



LE DROIT DES TRAITÉS ET LES ACCORDS INTERNATIONAUX CONCLUS PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

PAUL REUTER

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT
ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE PARIS.

DANS quelle mesure les accords internationaux conclus par les organisations internationales échappent-ils aux règles générales applicables aux traités entre Etats?

Dans la littérature très étendue consacrée aux accords conclus par les organisations internationales la question n'a pas été posée avec beaucoup de relief, parce que « le droit des traités » n'était pas encore codifié sous une forme rigoureuse. Mais la préparation et la négociation de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités ont soulevé ce problème, et sans le résoudre, l'ont même mis en vedette. On voudrait rappeler d'abord (I) les éléments essentiels de cette question, tels qu'ils apparaissent dans les travaux de la Commission du droit international à la Conférence de Vienne et dans la Convention de 1969, et ensuite (II) proposer quelques réflexions que l'état actuel de la matière suggère.

I

La question de savoir si une codification portant sur le droit des traités devait régir non seulement les traités entre Etats, mais aussi les traités conclus par une organisation internationale a fait l'objet dans les travaux de la Commission de droit international de réponses variées.

Dès le premier rapport de M. Brierly il était envisagé de traiter

PAUL REUTER

également des accords des Etats et des organisations internationales (art. 1 *Yearbook of the I. L. Commission* 1950, p. 223). Non sans quelques hésitations la Commission accepta cette perspective (1950, 50^e, 51^e, 52^e séances); mais dans la rédaction des articles proposés par M. Brierly il n'est fait allusion qu'exceptionnellement aux problèmes spéciaux posés par les organisations; dans le premier rapport celles-ci sont assimilées aux Etats; dans les autres il n'en est même plus fait mention. Dans le premier rapport de M. Lauterpacht (*Yearbook of the I. L. Commission* 1953, II, p. 90) il était prévu que « Les traités sont des accords entre Etats, y compris les organisations d'Etats... » (art. 1) et dans son commentaire (texte français A/CN. 4/63, page 23), l'auteur donnait une justification intéressante de cette extension du projet aux accords conclus par les organisations internationales : « Les Etats peuvent exercer leur capacité de conclure des traités soit à titre individuel soit par une action collective en tant qu'organisations créées par un traité ». Mais ces organisations internationales n'apparaissent dans ses deux Rapports qu'incidemment, pour être assimilées aux Etats. Dans les rapports de sir G. Fitzmaurice le projet doit s'étendre aux accords « conclus entre deux ou plusieurs collectivités ayant la qualité de sujets du droit international » (*Annuaire de la Commission du droit international* 1956, t. II, p. 120) et il sera précisé dans un autre Rapport (*ibidem* 1958, t. II, p. 24) quelles sont ces collectivités; mais peu de dispositions spécifiques sont prévues (art. 9, § 2b *ibid.* 1956, t. II, p. 111) et le terme même d'« organisation internationale » disparaît dans les rapports. La Commission n'eut le temps d'aborder les propositions de sir G. Fitzmaurice qu'en 1959 (notamment à partir de sa 480^e session) et elle adopta quelques articles à titre provisoire dont l'un disposait : « Aux fins du présent Code, un accord international (quelle que soit sa forme ou sa dénomination) est un accord sous la forme écrite régi par le droit international et conclu entre deux ou plusieurs Etats, ou autres sujets du droit international, possédant la capacité de conclure des traités » (*ibid.* 1959, t. II, p. 97).

Si donc d'une manière constante avant 1962 il a été admis en principe que les traités conclus par des organisations internationales rentraient dans le même schéma de codification que

les traités entre Etats, en revanche, à quelques exceptions près, les discussions n'ont porté, en fait, que sur les problèmes posés par les accords entre Etats.

Avec le premier rapport de sir Humphrey Waldock on va voir se renouveler le même procédé. Dans le projet initial on se référait (art. 1^{er}, *ibid.* 1962, t. II, p. 35) aux accords conclus « entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international ». Lors de la discussion au sein de la Commission, après que certains membres eurent réservé leur opinion sur la question de savoir s'il fallait inclure les accords conclus par les organisations internationales dans les accords auxquels les articles projetés s'appliqueraient (*ibid.* 1962, I, p. 57 et 58), une observation essentielle fut faite par le professeur Castren au sujet de l'article 4 qui était le premier article consacré aux problèmes concrets du droit des traités : il demanda que sa rédaction soit modifiée de manière à s'appliquer aux autres sujets de droit international que les Etats. Le Rapporteur répondit qu'il avait intentionnellement limité la portée de ces articles aux Etats pour éviter des « difficultés de rédaction considérables ». « Certains problèmes que soulève l'application de ces règles aux organisations internationales pourraient nécessiter un traitement distinct » (*ibid.* 1962, I, 641^e séance, § 3 et 7). C'est ainsi que l'ensemble des articles fut simplifié bien que les articles initiaux portent la trace d'une ambition plus large. Devant les observations du Gouvernement de la Finlande il ne restait plus en seconde lecture en 1965 qu'à tirer les conclusions logiques d'une position que la Commission avait au moins tacitement entérinée (1), en limitant formellement le projet au droit des traités conclus entre Etats (*ibid.* 1965, II, p 9 et 10 et 1966, II, p. 204).

L'opinion finale de la Commission était donc la suivante : « Les traités conclus par des organisations internationales présentent de nombreux caractères particuliers et la Commission a estimé que ce serait à la fois compliquer et retarder inutilement la rédaction du projet que de vouloir y insérer des dispositions

(1) Elle avait, mais d'une manière non unanime, écarté un article proposé par le rapporteur qui traitait un des aspects des accords conclus par les organisations, en 1964, *Annuaire CDI*, 1964, t. II, 732^e, 733^e et 750^e séances.

satisfaisantes touchant les traités conclus par les organisations internationales » (*ibid.* 1966, II, p. 203).

Toutefois la Commission avait été obligée de traiter un sujet qui n'est pas sans rapports avec le précédent, à savoir celui des traités conclus entre Etats, mais ayant des liens étroits avec une organisation internationale. Il s'agissait des traités créant une organisation internationale et des traités conclus « sous les auspices » ou « au sein » d'une organisation internationale. Dans son projet d'articles final plusieurs articles, inégalement importants, les articles 3, 4 et 17, § 3, étaient les seuls à toucher les problèmes posés par les organisations internationales. L'article 4 subordonnait à « toute règle pertinente de l'organisation » l'application des présents articles « aux actes constitutifs » d'une organisation internationale ou aux traités « qui sont adoptés en son sein » ; après discussion et observations de divers gouvernements, on avait exclu du bénéfice de cette réserve les traités conclus simplement « sous les auspices » de l'organisation. D'autre part l'article 17, § 3 subordonnait la réserve à un acte constitutif d'une organisation internationale à l'acceptation de l'organe compétent de cette organisation, à moins que cet acte en dispose autrement. Enfin l'article 3 précisait que l'exclusion des accords conclus par des organisations internationales du champ du projet ne portait nulle atteinte à leur valeur juridique ou à l'application d'une des règles codifiées pour les traités entre Etats, à ces mêmes accords si ceux-ci leur étaient soumis à un autre titre.

Ces dispositions étaient suffisantes pour donner aux organisations internationales une occasion de faire connaître leurs sentiments sur des articles projetés qui ne touchaient pas directement les accords auxquels elles auraient pu être parties mais qui mettaient en cause une partie essentielle de leur activité en matière de conventions entre Etats. Aussi sur rapport de sa Sixième Commission (A/6516) l'Assemblée générale dans sa Résolution 2166 (XXI) du 6 décembre 1966 invitait certaines organisations à présenter immédiatement avant le 1^{er} juillet 1967 des observations sur le projet d'articles et à envoyer des observateurs à la Conférence des plénipotentiaires qui était prévue pour 1968. Des commentaires écrits ont été ainsi présentés par le Secrétaire général des Nations Unies, les institutions spéciali-

sées et l'AIEA (document *A/6827* et Add. 1 et 2) ; ultérieurement certaines organisations invitées à prendre part à la Conférence présentèrent également des observations écrites (*A/Conf. 39/7* et Add. 1 et 2).

Lors de la Conférence de Vienne, plusieurs représentants des organisations prirent la parole pour exprimer leurs préoccupations. Manifestement leur souci général était de ne pas voir perturber par des règles trop abstraites et trop générales la régularité des pratiques élaborées de longue date pour certaines d'entre elles, consacrées par leurs chartes constitutives pour d'autres ; en ce sens les organisations furent toutes très favorables à une restriction du champ d'application des nouveaux articles. Ceci apparut notamment dans l'interprétation qu'elles donnèrent des textes proposés par la Commission. Ainsi que fallait-il entendre par « règle pertinente de l'organisation » ? On fit valoir du côté des organisations internationales que cette expression pouvait recouvrir de simples « pratiques ». Le Secrétariat général des Nations Unies (*A/Conf. 39/5* vol. I, p. 84) a estimé souhaitable pour sa part que la réserve des règles pertinentes de l'Organisation s'applique non seulement aux traités conclus « au sein » d'une organisation, mais encore à ceux « conclus sous les auspices d'une organisation ou déposés auprès d'elle ». Toutes les organisations se sont félicitées que le projet d'articles ne s'applique pas aux traités et accords conclus *par* elles.

La question devait rebondir à la première session de la Conférence de Vienne sur le droit des traités, lors de la deuxième séance de la Commission plénière. En effet les Etats-Unis d'Amérique déposèrent un amendement (*A/Conf. 39/C.1/L. 15*) ayant pour objet de donner à l'article 1^{er} la rédaction suivante : « Les présents articles s'appliquent aux traités conclus entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets de droit international. » Il résultait d'ailleurs des explications données et des débats que c'étaient bien les accords conclus par les organisations internationales et non ceux conclus par d'autres sujets (insurgés, individus) qui étaient visés. Il était admis également que cet amendement conduirait à modifier le texte d'un certain nombre d'articles. Mais finalement beaucoup de délégations ont estimé que le surcroît de travail nécessité par le changement de la portée du projet de la Convention alourdirait

dangereusement le déroulement de la Conférence et les Etats-Unis retirèrent leur proposition d'amendement; conformément à une proposition suédoise un projet de résolution fut adopté et sous sa forme finale il devint la *Résolution relative à l'article 1^{er} de la Convention de Vienne sur le droit des traités* qui

« Recommande à l'Assemblée générale des Nations Unies de renvoyer à la Commission du droit international pour étude en consultation avec les principales organisations internationales, la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales ».

Une des considérations invoquées pour rejeter l'amendement américain mérite d'être relevée, car elle a une portée profonde. Elle a été formulée dans les termes suivants par M. Jimenez de Aréchaga (*Conférence des NU sur le droit des traités* : Première session Documents officiels p. 18) :

« Le rôle que les organisations internationales devraient jouer dans l'élaboration, la conclusion, la mise en vigueur d'un instrument se référant à des traités conclus par elles, soulève un problème difficile ».

La question fut simplement posée par l'observateur de l'OIT (*ibid.* p. 40); dans ses observations écrites la BIRD avait été nettement plus loin et déclaré à propos d'un éventuel projet d'articles consacré spécialement aux accords conclus entre organisations internationales que (*A/Conf. 39/7, Add. 1, § 5*) :

« ... la participation des principales organisations internationales au processus d'élaboration du texte d'un tel instrument devrait être établie sur une base plus large que le simple statut d'observateur à la conférence finale de rédaction. S'il peut y avoir certaines objections à ce que des organisations internationales deviennent des parties contractantes ou associées à un tel instrument, il faudrait néanmoins prévoir leur pleine participation (sans droit de vote) à toutes les étapes de son élaboration ».

On reviendra sur la portée de ces remarques plus loin.

A la suite du vœu exprimé dans la Résolution précitée de la

Conférence de Vienne, après une discussion qui révéla en Sixième Commission des points de vue assez partagés (7746 §§ 109-116), l'Assemblée générale recommanda à la Commission du droit international

« d'étudier en consultation avec les principales organisations internationales, selon qu'elle le jugera approprié compte tenu de sa pratique, la question des traités conclus entre les Etats et les organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, en tant que question importante » (Résolution 2501 [XXIV] du 12 novembre 1969).

La Commission du droit international a décidé les premières mesures préparatoires destinées à appliquer cette Résolution (A/CN. 4/237, § 88-90).

Cette description sommaire des avatars de la question des accords conclus par les organisations internationales laisse une certaine impression d'incertitude sur l'étendue et la nature des dispositions spécifiques qu'il conviendrait d'élaborer pour de tels accords. En dépit de certains exemples qui ont été donnés au cours des études et débats précités, on ne voit pas exactement aujourd'hui encore très clair dans l'ensemble de la matière. Même pour les dispositions introduites dans la Convention sur le droit des traités et ne portant que sur les traités entre Etats, mais en relation étroite avec une organisation internationale, on perçoit l'hésitation et l'ambiguïté; mais celles-ci dominent en ce qui concerne les accords *conclus par* les organisations internationales. On souffre en réalité d'un manque d'information, et d'un manque de réflexion sur les données fragmentaires actuellement connues. Tout en mesurant le caractère incomplet, aventureux et provisoire des remarques que l'on peut présenter maintenant, on peut espérer qu'elles éclaireront certains aspects du problème.

II

D'une manière liminaire la racine profonde des difficultés suscitées par les accords des organisations internationales doit être rappelée : elle réside dans le caractère largement factice de toute assimilation entre organisations internationales et Etats.

L'organisation n'est qu'une structure dérivée, alors que l'Etat est une structure originaire. On peut contester comme excessive la formule de Lauterpacht citée plus haut (et ne faisant que reprendre celle développée largement par Anzilotti) selon laquelle l'organisation n'est qu'un mode collectif de l'action des Etats, mais elle reste très largement vraie. La caractéristique de l'organisation internationale (on dirait même son paradoxe) est qu'elle groupe des Etats qui n'ont pas cessé d'être des Etats du fait de leur appartenance à l'organisation.

On peut certes parler avec raison de la personnalité internationale de l'organisation et suivant la formule célèbre de la CIJ l'Organisation a reçu « *a position in certain respects in detachment from its members* ». Mais le problème n'est-il pas précisément de mesurer exactement jusqu'à quel point l'Organisation est détachée de ses membres ?

Lorsqu'une organisation a reçu une compétence bien définie, exclusive de celles des Etats membres, il est assez simple de se poser la question de la conclusion par elle d'un traité qui porte sur des matières qui sont l'objet d'une telle compétence. Si par exemple l'Organisation a l'administration internationale d'un territoire, on peut concevoir qu'elle adhère à une convention internationale sanitaire pour ce territoire ; de même si l'organisation gère une union douanière, il est de la nature de sa tâche de pouvoir conclure des accords tarifaires. Au fond, dans des hypothèses de ce genre, l'organisation agit dans les termes mêmes où le ferait un Etat. Tout aussi simples sont également les cas très fréquents dans lesquels deux ou plusieurs organisations concluent des accords de coopération générale (information réciproque, échanges de documentation etc.) parce qu'elles agissent alors dans un domaine vraiment très spécifique et qui leur appartient en propre.

Tout différent est le cas dans lequel une organisation ne possède qu'une compétence mal définie, qui ne peut guère être mise en œuvre qu'avec le concours des Etats qui la composent. Dans ce cas, on n'a guère admis jusqu'à présent qu'elle participe comme partie à un traité international auquel les Etats membres sont ou pourraient être parties au titre de leurs compétences propres. Si, par exemple, les Nations Unies ont pu constituer des forces

ACCORDS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

internationales chargées d'une mission limitée avec des contingents nationaux, on n'a pas encore admis qu'elles aient un titre qui leur permette d'envisager une adhésion aux conventions internationales sur l'usage des contraintes armées.

D'une manière générale et jusqu'à présent, les conventions multilatérales ouvertes n'admettent pas de participation autre que celle des Etats ; mais cette situation ne correspond pas nécessairement à une perception claire et à une analyse exhaustive de la situation juridique de certaines organisations. A cela il faut ajouter que les Etats craignent de donner à une organisation les droits d'une partie à une convention, dans la mesure précisément où l'intervention de l'organisation rapprochée de celle de ses Etats membres donnerait à certains d'entre eux l'occasion d'exercer deux fois leur influence ; à l'inverse, selon les forces qui contrôleraient en fait l'organisation, les Etats membres risqueraient également de voir diminuer leur liberté d'action comme parties individuelles à la Convention.

Deux exemples empruntés à la pratique internationale permettent de montrer à cet égard la conciliation opérée entre des tendances contraires (2).

Le premier porte sur la place des Nations Unies au regard de la Charte constitutive de l'UIT.

Pour les territoires sous tutelle susceptibles de bénéficier de la qualité de membre associé de l'Union (art. 1, § 3c) les Nations Unies ont compétence pour accéder en leur nom à la Convention dans le cas où elles administrent directement le territoire (art. 21) ; en réalité il s'agit ici d'un cas de *représentation* : les Nations Unies pourraient accéder plusieurs fois à la Convention et ce sont les territoires en cause qui sont en réalité parties (jusqu'à un certain point) à la Convention. Par ailleurs le fonctionnement des services et les besoins propres des Nations Unies en matière de télécommunications se trouvent réglés par l'article XVI de l'accord conclu entre les deux Organisations le 15 novembre 1947 (*RTNU* vol. 30, p. 316) et par l'article 29 de la charte constitutive de l'UIT. Les Nations Unies se trouvent

(2) Dans le cas de l'Union postale universelle, après un refus par l'Union d'admettre les Nations Unies comme membre la conciliation s'est opérée d'une autre manière, cf. I. DETTER, *Law Making by International Organizations*, p. 141.

liées par toutes les obligations de cette charte et de ses annexes et investies de tous les droits qui en découlent ; elles participent, mais à titre consultatif seulement, à toutes les conférences et réunions (notamment des organismes techniques). Ces solutions, très intéressantes, appelleraient de nombreux commentaires. Il faut d'abord souligner la réserve qui apparaît à l'égard de la participation d'une organisation internationale à un traité et à une organisation. Ensuite, sur un plan technique on assiste à une dissociation, dont la pratique internationale fournirait d'autres exemples, entre les normes d'un traité et les mécanismes d'établissement, de révision et de « gestion » de ces normes, mécanismes auxquels seules les Parties ont une part ; on admet donc que par un acte volontaire, ici une convention entre deux organisations, un sujet juridique peut se soumettre aux obligations et recueillir les droits attachés à une convention sans devenir partie à celle-ci.

Le deuxième exemple est plus récent et légèrement différent. On sait quelles sont les discussions qui ont entouré et continuent à entourer la place qu'il faut donner aux organisations internationales dans le droit de l'espace. Les formules provisoires de l'article XIII du traité du 27 janvier 1967 devront être précisées, notamment en ce qui concerne la responsabilité déjà évoquée dans l'article VI. Mais des précisions ont déjà été apportées par l'article 6 de l'accord sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et la restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique (2345(XXII)) qui dispose :

« Aux fins du présent Accord, l'expression « autorité de lancement » vise l'Etat responsable du lancement, ou, si une organisation intergouvernementale internationale est responsable du lancement, ladite organisation, pourvu qu'elle déclare accepter les droits et obligations prévus dans le présent Accord et qu'une majorité des Etats membres de cette organisation soient parties contractantes au présent Accord et au Traité sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes. »

On voit donc une fois de plus dissociées la participation en

tant que partie à un traité et l'acceptation des normes du traité (3) ; dans l'espèce l'acceptation prend une forme unilatérale (bien que l'on puisse discuter sa nature réelle). Cette procédure traduit finalement une grande méfiance à l'égard des organisations : on veut bien accepter à leur charge et à leur bénéfice l'extension d'un régime juridique, on leur refuse cependant la participation au mécanisme qui commande le destin de ce régime juridique. La méfiance apparaît également dans l'analyse réaliste du mécanisme de la personnalité morale : il faut que la majorité des Etats membres de l'Organisation soit elle-même soumise au régime juridique dont l'Organisation en tant que telle se réclame ; on ne veut pas que la personnalité juridique soit un instrument qui soit utilisé pour des engagements qui ne seraient pas ceux de la majorité des Etats intéressés dans l'entreprise ; ainsi les organisations internationales n'échappent pas aux problèmes qui d'une manière assurément différente, mais analogue cependant touchent la réalité de la personnalité morale des sociétés commerciales au regard des questions fiscales, de la faillite ou de la protection diplomatique.

Si l'on veut donc bien reconnaître que tous les problèmes relatifs aux traités conclus par les organisations internationales sont essentiellement commandés par les rapports de l'organisation avec ses propres membres, on pourra alors passer en revue quelques-unes des questions fondamentales que la pratique a déjà plus ou moins rencontrées.

La première conséquence de cette thèse est que le régime des traités conclus par les organisations internationales peut présenter des variations considérables selon les organisations et selon les compétences mises en cause par les accords. Cette proposition cardinale aurait pu être établie de bien des manières, mais celle qui a été retenue ici montre sans doute ses fondements de la manière la plus simple.

Il est difficile de classer les organisations d'une manière rigou-

(3) Obsédés par les questions coloniales, certains membres de la Commission du droit international n'ont pas pu réaliser que les normes d'un traité pouvaient lier un sujet de droit sans qu'il soit partie à ce traité, *Annuaire CDI*, 1964, t. II, 732^e et 733^e séances ; ils ont écarté de même l'examen des problèmes qui portaient sur le rôle des organisations internationales.

reuse, mais cependant il est clair qu'il y a des degrés dans la manière dont leur volonté « se détache » de celle des Etats membres. Pour certaines il y a vraiment des domaines bien définis dans lesquels la compétence des Etats membres a disparu au profit de celle de l'organisation, quelle que soit l'analyse et le vocabulaire qui prétendent rendre compte de la situation : délégation, transfert, fédéralisme. Dans ces cas-là l'Organisation, comme on l'a déjà dit, peut se voir attribuer des compétences pour conclure des traités dans son domaine sans que cela soulève des problèmes trop difficiles. Tels sont les cas de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Mais la réserve des Etats est telle que même dans ce cas ils ne confèrent pas toujours à l'organisation les compétences que l'on pourrait attendre. Dûment avertis de la gravité du problème, ils définissent les compétences externes de l'organisation avec précision et rigueur et sans observer un parallélisme entre les compétences externes et internes. Les solutions retenues présentent ainsi un double aspect : les compétences spécifiques de l'organisation sont bien déterminées d'une part, d'autre part il n'y a pas de place pour un développement des compétences de l'organisation par une conception plus ou moins large des compétences *implicites* (4).

Mais il y a d'autres organisations à propos desquelles on ne constate pas la disparition de la compétence des Etats membres dans aucun « domaine » ; l'Organisation exerce les siennes sur un plan de recommandations, de suggestions, d'études, d'initiatives non contraignantes dans le champ le plus vaste, à peine limité par un « domaine réservé » à l'Etat : même lorsque la notion de ce domaine est bien posée et juridiquement définie par les chartes constitutives, par mille détours l'intervention de l'Organisation en efface constamment les limites : c'est le cas des Nations Unies et des organisations affiliées qui suivent les mêmes errements. Alors la pratique se révèle plus souple, elle

(4) La démonstration en a été faite depuis longtemps pour les Communautés européennes. L'affaire 22/70 portée devant la Cour de Justice des Communautés européennes montre cependant très nettement les efforts de la Commission pour développer les compétences de la Communauté en s'appuyant sur la pratique qui fait du Conseil des ministres le cadre d'une indispensable coordination interétatique.

peut consolider progressivement des compétences implicites, mais cependant sans que cette consolidation puisse, en matière de traités internationaux, porter atteinte à l'autonomie des Etats membres ; les accords ouverts par la pratique à l'organisation évitent de la mettre en concurrence avec les Etats.

L'on touche ainsi du doigt deux difficultés très sérieuses : il n'y a pas nécessairement, au même degré que pour les Etats, des règles uniformes pour toutes les organisations internationales, — il est peut-être plus difficile que pour les Etats d'énoncer des règles qui fassent abstraction de l'objet même des traités. La première difficulté s'étend à toute la théorie juridique des organisations internationales ; à la limite elle tendrait à faire du droit des organisations internationales une branche nouvelle du droit comparé : chaque organisation serait l'objet d'un système juridique particulier. Si cette analyse est manifestement excessive, il faut bien reconnaître qu'elle est en partie exacte et qu'il est difficile de formuler des règles qui valent indistinctement pour les Nations Unies, les institutions spécialisées, l'Organisation des Etats américains, les Communautés européennes, etc. Aussi bien dans le projet d'articles préparé par la Commission du droit international en ce qui concerne le statut des représentants des Etats auprès des organisations internationales, il est prévu que les règles ainsi proposées ne seront initialement prévues que pour les organisations « de caractère universel », c'est-à-dire « ayant une composition et des attributions à l'échelle mondiale » (art. 1, alinéa *b*, *Annuaire de la CDI* 1968, vol. II, p. 203) (5).

Mais les règles peuvent varier non seulement d'une organisation à une autre, mais d'une catégorie de traités à une autre. Il est inutile de revenir sur ce point qui a été examiné sur la base de certains exemples. Il est certain que les rédacteurs de la Convention de Vienne ont réalisé un véritable exploit en rédigeant

(5) L'article 2 du même projet se borne à prévoir que les règles proposées seront le cas échéant applicables aux autres organisations à un autre titre (coutume par exemple) ; il prévoit également l'extension de ces règles par une convention conclue entre les Etats membres d'une autre organisation. Dans ce dernier cas, comme dans celui de la préparation et de l'adoption du projet lui-même, ce sont les Etats qui jouent le rôle déterminant et non les organisations ; ce sont eux seuls qui seront parties aux traités pertinents.

des articles de telle manière qu'ils ont pu laisser de côté toute classification des accords internationaux. Une telle méthode ne semble guère applicable aux traités conclus par des organisations internationales et il faudra sans doute renoncer à un énoncé aussi simple, élégant et abstrait que celui de Vienne. Les recommandations citées plus haut (*supra*, p. 200 et 201) distinguent les traités conclus entre les Etats et les organisations internationales, et ceux conclus entre deux ou plusieurs organisations internationales, mais ce n'est là qu'une indication parmi d'autres. Il est seulement probable que c'est l'adhésion ou plus généralement la participation des organisations internationales aux traités multilatéraux entre Etats qui rencontrera le plus d'obstacles ; elle est difficilement concevable si elle n'est pas autorisée simultanément par les règles pertinentes de l'organisation et par les clauses finales du traité en cause ; la vraie question devient alors de savoir s'il conviendrait d'élaborer des clauses types qui permettent, sous des conditions à discuter, à une organisation de se voir étendre le bénéfice des droits et obligations prévus dans le traité sans y devenir partie au sens classique du terme (6).

Il résulte également des principes posés qu'il n'est pas facile de proposer un article plus ou moins analogue à l'article 6 de la Convention sur le droit des traités et s'efforçant d'établir en termes plus ou moins généraux la capacité des organisations de conclure des traités. En effet les organisations étant essentiellement fonctionnelles ne peuvent se voir accorder *a priori* une compétence générale quelconque. On pourrait soutenir il est vrai qu'une règle coutumière est née, reconnaissant à toutes les organisations internationales un minimum de compétence inter-

(6) Inspiré par l'observation faite par certains délégués (*Conférence des N. U. sur le droit des traités*, 1^{re} session. Documents officiels, p. 16, § 31) le Comité de rédaction (*ibid.*, p. 159, §§ 7 et suiv.) a ajouté l'alinéa *c* à l'article 3 qui prévoit l'application de la Convention « aux relations entre Etats régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international ». Sauf les réserves justifiées du délégué de l'Inde aucune clarté ne ressort de la discussion fort brève qui a suivi. Mais l'application de ce texte suppose que les relations de toutes les parties soient symétriques et non interdépendantes et qu'en conséquence on puisse dissocier les relations entre les Etats parties et celles entre un Etat partie et une organisation partie ; ce serait manifestement le cas des traités multilatéraux largement ouverts ; ce ne serait pas le cas des traités multilatéraux restreints. Aussi ce texte n'a pas eu pour but et n'a pas pour effet de résoudre le problème des conditions de la participation d'une organisation à un traité.

ACCORDS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

nationale pour conclure *certain*s traités, notamment en ce qui concerne leur collaboration avec d'autres organisations internationales et leurs besoins administratifs (accords de siège notamment). La démonstration d'une telle règle coutumière pourrait peut-être s'avérer laborieuse si on souhaitait l'exprimer sous une forme très générale et opposable à tous les Etats. En tout cas il serait certain qu'il ne s'agirait que d'une règle supplétive, inapplicable aux organisations pour lesquelles il y a des indices qui conduisent à conclure que les Etats membres n'entendaient pas conférer à l'organisation une telle capacité. Même en admettant qu'une telle règle soit en voie de formation coutumière, il n'en demeurerait pas moins que le régime constitutionnel des organisations n'est pas uniforme, que certaines semblent admettre la possibilité d'un développement coutumier libéral, comme les Nations Unies, et que d'autres au contraire semblent l'exclure ; il serait en tout cas difficile de reconnaître aux organisations internationales autre chose qu'une capacité limitée à de strictes matières administratives.

Si l'on descend maintenant des grandes questions de principe aux problèmes plus techniques, on rencontre d'abord les règles par lesquelles la Convention de Vienne a voulu codifier les règles essentielles en matière de conclusion des traités (art. 7 à 17). Les organisations internationales ont généralement reconnu avec la plupart des Etats que les formules employées par la convention devraient être réexaminées si l'on voulait rédiger des articles destinés à s'appliquer aux traités conclus par des organisations internationales.

Peut-on avoir dès maintenant une idée même superficielle et provisoire des modifications qui seraient nécessaires ?

Au premier abord il ne s'agirait pas de modifications radicales. La Convention de Vienne a usé d'une méthode très souple pour définir les procédures relatives à la conclusion des traités. En effet si l'on combine l'article 11 (7) et l'article 2 sur les définitions employées (8), on s'aperçoit que la Convention de Vienne rappelle

(7) « Le consentement d'un Etat à être lié par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu. »

(8) « Les expressions " ratification ", " acceptation ", " approbation " et " adhé-

que l'acte essentiel est celui par lequel s'exprime le consentement à être lié par un traité, mais que cet acte peut être quelconque, et le vocabulaire employé pour le désigner n'a guère plus d'importance que sa forme concrète (9). Les procédures employées par les organisations s'accommoderaient moins aisément de certains autres articles, ainsi notamment de l'article 9. Mais la difficulté essentielle n'est pas là.

Elle réside dans le fait que les articles de la Convention de Vienne ne s'appliquent qu'aux accords *écrits*, or la pratique des organisations internationales met en œuvre plus encore que celle des Etats des procédures comportant des éléments dont le caractère écrit est contestable, voire inexistant. La Convention n'a pas défini son champ d'application d'une manière très rigoureuse, puisqu'elle ne donne pas une définition très certaine des accords « conclus par écrit ». Est-ce que l'écrit est exigé seulement comme mode de preuve, ou bien le caractère écrit doit-il permettre d'exiger des « instruments » proprement dits? Un accord écrit peut-il résulter de procès-verbaux écrits enregistrant des déclarations orales? Faut-il considérer que des déclarations faites à une audience devant la Cour internationale de Justice et enregistrées sur bande magnétique constituent un accord écrit du fait qu'elles sont postérieurement publiées officiellement? Quoi qu'il en soit des accords entre Etats, le problème se complique sensiblement si l'on vient à considérer les accords conclus par les organisations. Celles-ci connaissent fréquemment des situations où des consentements semblent avoir été donnés oralement ou précisés par des déclarations verbales (10); mais de plus et surtout on y rencontre

sion » s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité » ; il était inutile de définir la signature, ni l'échange d' « instruments » et la Convention ne définit pas ces deux expressions.

(9) Pour les raisons qui justifient l'article 11 introduit par un amendement de la Pologne et des Etats-Unis, cf. les exemples cités *Conférence de Vienne sur le droit des traités*, 2^e session, Documents officiels, 5 avril 1968, §§ 43-48, parmi lesquels le plus intéressant est celui de l'échange de notes verbales non signées ni paraphées, mais constituant cependant un instrument écrit; d'autres exemples sont plus discutables.

(10) On sait les controverses auxquelles a donné lieu l'objet exact et la nature du « consentement » donné par l'Egypte à la présence de la FUNU sur son territoire. J. I. GARVEY, « United Nations peacekeeping and host State consent », *AJ*, 1970, p. 241.

ACCORDS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

fréquemment des cas où il y a ajustement des attitudes, mais où l'on peut se demander s'il y a vraiment une rencontre consensuelle de volontés. Comment analyser la nature juridique des rapports qui découlent d'une « recommandation » en principe non-obligatoire d'une organisation internationale lorsque cette recommandation a été « acceptée » ou au moins exécutée? Il est inutile de rappeler ici les discussions qui ont pu s'élever au sein même de la Cour internationale de Justice sur le caractère conventionnel ou non des Mandats coloniaux de la Société des Nations (11). L'expérience démontre ainsi que l'on ne se trouve pas seulement en présence d'une question doctrinale, mais de difficultés pratiques.

Si l'on voulait considérer l'ensemble des accords conclus par les organisations internationales, on serait obligé par conséquent d'examiner les accords dans lesquels au moins un des éléments du consentement est donné sous une forme orale ou même sous une forme tacite, par un comportement positif ou même négatif. On rencontrerait alors des difficultés de principe, communes d'ailleurs au régime des accords entre Etats et que la Convention de Vienne n'a pas abordées, portant sur la source juridique exacte des obligations qui naissent dans une situation donnée : les intéressés sont-ils liés par la rencontre de deux consentements conventionnels, ou bien par la force d'un acte unilatéral, par celle d'une coutume, de la prescription, de l'acquiescement ou de la forclusion? Il est inévitable en effet qu'à force de perdre toute forme, le consentement finisse peut-être par perdre ses caractères proprement conventionnels.

Il n'est pas possible en l'état actuel des connaissances d'apprécier avec certitude les facteurs qui commanderaient un jugement d'opportunité sur l'extension de la codification à un domaine que l'on n'a pas encore voulu aborder en ce qui concerne les relations purement interétatiques (12).

(11) Dans l'affaire du Sud-Ouest africain la question est traitée surtout, en 1962, dans les pages 331 de l'arrêt et 474 de l'opinion dissidente des juges Spender et Fitzmaurice, en 1966 aux §§ 29 et suivants de l'arrêt.

(12) En tenant compte que la Convention de Vienne spécifie expressément les cas où elle exige la confection d'un instrument écrit, on pourrait interpréter dans un sens très large la possibilité de recours à un simple accord verbal dans tous les cas très nombreux où elle prévoit que le consentement des Etats est requis pour cer-

Si l'on laisse de côté la conclusion des traités pour considérer d'autres problèmes, relatifs à leur régime, on pourrait en distinguer plusieurs séries. On n'en retiendra qu'une qui porte sur les effets à l'égard des tiers des traités internationaux.

La Convention de Vienne établit en ce qui concerne les Etats tiers des règles extrêmement strictes qui refusent d'admettre le principe d'un effet quelconque des traités à l'égard des tiers, sinon par le consentement du tiers intéressé. Cette sévérité provient du désir de maintenir intactes les souverainetés nationales (13); si le principe est bon, il n'épuise probablement pas à lui seul tout le droit. Il a en tout cas des conséquences particulières au regard des organisations internationales. Poussé à l'extrême il rendrait impossible l'élaboration de toute règle générale destinée à régir les organisations internationales. En effet si l'on se refuse à admettre les organisations en tant que telles comme parties à un traité, et qu'on les place dans la situation d'un tiers, on ne voit plus comment le traité pourrait s'appliquer à elles (14).

Mais ici aussi c'est la question des rapports entre l'organisation

tains actes relatifs à la vie du traité : articles 12, alinéas 1^{er} et 2, 14, § 1^{er}, 15, § 1^{er}, 25, §§ 1^{er}, b et 2, 33, §§ 1^{er} et 2, 36, § 1^{er}, 37, § 1^{er}, 45, a et b, 54, b, 57, b, 60, c, 70, § 1^{er}, 72, § 1^{er}, 76, § 1^{er}, 77, § 1^{er}, 79, § 4; le commentaire de la CDI (*Annuaire*, 1966, t. II, 253) semble conclure également en ce sens. Cette constatation démontre combien il est difficile de rédiger un texte valable pour les seuls accords écrits, sans prévoir au moins la faculté de recourir à des accords verbaux, et l'efficacité juridique de ceux-ci.

(13) Cependant certains gouvernements, en méconnaissance absolue de ce principe, ont été jusqu'à soutenir que pour des traités aussi graves que ceux qui établissent certaines règles fondamentales de la Communauté internationale, en matière de *jus cogens*, de tels traités pourraient s'imposer à des Etats tiers si ceux-ci ne constituaient qu'une minorité réduite !

(14) Aussi, sans que cette solution n'ait appelé la moindre observation d'un gouvernement quelconque, on a inséré dans la Convention des dispositions sans indiquer comment elles pourraient devenir applicables, ainsi l'article 20, § 3, qui dispose que « Lorsqu'un traité est un acte constitutif d'une organisation internationale, et à moins qu'il n'en dispose autrement, une réserve exige l'acceptation de l'organe compétent de cette organisation ». Si telle règle ne résulte pas de la charte constitutive de l'organisation elle-même, elle ne peut lui être applicable que si tous les Etats membres sont parties à la Convention de Vienne; même dans ce dernier cas il restera à déterminer quel est l'organe compétent que, par hypothèse, la Charte constitutive de l'organisation ne détermine pas; en effet si la Charte constitutive détermine cet organe c'est l'article 20, § 3, de la Convention de Vienne qui devient inutile. En réalité c'est le secrétariat général des Nations Unies qui est à l'origine de cette disposition par généralisation de la pratique des Nations Unies (*Annuaire de la CDI*, 1962, t. II, p. 75, § 12).

et ses membres qui est sous-jacente. Peut-on considérer comme des tiers, d'une part par rapport aux traités qui les créent ou qui concernent leur fonctionnement, les organisations, d'autre part les Etats membres par rapport aux traités conclus par les organisations? Le problème existe; pour l'éviter plus que pour le résoudre la pratique recourt à des solutions individuelles et empiriques : ainsi les conventions *mixtes* conclues par la Communauté économique européenne et ses Etats membres agissant conjointement dans certains accords d'association, ou encore les formules ambiguës de l'article 105 de la Charte et de la Convention du 16 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, d'où le Secrétariat général des Nations Unies a toujours tiré la conséquence que les Nations Unies étaient parties à cette Convention de 1946 (15).

D'une manière tout à fait générale il n'est pas possible de recourir à la fiction d'une acceptation tacite pour expliquer que l'Organisation en tant que telle tient certains droits de la charte constitutive à l'égard de ses propres membres, ou est tenue d'obligations à leur égard sur la même base. La vérité est qu'elle n'est pas un tiers par rapport à des conventions qui touchent de si près son être. Le même problème se pose pour les traités conclus par l'Organisation quand on cherche à définir la position de ses membres : soutenir que les Etats membres sont parties à de tels traités serait aller à l'encontre de la réalité juridique, mais les considérer comme des tiers serait nier la réalité sociale. Il faut reconnaître toutefois qu'il n'est pas facile de déterminer d'une manière positive et générale le contenu de cette situation particulière dans laquelle se trouvent les organisations, et dans le cas inverse les Etats, par rapport à un traité auquel ils ne sont pas

(15) Déclaration de M. Feller : *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Mémoires, plaidoiries et documents, p. 71 ; « Pratique suivie par l'ONU, les institutions spécialisées et l'AIEA en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités », *Annuaire de la CDI*, 1967, vol. II, p. 242 ; *Documents off. de l'AG*, 22^e session, annexes, point 98, document A/6965 ; § 14, et document A/C. 6/385, p. 4 ; CDI, *Quatrième rapport sur les relations entre les Etats et les organisations internationales* de A. EL-ERIAN, A/CN. 4/218, p. 22. La situation est d'un point de vue formel encore plus claire en ce qui concerne la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947, soumise à chacune de celles-ci pour « acceptation » et à chacun de leurs membres ainsi qu'aux membres des Nations Unies pour « accession ».

parties. On connaît ou l'on peut imaginer des hypothèses concrètes. Ainsi les organisations internationales revendiqueront un droit d'intervention pour faire respecter les privilèges ou immunités accordés aux représentants des Etats membres dans une Convention internationale portant sur le statut de l'Organisation. Ou bien les Etats membres seront obligés de prendre une attitude qui ne soit pas en contradiction avec des accords internationaux conclus par l'organisation.

Dans la mesure où l'on voudrait donc adapter les règles posées par la Convention de Vienne sur le droit des traités pour les accords entre Etats aux accords conclus par des organisations internationales, il faudrait reprendre probablement pour leur apporter des précisions spécifiques, les articles de la Convention concernant les tiers.

D'autres articles appelleraient peut-être également des mises au point, mais il suffira dans cette brève étude d'avoir donné quelques exemples pour montrer la nature et la difficulté du problème posé à la Commission du droit international. S'il était permis de suggérer encore une dernière réflexion, on serait tenté, revenant à la formule initiale suggérée au seuil de ces observations, de dire que l'engagement des organisations internationales dans la voie des traités internationaux pose le problème du fédéralisme de l'avenir. Dans le projet d'articles qu'elle a soumis à la Conférence de Vienne la Commission du droit international avait inséré une disposition concernant les formes fédérales nées du passé (16). La Conférence l'a à juste titre écartée, car elle n'était ni utile ni bienvenue. Sa prudence au

(16) L'article 5, § 2, du projet d'articles renvoyait purement et simplement à la « constitution fédérale » pour déterminer si « les membres d'une union fédérale peuvent avoir la capacité de conclure des traités » ; une telle disposition est en effet nécessaire, mais elle n'est pas suffisante, c'est la Communauté internationale (si elle est organisée) qui détermine quels sont les sujets de droit et par conséquent qui accepte de reconnaître la capacité de traiter ; si la Communauté n'est pas organisée ce sont les Etats qui négocient un traité qui prennent cette décision en admettant à la négociation et à l'adhésion. Comme on l'a dit ils montrent une grande réticence à admettre les structures composantes modernes (c'est-à-dire les organisations internationales) comme parties à des traités entre Etats ; à Vienne ils ont montré la même réticence à l'égard des structures élémentaires anciennes (Etats membres d'une fédération). Dans tous les cas l'introduction dans un traité général d'une structure composée et de ses éléments à titre de parties au traité soulève des difficultés qui relèvent des mêmes principes communs.

ACCORDS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

regard des organisations internationales est raisonnable, mais elle laisse entier un problème réel qu'il faudra d'une manière ou d'une autre résoudre. (*)

(*) Etude arrêtée au début 1970 ; les travaux de la Commission du droit international et du Secrétariat général en 1971 (notamment A/CN4/ L 161, add. 1 et 2), le volume de ZEMANEK, *Agreements* etc. (Springer, 1971), et l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes 22-70 confirmeraient les indications de cette étude.

SOMMAIRE

Tant les travaux de la Commission du droit international que ceux de la Conférence de Vienne sur le droit des traités internationaux, qui ont finalement exclu de la Convention de Vienne de 1969 le régime des traités conclus par les organisations internationales, laissent planer une certaine incertitude sur l'ampleur des adaptations qui seraient nécessaires pour étendre aux organisations internationales les règles de ladite convention ou en élaborer de nouvelles à ce sujet.

La cause profonde de cette incertitude est la manière encore très limitée dont la personnalité de l'organisation se détache de celle de ses membres, notamment lorsqu'il s'agit d'accords portant sur des matières qui n'échappent pas complètement à la compétence des Etats membres ; la pratique en offre des exemples très nets quant à la possibilité pour une organisation de participer à une convention multilatérale. Si l'on devait essayer de poser à cet égard des règles, il serait difficile de ne pas y introduire des différences étendues de régime selon les organisations et selon l'objet des traités.

Il semble notamment très difficile de dégager une règle générale relative à la « capacité » des organisations de conclure des traités. En revanche, il n'est pas vraisemblable que la technique de conclusion des traités élaborés par des organisations appelle de grands changements par rapport aux articles pertinents de la Convention de Vienne ; il serait cependant intéressant de compléter la Convention de Vienne en ce qui concerne les accords non écrits, qui présentent une importance particulière pour les organisations internationales.

Quant au régime de fond des traités des organisations internationales, quelques problèmes nouveaux appelleraient des modifications substantielles des règles énoncées à Vienne pour les Etats. Il en est ainsi notamment des effets des traités : il est impossible de considérer les Etats membres d'une organisation comme des tiers par rapport à ces traités ; c'est probablement dans la ligne de certains problèmes tranchés dans le cadre de structures fédérales qu'il faudrait rechercher une solution nouvelle.