

**CONVENTION DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITÉS
ENTRE ÉTATS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES
OU ENTRE ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

Par Karl Zemanek

Professeur émérite, Université de Vienne

Président de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales

Contexte historique

Après 1945, l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées, suivies par d'autres organisations internationales, conclurent un nombre croissant de traités avec des États (par exemple des accords sur les privilèges et immunités ou des accords de siège) ou entre elles (par exemple des accords de coopération) et ont ainsi accumulé une pratique conventionnelle assez abondante. La doctrine a élaboré différentes théories quant au fondement juridique de ces traités en droit international et la Cour internationale de Justice a utilisé cette pratique pour confirmer que l'Organisation des Nations Unies avait la personnalité juridique internationale dans son avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* (CIJ, Recueil 1949, p.179). Aucune *opinio juris* communément admise n'a cependant vu le jour. Ceci est pleinement apparu lors des travaux de codification du droit des traités menés par la Commission du droit international : la Commission avait initialement inclu les traités conclus par les organisations internationales dans les traités relevant de son projet d'articles sur le droit des traités (1950) mais elle les en a exclus par la suite (1962) (voir *Annuaire de la Commission du droit international 1950*, vol. II, sixième partie, chap. I et *ibid.*, 1962, vol. II, chap. II).

Après une tentative infructueuse, lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, d'inclure à nouveau les traités conclus par les organisations internationales dans la Convention, la Conférence a recommandé que l'Assemblée générale charge la Commission du droit international d'élaborer un projet d'articles distinct sur le sujet (voir Acte final de la Conférence, résolution relative à l'article 1 de la Convention de Vienne sur le droit des traités), projet que la Commission a présenté en 1982.

Traits marquants des travaux préparatoires

En 1986, l'Assemblée générale décida donc d'organiser une conférence à Vienne pour adopter le projet d'articles sous la forme d'une convention. S'agissant d'un sujet sur lequel l'Est et l'Ouest, en particulier, avaient des opinions fortement opposées, l'Assemblée générale a participé activement à la préparation de la Conférence. Elle avait deux objectifs principaux : éviter qu'il y ait des différences marquées entre les dispositions de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités et les dispositions correspondantes de la nouvelle Convention, et veiller à ce que les dispositions spécifiques concernant les organisations internationales soient acceptables pour le plus grand nombre possible de participants.

À cette fin, l'Assemblée générale a transmis à la Conférence une liste consensuelle des articles devant être examinés au fond, tous les autres ne devant l'être que pour procéder aux ajustements de formulation nécessaires. L'Assemblée a

de plus adopté un projet de règlement intérieur de la Conférence qui faisait de l'adoption des articles en les mettant aux voix l'exception, au motif que les votes sur des textes de codification avaient récemment abouti à des résultats insatisfaisants. En fait, tous les articles de fond furent adoptés par consensus, et la Conférence ne vota que sur la procédure de règlement des différends, les clauses finales et la Convention dans son ensemble.

Résumé des dispositions clefs

Les premiers 72 articles de la Convention reprennent *mutatis mutandis* le texte des articles correspondants de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Pour ce faire, de nouveaux termes furent utilisés afin de désigner certaines actions des organisations internationales, par exemple « acte de confirmation formelle » (art. 2, par. 1 b) *bis*) pour désigner l'opération correspondant à la ratification s'agissant des États et des paragraphes supplémentaires visant les organisations internationales furent adoptés sans modifier autrement les articles concernés.

Toutefois, sur quelques questions fondamentales, les opinions étaient depuis longtemps, et demeuraient, divisées. Il en était ainsi en particulier de la question irrésolue du fondement de la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Pour les États socialistes, les organisations internationales ne possédaient la personnalité juridique internationale que si les États qui les avaient créées la leur avaient conférée, et la capacité de conclure des traités que si celle-ci était expressément prévue dans leur acte constitutif. La grande majorité des autres États avait une opinion opposée, et c'est leur position qui a inspiré la solution adoptée par la Conférence.

La Convention utilise l'approche fonctionnelle adoptée par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif sur *Certaines dépenses des Nations Unies (CIJ Recueil 1962, p. 167 et 168)* et indique dans son préambule que « les organisations internationales jouissent de la capacité de conclure des traités qui leur est nécessaire pour exercer leurs fonctions et atteindre leurs buts ». Des dispositions clefs déterminant l'étendue de cette capacité figurent à l'article 6 de la Convention, qui dispose que « [l]a capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles de cette organisation », et dans la définition de l'alinéa j) du paragraphe 1 de l'article 2, qui inclut la « pratique bien établie » dans les règles de l'organisation. L'alinéa du préambule aux termes duquel « la pratique des organisations internationales lors de la conclusion de traités avec des États ou entre elles devrait être conforme à leurs actes constitutifs » donne aux organisations suffisamment de latitude pour développer leur pratique en s'efforçant de réaliser les objectifs énoncés dans leurs actes constitutifs. Prises ensemble, ces dispositions établissent que l'étendue de la capacité de conclure des traités d'une organisation est déterminée par son acte constitutif et par ses règles, mais donnent à penser que sa personnalité internationale découle du droit international général. Il est toutefois important de noter que la Convention utilise l'expression « règles de l'organisation » dans deux sens distincts. Dans certains articles (par exemple les articles 6 ou 39, par. 2), cette expression désigne une limitation résultant du *droit international*, alors que dans d'autres (les articles 27, par. 2, et 46, par. 2), les règles de l'organisation sont considérées comme un *droit interne*, à l'instar du droit interne des États.

Le projet d'articles de la Commission du droit international ne contenait pas de dispositions sur la relation entre la Convention de 1969 et la nouvelle Convention. Il risquait donc d'exister une incertitude quant à laquelle des deux était applicable aux relations entre États dans le cadre d'un traité multilatéral auquel des organisations internationales étaient également parties. De plus, comme on ne pouvait prédire quand la nouvelle Convention entrerait en vigueur et pour quels États, la Conférence a jugé nécessaire d'énoncer une règle pour éviter toute confusion : l'article 73 dispose ainsi que dans le cas des traités multilatéraux auxquels des organisations internationales sont aussi parties, la Convention de 1969 continue de s'appliquer entre les États parties.

La procédure de règlement des différends prévue à l'article 66 et dans l'annexe de la Convention, bien qu'elle soit autant que possible calquée sur celle de la Convention de 1969, est extrêmement complexe s'agissant des différends relatifs au *jus cogens*. Comme les organisations internationales ne peuvent ester devant la Cour internationale de Justice dans les procédures contentieuses, on a eu recours à la procédure de demande d'un avis consultatif à la Cour, qui doit, aux termes de la Convention, être accepté comme décisif par toutes les parties au différend. Toutefois, toutes les organisations internationales ne sont pas autorisées à demander un avis consultatif; celles qui ne le sont pas sont donc invitées à le faire par l'intermédiaire d'un État Membre de l'Organisation des Nations Unies. S'il n'est pas fait droit à la demande, toute partie au différend peut soumettre celui-ci à l'arbitrage conformément aux dispositions de l'annexe. Le recours à l'arbitrage, par opposition à la saisine de la Cour internationale de Justice, est aussi possible si toutes les parties au différend en conviennent.

La Conférence n'a pu résoudre la question des droits ou obligations susceptibles de découler pour les États membres d'une organisation internationale d'un traité auquel cette organisation est partie. La Convention contient seulement une clause de sauvegarde (art. 74, par. 3). L'examen de l'article 36 *bis* proposé par la Commission du droit international (voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1982, vol. II, deuxième partie, p. 43) lors de la Conférence a montré que les situations en cause étaient trop diverses pour pouvoir être envisagées dans une disposition unique.

Influence de l'instrument sur l'évolution ultérieure

La Convention n'est pas encore en vigueur (au 18 novembre 2008). Trente-cinq ratifications ou adhésions d'États sont nécessaires pour qu'elle entre en vigueur (art. 85), seules celles des États étant prises en compte, il n'y en a jusqu'ici que 28. Douze organisations internationales, dont l'Organisation des Nations Unies, ont soit confirmé leur signature soit adhéré à la Convention. Quoi qu'il en soit, comme c'est le cas pour d'autres codifications internationales, la Convention est, quel que soit son statut officiel, généralement acceptée comme reflétant le droit applicable et elle est largement utilisée comme guide de la pratique.

Références

A. Instruments juridiques

Convention de Vienne sur le droit des traités, Vienne, 23 mai 1969, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331.

B. Jurisprudence

Cour internationale de Justice, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif, C.I.J. Recueil 1949*, p. 174.

Cour internationale de Justice, *Certaines dépenses des Nations Unies (Art. 17, par. 2, de la Charte), Avis consultatif du 20 juillet 1962, C.I.J. Recueil 1962*, p. 151.

C. Documents

Annuaire de la Commission du droit international 1950, vol. II (document A/CN.3/34), sixième partie, chap. I, p. 380.

Annuaire de la Commission du droit international 1962, vol. II (document A/CN.4/148), p. 159.

Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première et deuxième sessions, Documents de la Conférence (document A/CONF.39/26), Acte final, annexe, p. 285 (résolution relative à l'article 1 de la Convention de Vienne sur le droit des traités).

Annuaire de la Commission du droit international 1982, vol. II, deuxième partie, chap. II, p. 9.

D. Doctrine

G. Gaja, « A 'New' Vienna Convention on Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations: A Critical Commentary », *British Yearbook of International Law*, vol.58, 1987, p. 253 à 269.

M. Hayashi, "The Dispute Settlement Clause of the 1986 Vienna Convention on the Law of Treaties", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 19, 1987, p. 327-356.

H. Isak et G. Loibl, "United Nations Conference on the Law of Treaties Between States and International Organizations or Between International Organizations", *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 38, 1987, p. 49 à 78.

Ph. Manin, "La Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, vol. 32, 1986, p. 474 à 494.

P. K. Menon, *The Law of Treaties Between States and International Organizations*, Lewiston (New York), Edwin Mellen Press, 1992.

G. E. do Nascimento e Silva, "The 1986 Vienna Convention and the Treaty-Making Power of International Organizations", *German Yearbook of International Law*, vol. 29, 1986, p. 68 à 85.

Sh. Rosenne, *Developments in the Law of Treaties 1945-1986*, Cambridge [Angleterre]; New York : Cambridge University Press, 1989, p. 10 à 32.

T. Treves, “Innovations dans la technique de codification du droit international. La préparation de la Conférence de Vienne sur les traits passés par les organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, vol. 32, 1986, p. 474 à 494.

K. Zemanek, « The United Nations Conference on the Law of Treaties Between States and International Organizations. The Unrecorded History of its General Agreement », dans : K.H. Böckstigel *et al.* (dir. publ.), *Law of Nations, Law of International Organizations, World Economic Law: Liber Amicorum Ignaz Seidl-Hohenveldern*, Cologne, Heymanns, 1988, p. 665 à 679.

K. Zemanek, “Agreements Concluded by International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties”, *University of Toledo Law Review*, vol. 89, 1971, p. 145 à 183.

K. Zemanek (dir. publ.), *Agreements of International Organizations and the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Vienna, Springer Verlag, 1971 (*Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, Supplement 1).