des Etats. Le véritable problème est de déterminer à quel moment la situation change et tombe sous l'application de la règle énoncée à l'article 27, atténuée par celle qui correspondra à l'article 46 de la Convention de Vienne.

21. M. Quentin-Baxter ne pense pas qu'il soit souhaitable de chercher à modifier le libellé actuel de l'alinéa *b* de l'article 27. Comme d'autres membres de la Commission l'ont relevé, l'expression « règles de l'organisation » est désormais tellement chargée de sens et elle est si bien définie dans le commentaire que tout le fragile édifice de l'interprétation des actes constitutifs repose désormais sur elle. M. Quentin-Baxter voit difficilement où l'on pourrait tracer une nouvelle ligne de partage. Comme M. Francis l'a souligné, la règle que la Commission énoncera à l'article 46 sera évidemment très importante, mais il est dit à l'article 27 que, puisque la capacité contractuelle des organisations internationales est limitée, il faut s'attendre

<sup>9</sup> Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1971, p. 22.

qu'elles agissent dans les limites de cette capacité, si bien qu'aucune des autres parties aux traités ne sera désavantagée. M. Quentin-Baxter estime en outre tout à fait possible que les procédures internes aboutissant à la ratification des traités par les organisations internationales contribuent à développer les règles de ces organisations et conviennent à l'interprétation de leurs actes constitutifs.

22. M. TABIBI dit que la règle proposée à l'article 27 ne fait pas nettement la distinction entre la capacité des Etats et celle des organisations internationales de conclure des traités. Il faut donc préciser ce que signifient les mots « règles de l'organisation », car, à la différence des constitutions des Etats, les actes constitutifs des organisations internationales ne spécifient pas comment ces organisations doivent exercer leurs fonctions. De plus, les organisations internationales s'appuient, pour conclure des traités, non seulement sur leurs actes constitutifs mais aussi sur leur pratique, qui évolue de jour en jour, tandis que les constitutions des Etats ne changent que très lentement. Une définition des mots « règles de l'organisation » devrait donc figurer à la fois dans le texte de l'article 27 et dans le commentaire relatif à cet article.

23. M. RIPHAGEN ne voit pas comment la Commission pourrait s'abstenir de rédiger un article tel que l'article 27, qui est la conséquence logique de la règle *pacta sunt servanda*, selon laquelle une partie à un traité ne peut pas invoquer d'autres règles pour justifier la non-exécution d'un traité qu'elle a conclu.

24. La Commission devrait donner des exemples concrets qui permettent de faire nettement la distinction entre le problème de la compétence, celui de la validité des traités, et celui de la responsabilité pour non-exécution, dont a parlé M. Ago.

25. M. Riphagen relève également que l'ONU et la Charte des Nations Unies sont généralement citées lorsque sont donnés des exemples concrets de traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Or, la Charte est un type très particulier d'acte constitutif, du fait qu'elle comprend à la fois des règles applicables à l'Organisation elle-même et des règles pouvant être qualifiées d'universelles ou de règles de *jus cogens*, qui l'emportent sur toutes les autres règles en vigueur. Il faut aussi tenir compte d'autres organisations internationales, car les actes constitutifs de certaines d'entre elles ne contiennent pas de règles universelles ou règles de *jus cogens*. Une façon de résoudre ce problème serait de spécifier que l'article 27 vise uniquement les règles de l'ONU. Par ailleurs, une référence, dans l'article 27, à l'Article 103 de la Charte des Nations Unies — qui prévoit le cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international — répondrait peut-être à quelques-unes des autres préoccupations que les membres ont exprimées au sujet de l'article en question.

26. M. DADZIE estime, lui aussi, que le libellé de l'article 27 pose des problèmes. La différence entre la capacité des Etats et celle des organisations internationales de conclure des traités tient au fait que les Etats peuvent, en vertu de leurs pouvoirs souverains, conclure des traités et régler ensuite la question de leur exécution

— au besoin en modifiant les règles de leur droit interne —, tandis que les organisations internationales ne peuvent conclure de traités que si leur acte constitutif le leur permet; lorsqu'elles ont conclu un traité, elles ne peuvent invoquer les règles figurant dans leur acte constitutif pour en justifier la non-exécution.

27. M. Dadzie a aussi l'impression que les problèmes qu'examine actuellement la Commission sont des faux problèmes. Est-il concevable, en effet, qu'après avoir conclu un traité conformément à ses règles une organisation internationale invoque ces mêmes règles pour justifier son incapacité d'exécuter ledit traité? Le véritable problème, c'est que les règles des organisations internationales ne sont pas toujours formulées par écrit et que certaines règles sont nées de la pratique de ces organisations. Il n'est donc pas toujours facile de se rendre compte qu'une organisation donnée constatera par la suite qu'il lui est difficile d'exécuter un traité.

28. Pour résoudre ce problème, le Comité de rédaction pourrait peut-être voir s'il est possible de modifier l'alinéa *b* de l'article 27 en ajoutant les mots « et les pratiques » après « par les règles ».

29. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que de toute évidence les deux parties de l'article 27 sont nécessaires. Il lui paraît indispensable que les « règles de l'organisation » soient mentionnées dans l'article, mais il n'est pas si sûr qu'il soit nécessaire de définir cette expression, compte tenu notamment de l'évolution qui s'est produite depuis 1969, époque où ces termes n'avaient fait l'objet d'aucune définition dans la Convention de Vienne. En 1975, les mots « règles de l'organisation » ont été définis à l'alinéa 34 du paragraphe 1 de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. Peut-être le Comité de rédaction pourrait-il donc examiner la possibilité d'élaborer une définition analogue à celle qui figure dans cette dernière convention. Sir Francis Vallat exprime aussi l'espoir que le Comité de rédaction tiendra compte de la suggestion qu'il a faite au début de la séance, car il prévoit que la Commission se heurtera à un certain nombre de problèmes lorsqu'elle abordera l'examen de l'article 46.

30. M. REUTER (Rapporteur spécial), résumant le débat relatif à l'article 27, constate que, dans son ensemble, la Commission est favorable à une disposition traitant séparément les Etats et les organisations internationales. Pour ce qui concerne les Etats, il semble qu'elle souhaiterait suivre plus fidèlement la disposition correspondante de la Convention de Vienne. Par ailleurs, bien des membres de la Commission ont exprimé des doutes ou des hésitations, non pas sur le contenu de l'alinéa *b*, mais sur sa rédaction. Le Rapporteur spécial va donc relever les principaux points qui les ont préoccupés.

31. Tout d'abord, il faut bien préciser, comme plusieurs membres l'ont signalé, que l'article 27 repose sur la présomption d'un traité non seulement en vigueur mais aussi valide. Il faut donc réserver à la fois l'article 46 et toutes les autres dispositions de la Convention de Vienne qui pourraient toucher sinon la validité, du moins la valeur d'application, du traité. Une autre mise au point préalable a été faite par M. Ago au sujet du mot « non-exécution »,

et elle a été reprise par d'autres membres de la Commission. En formulant l'article 27, la Commission ne pénètre pas sur le terrain de la responsabilité; elle ne décide pas si les organisations internationales sont des sujets actifs et passifs de la responsabilité. Proclamer qu'une organisation internationale ne peut pas justifier la non-exécution d'un traité par ses propres règles ne signifie pas que cette organisation est responsable.

32. Comme le problème de la validité du traité a néanmoins été évoqué par un grand nombre de membres, le Rapporteur spécial tient à apporter certaines précisions, en ce qui concerne d'abord les Etats, puis les organisations internationales, afin de voir si celles-ci se trouvent dans une situation différente des Etats. Pour ce qui est des Etats, on a imaginé le cas relativement simple d'un Etat qui est lié par un traité mais n'obtient pas de son parlement le vote d'une loi nécessaire à l'exécution de ce traité. Sur ce point, la jurisprudence est abondante et nette: un Etat ne peut pas invoquer le fait d'un de ses organes pour justifier la non-exécution d'un traité. Un des membres de la Commission s'est alors demandé si un Etat peut invoquer un obstacle dû à sa Constitution pour ne pas exécuter un traité valide. On peut en effet imaginer le cas d'un Etat qui a conclu valablement un traité, en respectant sa Constitution, mais qui éprouve des difficultés au moment d'exécuter ce traité. Il se peut, par exemple, que sa Constitution, bien qu'elle l'oblige à promulguer une loi financière, contienne par ailleurs un obstacle à cette promulgation. C'est ainsi qu'à la Deuxième Conférence internationale de la paix (La Haye, 1907), lorsque les Etats ont signé la Convention relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises, il était prévu de constituer un tribunal qui aurait joué le rôle d'une instance d'appel pour les tribunaux nationaux. Avant la conclusion du traité, les Etats-Unis d'Amérique ont constaté que leur Constitution contenait un obstacle à l'application du régime prévu par la future convention. En conséquence, un protocole a été ajouté à cette convention, prévoyant l'octroi d'une compensation au lieu de l'annulation des jugements nationaux sous l'effet d'une décision de la Cour internationale des prises.

33. Passant à un autre exemple, le Rapporteur spécial se demande si un Etat peut conclure valablement un traité en sachant, au moment de la conclusion, qu'il n'a peut-être pas tous les moyens de l'exécuter. Ce faisant, cet Etat prend un risque. C'est le cas de certains Etats fédéraux, comme le Canada. Selon la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, la Fédération canadienne peut se lier valablement par des engagements, mais elle n'est pas sûre de pouvoir en assurer l'exécution; en cas de non-exécution, elle devrait au moins une compensation. Le Rapporteur spécial en conclut que la constitution de certains Etats peut contenir un obstacle à l'exécution d'un traité. En conséquence, lorsque la Convention de Vienne dispose qu'une partie à un traité ne peut pas invoquer une disposition de son droit interne pour justifier la non-exécution de ce traité, la Constitution de l'Etat rentre dans la notion de droit interne. S'il n'existe pas, sur ce point, de jurisprudence internationale pour les traités, il en existe une pour la coutume internationale.

34. Pour ce qui est des organisations internationales, le Rapporteur spécial indique que la rédaction de l'article 46 du projet sera peut-être ardue, comme le Président l'a fait

observer, mais il souligne que l'article 27, pour sa part, fait rentrer les organisations internationales et les Etats dans un même cadre. Tout d'abord, le traité auquel l'organisation internationale est partie doit être considéré comme valable et en vigueur. Pour une organisation internationale, le problème devrait se poser en principe dans les mêmes termes que pour un Etat. Une organisation internationale peut se lier valablement par un traité, même si elle n'a pas la certitude absolue de pouvoir l'exécuter. Tel est le cas, par exemple, de l'ONU lorsqu'elle signe des accords financiers. Au cas où ses caisses seraient vides, elle resterait néanmoins débitrice. On peut même imaginer une union douanière, dotée de la personnalité internationale, qui serait compétente pour établir des règles relatives à la détermination de la valeur en douane à l'égard des importations dans cette union et pour conclure un accord à cet effet. Cet accord ne serait cependant pas exécuté par l'union douanière elle-même, mais par les fonctionnaires de ses Etats membres se trouvant aux postes de douane situés sur le pourtour de l'union. Si certains de ces fonctionnaires violaient cet accord, l'union ne pourrait pas prétendre ne pas être responsable de cette violation parce qu'elle n'en est pas l'auteur ou parce que son acte constitutif ne lui donne pas les moyens d'exécuter le traité.

35. Bien que cela ne soit pas strictement nécessaire aux fins de l'article 27, le Rapporteur spécial imagine un exemple encore plus compliqué. Il suppose que la Communauté économique européenne, faisant application d'une clause du traité conclu entre elle et les Etats-Unis d'Amérique, accorde à des navires américains des droits correspondant à ceux que les Etats-Unis lui ont accordés. Si un navire patrouilleur français se rendait coupable, à l'égard d'un de ces navires américains, d'un comportement contraire à cet accord, les Etats-Unis pourraient adresser une réclamation soit à la France, soit à la Communauté, soit à l'une et à l'autre, selon le contenu de la clause juridictionnelle que pourrait contenir cet accord. Cet exemple montre la nécessité — souvent évoquée — de protéger non seulement les Etats contre l'organisation dont ils sont membres, mais aussi les Etats qui contractent avec l'organisation. C'est un aspect du problème que l'on pressent déjà à l'article 27.

36. Enfin, le Rapporteur spécial constate que beaucoup de suggestions d'ordre rédactionnel ont été formulées au cours du débat. Personnellement, il estime que les règles de l'organisation recouvrent nécessairement ses règles constitutionnelles, et qu'elles s'étendent aussi à certains de ses actes. S'il hésite à introduire le mot « acte » dans l'article à l'examen, c'est parce qu'il est difficile de le traduire en anglais. Quant à savoir s'il faut rédiger une disposition spéciale contenant une définition de l'expression « règles de l'organisation », le Rapporteur spécial fait observer que d'autres articles du projet pourraient appeler des définitions différentes. La Commission pourrait néanmoins formuler une définition générale, quitte à la modifier par la suite. Elle pourrait aussi modifier l'article 27 ou se contenter de développer le commentaire. Comme ces questions sont du ressort du Comité de rédaction, le Rapporteur spécial est d'avis que l'article à l'examen pourrait lui être renvoyé.

37. Le PRÉSIDENT pense qu'il serait peut-être utile de donner, dans le commentaire relatif à l'article 27, un

tableau complet des débats que la Commission a consacrés à cet article, et d'y faire également figurer quelques exemples de la jurisprudence pertinente de la CIJ, comme par exemple les avis consultatifs de la Cour dans les affaires relatives à *Certaines dépenses des Nations Unies*<sup>10</sup> et à *l'Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies*<sup>11</sup>.

38. M. OUCHAKOV estime que les exemples cités par le Rapporteur spécial indiquent que, dans certains cas, une organisation internationale ne peut pas invoquer ses propres règles pour justifier la non-exécution d'un traité — mais d'autres exemples peuvent être cités en sens contraire. Il imagine, par exemple, que le Conseil de sécurité conclue avec un Etat un accord parfaitement valable concernant l'envoi de troupes de cet Etat pour maintenir la paix internationale, dans une certaine région, pour une durée de quelques années. Après quelques mois, le Conseil de sécurité décide, toujours en se conformant à la Charte des Nations Unies, de remplacer les troupes de l'Etat en question par celles d'un autre Etat. Si le premier Etat proteste, le Conseil de sécurité pourra-t-il invoquer les dispositions de la Charte à l'appui de sa deuxième décision ? Pour M. Ouchakov, l'alinéa *b* de l'article à l'examen ne fournit pas une réponse satisfaisante à cette question. Il lui semble en effet que la Charte pourrait être invoquée, non seulement pour une deuxième décision du Conseil de sécurité, mais même pour une décision ultérieure d'un autre organe, comme l'Assemblée générale. M. Ouchakov en conclut que l'article à l'examen n'est pas si simple qu'il paraît et qu'il ne faut pas se fonder uniquement sur certains exemples en négligeant les exemples de cas contraires.

39. M. REUTER (Rapporteur spécial) convient qu'il est toujours périlleux d'invoquer des exemples particuliers, mais il n'est pas gêné par celui qu'a donné M. Ouchakov. En l'occurrence, la véritable question qui se pose est de savoir quel engagement prend l'ONU. A la suite d'une décision du Conseil de sécurité, elle conclut avec un Etat un accord dans lequel cette décision est sans doute mentionnée. Cela paraît impliquer que la décision peut être abolie en cas de décision contraire du Conseil de sécurité et que, par conséquent, l'accord disparaît. C'est une question qui relève du droit des Nations Unies, voire de l'interprétation de l'accord, mais qui n'intéresse pas la Commission. En revanche, si le Conseil de sécurité prenait un engagement qu'il n'avait manifestement pas le droit de prendre, on se trouverait en présence d'un cas prévu à l'article 46.

40. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 27 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*<sup>12</sup>.

ARTICLE 28 (Non-rétroactivité des traités)

<sup>10</sup> Voir 1435<sup>e</sup> séance, note 11.

<sup>11</sup> Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, Avis consultatif : *C.I.J. Recueil 1954*, p. 47.

<sup>12</sup> Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1451<sup>e</sup> séance, par. 47 et suiv., et 1459<sup>e</sup> séance, par. 6 et suiv.

41. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter le projet d'article 28, qui est ainsi libellé :

*Article 28. — Non-rétroactivité des traités*

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, les dispositions d'un traité ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date.

42. M. REUTER (Rapporteur spécial) indique que le texte du projet d'article 28 est tout à fait semblable à celui de l'article correspondant de la Convention de Vienne. Certes, la Convention de Vienne énonce un principe très général qui, comme toutes les formules générales, est sujet à critique — mais la tâche du Rapporteur spécial n'est pas de le critiquer.

43. M. SETTE CÂMARA estime que l'article 28 ne contient guère de matières pouvant donner lieu à un débat, puisque la règle qu'il énonce est assimilable à la règle *pacta sunt servanda* et que son texte est identique à celui de l'article correspondant de la Convention de Vienne. Il souhaiterait, cependant, que le Rapporteur spécial dise si la Commission peut admettre une situation qui l'obligerait à envisager la possibilité d'une application rétroactive d'une règle pertinente d'une organisation internationale. Dans l'exemple cité par M. Ouchakov, si une force de maintien de la paix a été constituée en vertu d'un traité valable et que l'organisation internationale intéressée décide par la suite de la retirer, un des Etats parties au traité pourra-t-il plaider pour le maintien de la force en faisant valoir que le traité était valable lorsqu'il a été signé et que la décision de l'organisation est une règle subséquente qui n'a pas d'effet rétroactif ?

44. M. REUTER (Rapporteur spécial) fait observer que l'article à l'examen réserve toutes les possibilités selon les intentions et qu'il est rédigé de manière si souple qu'il ne devrait pas présenter de danger. On pourrait même estimer que la règle qui y est énoncée est un peu vague.

45. Le PRÉSIDENT dit que rien n'empêche la Commission d'adapter le texte de la Convention de Vienne de manière à tenir compte des caractéristiques des organisations internationales, mais il doute qu'elle ait avantage à remanier les dispositions de cet instrument qui, tel l'article 28, énoncent des principes généraux en des termes choisis après de longs débats. La Commission gagnera du temps si elle tient compte de cet aspect de la question.

46. M. SETTE CÂMARA explique que c'est surtout par curiosité qu'il a interrogé le Rapporteur spécial. Néanmoins, il paraît étrange, alors que les articles 27 et 28 du projet énoncent tous deux des règles générales, que les règles pertinentes des organisations internationales n'aient été mentionnées que dans le premier.

47. Le PRÉSIDENT souligne qu'il n'entend nullement s'opposer à l'examen de questions qui, comme celle que vient de soulever M. Sette Câmara, concernent exclusivement les organisations internationales, mais désire simplement éviter un nouveau débat sur l'article 28 proprement dit de la Convention de Vienne.

*La séance est levée à 13 heures.*