



Assemblée générale

Distr. générale
25 novembre 2014
Français
Original : anglais

Commission du droit international

Soixante-septième session

Genève, 4 mai-5 juin et 6 juillet-7 août 2015

Application provisoire des traités

Étude du Secrétariat

Résumé

L'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, de 1986, prévoit qu'un traité peut s'appliquer à titre provisoire par les États et les organisations internationales ayant participé à la négociation. Lors des travaux préparatoires de la Convention, la Commission du droit international a fait fond sur l'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. La présente étude retrace l'historique des négociations de cette disposition à la Commission et à la Conférence de Vienne de 1986.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Historique de l'adoption de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, de 1986	4
A. Avant 1970	4
B. Examen par la Commission du droit international, 1970-1982	4
C. Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, 1986	7
III. Élaboration de l'article 25	7
A. Examen par la Commission du droit international	7
B. Examen à la Conférence de Vienne de 1986	15

I. Introduction

1. À sa soixante-quatrième session, en 2012, la Commission du droit international a inscrit le sujet « L'application provisoire des traités » à son programme de travail¹.
2. À sa soixante-sixième session, en 2014, la Commission a « décidé de prier le Secrétariat de préparer une étude sur les travaux précédemment entrepris par la Commission sur ce sujet dans le cadre des travaux préparatoires relatifs aux dispositions pertinentes de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales de 1986² ».
3. On trouvera ci-après, à la section II de la présente étude, un bref historique des origines, de la préparation et de la négociation de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales de 1986³.
4. La section III contient une description des travaux préparatoires concernant l'article 25 de la Convention, plus précisément des travaux effectués par la Commission pour préparer le projet d'articles sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, adopté en 1982, ainsi que dans le cadre des négociations et de l'adoption de la Convention à la Conférence diplomatique de plénipotentiaires tenue en 1986.
5. L'article 25 de la Convention de Vienne de 1986 se lit comme suit :

Application à titre provisoire

1. Un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur :
 - a) Si le traité lui-même en dispose ainsi; ou
 - b) Si les États et les organisations ou, selon le cas, les organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.
2. À moins que le traité n'en dispose autrement ou que les États et les organisations internationales ayant participé à la négociation ou, selon le cas, les organisations ayant participé à la négociation n'en soient convenus autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un État ou d'une organisation prend fin si cet État ou cette organisation notifie aux États et aux organisations entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

¹ A/67/10, par. 141.

² A/69/10, par. 227. La présente étude en complète une autre (A/CN.4/658) également effectuée par le Secrétariat à la demande de la Commission, sur les travaux qu'elle avait déjà menés sur ce sujet dans le cadre de ses travaux sur le droit des traités, et sur les travaux préparatoires des dispositions pertinentes de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

³ A/CONF.129/15. Non encore en vigueur au 21 novembre 2014.

II. Historique de l'adoption de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, de 1986

A. Avant 1970

6. Lorsque la Commission a examiné le projet d'articles sur le droit des traités, de 1950 à 1966, elle s'est demandé en plusieurs occasions si le texte devait s'appliquer non seulement aux traités entre États mais aussi aux traités conclus par d'autres entités⁴, en particulier les organisations internationales. Toutefois, elle a ensuite décidé de limiter l'étude aux traités entre États⁵.

7. Lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, tenue à Vienne en 1968 et 1969, les États-Unis d'Amérique ont proposé un amendement qui aurait élargi le champ d'application de la future convention aux traités conclus par des organisations internationales⁶. Ils ont ensuite retiré leur proposition devant la crainte que cet amendement ne retarde le travail de la Conférence⁷.

8. En revanche, la Conférence a adopté une résolution par laquelle, entre autres, elle

[a r]ecommand[é] 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 États et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales⁸.

B. Examen par la Commission du droit international, 1970-1982

9. Donnant suite à la résolution de la Conférence, l'Assemblée générale, dans sa résolution 2501 (XXIV) en date du 12 novembre 1969,

⁴ Voir le premier rapport du Rapporteur spécial sur le droit des traités, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1972, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.V.5), p. 187, document A/CN.4/258, et l'historique de la question établi par le Secrétariat (A/CN.4/L.161 et Add.1 et 2).

⁵ L'article premier du projet d'articles sur le droit des traités, adopté par la Commission en 1966, se lit comme suit : « Les présents articles se réfèrent aux traités conclus entre États », *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.67.V.2), p. 193, document A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II.

⁶ Document A/CONF.39/C.1/L.15. (« [...] ou autres sujets du droit international »), voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, Vienne, 26 mars-24 mai 1968 : Comptes rendus analytiques de la séance plénière et des réunions plénières* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V. 7), Commission plénière, 2^e séance, par. 3 à 5.

⁷ Ibid., p. 20, 3^e séance, par. 64.

⁸ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première et deuxième sessions, Vienne, 26 mars-24 mai 1968 et 9 avril-22 mai 1969 : Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), résolution relative à l'article premier de la Convention de Vienne sur le droit des traités, p. 307.

[a r]ecommand[é] à la Commission du droit international d'étudier, en consultation avec les principales organisations internationales, selon qu'elle le jugera[it] approprié compte tenu de sa pratique, la question des traités conclus entre les États et les organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, en tant que question importante.

10. L'année suivante (1970), la Commission du droit international a décidé d'inscrire la question à son programme de travail et chargé une sous-commission d'effectuer une étude préliminaire. À la vingt-troisième session, en 1971, M. Paul Reuter (France) a été nommé Rapporteur spécial pour le sujet. Sur la base des 11 rapports présentés par le Rapporteur spécial de 1972 à 1982, la Commission a élaboré un ensemble de 80 projets d'articles et une annexe sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, qu'elle a adoptés en 1982 avec les commentaires y relatifs.

11. Au moment de l'adoption, la Commission a formulé des observations sur la relation entre le projet d'articles et la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 et donné quelques explications sur la méthode suivie durant l'élaboration du projet d'articles. Elle a en particulier indiqué ce qui suit :

35. Ce travail de codification présente, si on le compare à d'autres, des caractères très particuliers en raison des rapports très étroits que le projet entretient avec la Convention de Vienne.

36. Historiquement, les dispositions qui constituent le projet d'articles auraient trouvé leur place dans la Convention de Vienne si la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités n'avait pas décidé de s'en tenir au droit des traités entre États. La nouvelle étape de la codification du droit des traités que représente l'élaboration d'un projet d'articles sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales ne peut donc être détachée de cette œuvre fondamentale qu'est la Convention de Vienne.

37. Cette dernière a fourni le cadre général du projet. Cela veut dire d'abord que le projet examine les mêmes questions que celles qui ont constitué la substance de la Convention de Vienne. La Commission n'a pas eu de meilleur guide que de reprendre un à un le texte de chacun des articles de cette convention et d'examiner quelles modifications de forme ou de fond appelle l'élaboration d'un article similaire traitant du même problème lorsqu'il s'agit de traités conclus entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales.

...

40. Le traité est basé par essence sur l'égalité des parties contractantes, et cette remarque fondamentale conduirait à assimiler autant que possible la situation conventionnelle des organisations internationales à celle des États. La Commission a fait largement droit à ce principe en décidant d'une manière générale de suivre autant que possible les articles de la Convention de Vienne sur les traités entre États pour les traités entre États et organisations internationales, et pour les traités entre organisations internationales. La multiplication des conventions auxquelles participent des organisations internationales est d'ailleurs un témoignage de l'utilité que le traité présente autant pour les organisations internationales que pour les États.

41. Cependant, même en la limitant au domaine du droit des traités, l'assimilation des organisations internationales aux États devient assez rapidement inexacte. En effet, alors que tous les États sont égaux au regard du droit international, les organisations internationales sont le résultat d'un acte de volonté des États, acte qui modèle leur figure juridique en conférant à chacune d'elles des caractères individuels fortement marqués qui limitent sa ressemblance avec toute autre organisation internationale. Structure composée, l'organisation reste unie par des liens étroits avec les États qui en sont membres; elle s'en « détache », certes, par l'analyse qui distingue en elle une personnalité distincte, mais elle reste encore unie d'une manière étroite aux États qui la composent. Dotée d'une compétence plus limitée que celle d'un État, et souvent définie peu clairement (surtout en matière de relations extérieures), l'organisation internationale, pour les traités auxquels elle est partie, oblige parfois à un réaménagement de certaines des règles posées pour les traités entre États.

42. La source de bien des problèmes de fond qui se sont posés au cours de l'examen de ce sujet réside dans la contradiction qui risque d'apparaître entre le consensualisme à base d'égalité entre les parties contractantes et les différences qui existent entre les États et les organisations internationales. Ayant, comme la Convention de Vienne elle-même, souvent pour objet d'élaborer des règles supplétives, donnant des solutions à défaut d'un accord des parties, le projet d'articles doit élaborer des règles générales pour des situations qui risquent de présenter des variations plus grandes que celles qui n'intéressent que des États. En effet, les organisations internationales diffèrent non seulement des États, mais encore entre elles. La figure juridique de chaque organisation, ses fonctions, ses pouvoirs et sa structure changent d'une organisation à une autre; il en est surtout ainsi de sa compétence en matière de conclusion de traités⁹...

12. La Commission a ensuite expliqué qu'elle avait recouru à une méthodologie destinée à rendre le projet d'articles

autonome par rapport à la Convention de Vienne en ce sens que l'ensemble de son texte constitue un tout complet, susceptible de recevoir une forme qui lui fera produire des effets de droit indépendamment des effets de droit produits par la Convention de Vienne. Si, comme il est recommandé, le projet d'articles devient une convention, celle-ci liera d'autres parties que les parties à la Convention de Vienne, elle produira ses effets quels que soient les avatars de la Convention de Vienne¹⁰.

⁹ *Annuaire de la Commission du droit commercial international, 1982*, vol. II, deuxième partie [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.83.V.3 (Part II)], document A/37/10, par. 35 à 37 et 40 à 42.

¹⁰ *Ibid.*, par. 46.

C. Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, 1986

13. Donnant suite à la recommandation de la Commission de tenir une conférence pour conclure une convention¹¹, l'Assemblée générale a ensuite décidé¹² de convoquer la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales à Vienne du 18 février au 21 mars 1986¹³. Dans sa résolution 39/86, l'Assemblée générale a « [r]envoy[é] à la Conférence, en tant que proposition de base à examiner, le projet d'articles sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales adopté par la Commission du droit international à sa trente-quatrième session ». Quatre-vingt-dix-sept États ont participé à la Conférence, qui a abouti à l'adoption de la Convention¹⁴.

III. Élaboration de l'article 25

A. Examen par la Commission du droit international

1. Première lecture du projet d'articles

14. La Commission a procédé à la première lecture du projet d'articles de 1970 à 1980, se fondant sur les neuf premiers rapports du Rapporteur spécial. La question de l'application provisoire des traités a été examinée pour la première fois¹⁵ dans son quatrième rapport¹⁶, soumis à la vingt-septième session, en 1975, qui contenait, concernant le projet d'article 25, la proposition suivante :

Article 25. Application à titre provisoire :

1. Un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur :

¹¹ Ibid., par. 57.

¹² Résolutions de l'Assemblée générale 37/112 du 16 décembre 1982, 38/139 du 19 décembre 1983, 39/86 du 13 décembre 1984 et 40/76 du 11 décembre 1985.

¹³ L'Assemblée générale était saisie de plusieurs rapports du Secrétaire général contenant les observations et commentaires écrits reçus d'États Membres et d'organisations intergouvernementales. Voir A/38/145 et Corr.1 et Add.1 et A/39/491; voir également la déclaration du Comité administratif de coordination (A/C.6/38/4, annexe).

¹⁴ Comme suite à une demande du représentant de la Bulgarie, la Convention dans son ensemble a été adoptée par 67 voix contre 1, avec 23 abstentions, à la 7^e séance plénière, tenue le 20 mars 1986 (*Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, Vienne, 18 février-21 mars 1986, vol. I, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.V.5), 7^e séance plénière, par. 52).

¹⁵ On trouve une référence antérieure à l'application provisoire des traités dans les observations faites par José Sette Câmara, le 14 janvier 1971, en réponse à un questionnaire adressé aux membres de la Commission, dans laquelle il a notamment dit qu'« il faudrait également examiner [les articles 24 et 25 de la Convention de Vienne de 1969] en vue de les incorporer, avec les retouches nécessaires, aux dispositions pertinentes des nouvelles règles ». *Annuaire de la Commission du droit international, 1971, vol. II (deuxième partie)*, document A/CN.4/250, annexe II, p. 205.

¹⁶ *Annuaire de la Commission du droit international, 1975, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.76.V.4)*, document A/CN.4/285.

a) Si le traité lui-même en dispose ainsi; ou

b) Si les États ou les organisations internationales ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

2. À moins que le traité n'en dispose autrement ou que les États ou organisations internationales ayant participé à la négociation n'en soient convenus autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un État ou d'une organisation prend fin si cet État ou cette organisation notifie aux autres États ou organisations entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

15. Dans le rapport, le Rapporteur spécial a indiqué simplement que ce texte « ne présent[ait] par rapport à l'article 25 de la Convention de 1969 que les modifications rédactionnelles nécessaires pour tenir compte des organisations internationales »¹⁷.

16. La Commission a examiné la proposition concernant le projet d'article 25 à sa vingt-neuvième session, en 1977. En présentant le projet d'article en même temps que la proposition concernant le projet d'article 24 (sur l'entrée en vigueur), le Rapporteur spécial a indiqué, entre autres, que

[C]omme le texte de l'article 24 de la Convention de Vienne est extrêmement souple, il peut s'adapter à toutes les situations que peuvent engendrer des accords conclus par des organisations internationales; c'est pourquoi le Rapporteur spécial n'a pas distingué, d'une part, les traités conclus entre des organisations et, d'autre part, les traités conclus entre des États et des organisations internationales. *Il n'a pas non plus fait cette distinction dans son projet d'article 25*¹⁸ (italiques ajoutés).

17. Au cours du débat qui a suivi, les membres qui ont pris la parole se sont surtout préoccupés de ce que le projet d'article envisageait de mettre les États et les organisations internationales sur un pied d'égalité. Laurel B. Francis a fait observer que

l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 25 conférerait aux organisations internationales le droit de se prononcer sur la question de savoir si un traité à la négociation duquel elles ont participé avec des États pourrait s'appliquer à titre provisoire. L'alinéa b) du même paragraphe semble toutefois laisser entendre que dans les cas où le traité a été négocié à la fois par des organisations internationales et par des États, seuls ces derniers peuvent décider s'il doit ou non s'appliquer à titre provisoire. Par ailleurs, le paragraphe 2 de l'article 25 risque lui aussi de donner lieu à des difficultés, car comment une organisation internationale pourrait-elle procéder à la notification visée dans cette disposition envers les « autres États », puisqu'elle n'est pas elle-même un État? Si l'idée est que les organisations internationales doivent avoir les mêmes droits que les États avec lesquels elles ont négocié les traités pour ce qui est de l'entrée en vigueur et de l'application provisoire de

¹⁷ Ibid.

¹⁸ *Annuaire de la Commission du droit international, 1977*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.78.V.1), document A/CN.4/SR.1435, par 4.

ces traités, il faudra modifier le texte de l'alinéa b) du paragraphe 1 et du paragraphe 2 de l'article 25¹⁹.

18. M. Reuter, le Rapporteur spécial, a confirmé que « [son] intention [...] était de mettre les États et les organisations internationales sur un pied d'égalité, étant donné qu'il ne saurait en résulter aucun inconvénient »²⁰.

19. Nikolai A. Ouchakov, quant à lui, s'est dit

convaincu qu'il n'[était] pas possible d'appliquer aux États et aux organisations internationales une formule unique, et qu'il fa[il]ait prévoir une disposition pour les traités conclus entre des organisations internationales et une autre pour les traités conclus entre des États et des organisations internationales. ... [I]l fait observer d'abord qu'il n'[était] pas question d'un accord entre des « parties », comme le di[sai]t le Rapporteur spécial, mais entre des États et des organisations internationales « ayant participé à la négociation » Se référant à l'alinéa c) de l'article 3 de la Convention de Vienne, qui réserve l'application de cette convention aux relations entre États régies par des accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international, [il] s[est] demand[é] comment les articles à l'examen permettraient l'application de cette disposition aux traités auxquels seraient parties un grand nombre d'États et une seule organisation internationale. Selon l'article 25, par exemple, il faudrait que l'organisation internationale ayant participé aux négociations donne son accord à l'application provisoire du traité. Si la future convention sur le droit de la mer prévoyait la participation de l'ONU et qu'elle ne contienne aucune disposition sur son entrée en vigueur ou son application provisoire, l'accord de l'ONU serait donc indispensable pour que cet instrument entre en vigueur ou qu'il soit appliqué provisoirement²¹.

20. En réponse, le Rapporteur spécial a fait observer ce qui suit :

M. Ouchakov remet en question la notion de partie à un traité. Selon le Rapporteur spécial, l'accord de l'État isolé est indispensable, par exemple, si le traité porte sur une assistance que doivent lui fournir un certain nombre d'organisations internationales. De même, on ne saurait concevoir qu'un traité conclu entre un grand nombre d'États et une organisation internationale chargeant celle-ci d'assurer un contrôle nucléaire puisse entrer en vigueur ou s'appliquer provisoirement sans le consentement de cette organisation. Si la Commission décidait de conférer aux organisations internationales un statut spécial, il faudrait modifier [...] les articles [...], si bien que des règles restrictives s'appliqueraient aux organisations. Au cas où la Commission suivrait cette voie, le Rapporteur spécial s'inclinerait, bien qu'il défende un autre point de vue. Dans les circonstances actuelles, il estime que les articles 24 et 25 pourraient être renvoyés au Comité de rédaction, afin qu'il les examine [...]²².

¹⁹ Ibid, par. 6.

²⁰ Ibid., par.7.

²¹ Ibid., par. 8 et 18

²² Ibid., par. 17. Voir également les avis de Milan Sahovic (« [...] peut-être conviendrait-il de retenir la suggestion de M. Ouchakov et de subdiviser les articles à l'examen pour en faciliter la compréhension »), Ibid., par. 14, et de Stefan Verosta (« [c]onformément à l'article 1 du projet

21. Le Comité de rédaction a ensuite établi un projet d'article 25 et un projet d'article 25 *bis* libellés comme suit :

Article 25. – Application à titre provisoire des traités entre des organisations internationales

1. Un traité ou une partie d'un traité entre des organisations internationales s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur :

a) Si le traité lui-même en dispose ainsi; ou

b) Si les organisations internationales ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenues d'une autre manière.

2. À moins que le traité n'en dispose autrement ou que les organisations internationales ayant participé à la négociation n'en soient convenues autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité entre des organisations internationales à l'égard d'une organisation internationale prend fin si cette organisation notifie aux autres organisations internationales entre lesquelles le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

Article 25 *bis*. – Application à titre provisoire des traités entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales

1. Un traité ou une partie d'un traité entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur :

a) Si le traité lui-même en dispose ainsi; ou

b) Si l'État ou les États et l'organisation internationale ou les organisations internationales ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

2. À moins qu'un traité entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales n'en dispose autrement ou que l'État ou les États et l'organisation internationale ou les organisations internationales ayant participé à la négociation n'en soient convenus autrement :

a) L'application provisoire du traité ou d'une partie du traité à l'égard d'un État prend fin si cet État notifie aux autres États, à l'organisation internationale ou aux organisations internationales entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité;

d'articles, ce dernier ne s'applique pas aux traités en général, mais à deux catégories particulières de traités : les traités entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales, et les traités entre des organisations internationales. Ce sont donc les deux catégories de traités dont il y a lieu de tenir compte en formulant les articles du projet. »), Ibid. par. 27. Un avis différent a été exprimé par Juan José Calle y Calle (qui « [était] d'accord avec M. Ouchakov pour penser qu'il est essentiel d'établir une distinction entre les États et les organisations internationales dans certains articles, mais il ne cro[y]ait pas que cette distinction s'impose dans le cas des articles 24 et 25 »), *ibid.*, par. 13, et Stephen M. Schwebel (« L'existence de différences entre les organisations internationales et les États est certainement une considération valable, que tous les membres de la Commission admettent, mais sur laquelle il ne faudrait pas insister outre mesure. [...] M. Schwebel n'est pas certain que la Commission ferait œuvre utile en classant les traités selon la prépondérance des adhésions »), *ibid.*, par. 29 et 30.

b) L'application provisoire du traité ou d'une partie du traité à l'égard d'une organisation internationale prend fin si cette organisation notifie aux autres organisations internationales, à l'État ou aux États entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

22. En présentant le rapport du Comité de rédaction, son président a indiqué que « le Comité de rédaction s'en [était] tenu à la distinction fondamentale entre deux types différents de traités, à savoir les traités conclus entre des organisations internationales et les traités conclus entre des États et des organisations internationales » et que « [c]ompte tenu de la distinction fondamentale entre les deux types de traités considérés, le Comité de rédaction a[vait] élaboré des articles distincts, mais parallèles, chaque fois que cela était nécessaire par souci de clarté ou de précision, à savoir dans le cas [...] de l'application à titre provisoire des traités (art. 25 et 25 *bis*) »²³. Les deux projets d'articles ont été adoptés à cette session, en première lecture, sans remarque ni objection, sous la forme proposée par le Comité de rédaction²⁴.

23. Dans le commentaire du projet d'article 25, également adopté cette année-là (1977), il était simplement indiqué que « [p]our la clarté du texte, les dispositions qui correspondent à l'article 25 de la Convention de Vienne sont l'objet de deux articles distincts et symétriques, les articles 25 et 25 *bis*, qui ne comportent par rapport à la Convention de Vienne que les modifications rédactionnelles nécessitées par la prise en considération des deux catégories d'accords auxquels les présents articles sont consacrés »²⁵.

24. Le rapport de la commission précisait en outre ce qui suit :

Fidèle à sa méthode arrêtée dès l'origine, la Commission s'est efforcée de suivre dans la mesure du possible les dispositions de la Convention de Vienne, mais elle devait rencontrer dans cette voie des problèmes rédactionnels ainsi que des problèmes de fond. [...] La source de ces problèmes de fond [...] réside dans la contradiction qui risque d'apparaître entre le consensualisme à base d'égalité entre les parties contractantes et les différences qui existent entre les États et les organisations internationales. Ayant, comme la Convention de Vienne elle-même, souvent pour objet d'élaborer des règles supplétives, donnant des solutions à défaut d'un accord des parties, le projet d'articles doit élaborer des règles générales pour des situations qui risquent de présenter des variations plus grandes que celles qui n'intéressent que des États. En effet, les organisations internationales diffèrent non seulement des États, mais encore entre elles. La figure juridique de chaque organisation, ses fonctions, ses pouvoirs et sa structure changent d'une organisation à une autre; il en est surtout ainsi de sa compétence en matière de conclusion de traités [...] Par ailleurs, si le nombre et la variété des accords internationaux auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties ont continué à se développer, la pratique internationale reste, sur certaines questions essentielles

²³ Ibid., document A/CN.4/SR.1451, par. 14 et 15.

²⁴ Ibid., par. 45.

²⁵ *Annuaire de la Commission du droit international, 1977*, vol. II (deuxième partie) [publication des Nations Unies, numéro de vente F.78.V.2 (Part II)], document A/32/10, par. 76 (p. 116). Le commentaire de l'article 25 *bis* disait que les observations présentées à propos de l'article 25 étaient également valables pour l'article 25 *bis* (p. 118).

[...] limitée, voire [...] inexistante. Les articles de la Convention de Vienne concernant [...] l'application à titre provisoire [...] des traités ont été adaptés aux traités qui font l'objet du présent projet d'articles sans soulever de problèmes de fond [...].²⁶

2. Observations formulées en première lecture

25. Les seules observations de gouvernements sur la question ont été faites dans le cadre de la Sixième Commission lors de la trente-deuxième session de l'Assemblée générale, en 1977. Le Pérou a approuvé les articles rédigés par le Rapporteur spécial, concernant notamment l'application provisoire des traités²⁷. La République démocratique allemande a suggéré d'adopter une règle prévoyant que le refus d'une organisation internationale de devenir partie à un traité international ne constitue un obstacle à l'entrée en vigueur ou à l'application provisoire dudit traité que si la participation de cette organisation est essentielle à l'objet et au but du traité²⁸. La Tchécoslovaquie a estimé que

la méthode adoptée par la CDI, qui consiste à suivre les dispositions de la Convention de Vienne tout en ayant présente à l'esprit la situation spéciale des organisations internationales, est la seule possible [...]. Il y aurait lieu, d'autre part, de suivre la Convention de Vienne en ce qui concerne l'entrée en vigueur et l'application provisoire du projet d'articles. Cette méthode pourrait permettre de parvenir à une certaine unification et à une certaine stabilisation des règles juridiques, ce qui est l'une des principales conditions d'un travail de codification réussi²⁹.

26. Dans les observations écrites sur le projet d'articles adopté en première lecture, la République fédérale d'Allemagne, tout en se félicitant que la Commission ait suivi de près le libellé de la Convention de Vienne, a cependant exprimé l'avis que

le projet de la CDI pour une nouvelle convention parallèle présente certains inconvénients du fait du caractère excessivement pesant et perfectionniste du libellé des adaptations nécessaires. L'intelligibilité et la clarté de nombreux articles s'en ressentent par voie de conséquence (voir art. 1, 3, 10 à 25 *bis*). La Commission devrait donc se demander s'il n'est pas possible d'éviter l'extrême morcellement des règles et des termes ayant trait aux particularités des organisations internationales³⁰.

Il a donc proposé de fusionner les articles 25 et 25 *bis* car, de son avis, il semblait inutile de diviser cette question en deux articles³¹.

3. Seconde lecture du projet d'articles

27. La seconde lecture du projet d'articles, sur la base des dixième et onzième rapports du Rapporteur spécial, a commencé en 1981 et s'est terminée l'année

²⁶ Ibid., par. 65, 66 et 75.

²⁷ *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Sixième Commission, Questions juridiques*, document A/C.6/32/SR.35, par. 21.

²⁸ Ibid., par. 32.

²⁹ Ibid., document A/C.6/32/SR.38, par. 9.

³⁰ *Annuaire de la Commission du droit commercial international, 1981*, vol. II (deuxième partie) [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.82.V.4 (Part II)], p. 184.

³¹ Ibid., p. 186.

suivante. Elle visait principalement la simplification du texte. La Commission a expliqué ce processus comme suit :

51. À mesure que les travaux de la Commission ont progressé, des voix se sont élevées pour dire que la rédaction adoptée en première lecture était trop lourde et trop complexe. En fait, presque toutes ces critiques adressées aux projets d'articles mettaient en cause une double position de principe, qui était à l'origine du caractère de certains articles :

Selon la première, il y a entre un État et une organisation internationale une différence suffisante pour interdire dans certains cas de les soumettre à une disposition unique;

Selon la seconde, il faut distinguer et soumettre à des dispositions différentes les traités entre États et organisations internationales et les traités entre organisations internationales.

Il n'est en effet pas douteux que c'étaient ces deux principes qui étaient à l'origine des lourdeurs de forme que l'on relevait facilement dans le projet d'articles tel qu'il avait été adopté en première lecture.

52. Pendant toute la deuxième lecture du projet d'articles, [...] la Commission s'est demandé s'il était possible, dans les cas concrets, de combiner certains articles qui traitaient du même sujet ainsi que divers éléments du texte d'un même article [...] [Elle] a, dans certains cas, regroupé deux articles en un seul article simplifié (art. [...] 25 et 25 *bis*)³².

28. Dans son dixième rapport, en 1981, le Rapporteur spécial a proposé un nouveau projet d'article 25, recommandant de fusionner les projets d'articles 25 et 25 *bis* comme suit³³ :

Application à titre provisoire

1. Un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur :

a) Si le traité lui-même en dispose ainsi; ou

b) Si les participants à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

2. À moins que le traité n'en dispose autrement ou que les participants à la négociation n'en soient convenus autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un État ou d'une organisation internationale prend fin si cet État ou cette organisation notifie aux autres États et organisations entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

Ce faisant, il a expliqué que « [l]es articles [...] 25 et 25 *bis* n'[avaie]nt pas fait l'objet d'observations de fond. Leur rédaction ainsi que leurs titres p[ouvai]ent être

³² Ibid., 1982, vol. II (deuxième partie) [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.83.V.3 (Part II)], document A/37/10, par. 51 et 52.

³³ Ibid., 1981, vol. II (première partie) [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.82.V.4 (Part I)], document A/CN.4/341 et Add.1, par. 85.

simplifiés, et les articles [...] 25 et 25 *bis* p[ouvai]ent être [...] ramenés à un seul article »³⁴.

29. Aucune observation de fond n'a été faite au cours du débat en séance plénière sur le dixième rapport, tenu à cette session (1981), avant le renvoi du projet d'article au Comité de rédaction³⁵.

30. Par la suite, le Président du Comité de rédaction, présentant le texte remanié du projet d'article 25, a expliqué que le texte de l'article « a[vait] été rédigé selon le principe [...] de l'alignement du régime des organisations internationales sur celui des États. En conséquence, [...] l'article 25 [remplaçait] les articles 25 et 25 *bis* ». Il a fait observer que le nouveau libellé « correspond[ai]t plus étroitement [à l'article] 25 de la Convention de Vienne, avec les ajustements rédactionnels nécessaires »³⁶.

31. La Commission a ensuite adopté en seconde lecture, sans observations, le libellé ci-après pour le projet d'article 25, proposé par le Comité de rédaction³⁷ :

Application à titre provisoire

1. Un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur :

a) Si le traité lui-même en dispose ainsi; ou

b) Si les organisations ayant participé à la négociation ou, selon le cas, les États et les organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

2. À moins que le traité n'en dispose autrement ou que les organisations ayant participé à la négociation ou, selon le cas, les États et les organisations ayant participé à la négociation n'en soient convenus autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un État ou d'une organisation prend fin si cet État ou cette organisation notifie aux autres États et aux organisations ou, selon le cas, aux autres organisations et aux États entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

32. Dans le commentaire commun des articles 24 et 25, également adopté à la trente-troisième session, en 1981, il a été expliqué que

Ces deux articles n'ont, à la suite de la deuxième lecture, subi aucune modification de fond. Leur rédaction a été sensiblement allégée par la fusion en un seul article d'une part des articles 24 et 24 *bis*, d'autre part des articles 25 et 25 *bis* adoptés en première lecture. Dans leur nouvelle rédaction les articles 24 et 25 ne diffèrent des textes correspondants de la Convention de Vienne que par une rédaction qui permet de tenir compte de la distinction des traités entre organisations internationales et traités entre États et organisations internationales (art. 24, par. 1, 2 et 3; art. 25, par. 1 b) et 2)³⁸.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid., vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.82.V.3), 1652^e séance, par. 30 et 31.

³⁶ Ibid., 1692^e séance, par. 44.

³⁷ Ibid., par. 43.

³⁸ Ibid., vol. II (deuxième partie) [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.82.V.4 (Part II)], par. 129.

33. Le projet d'article 25 figurait dans le projet d'articles sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales transmis à l'Assemblée générale l'année suivante³⁹.

4. Observations sur le projet d'articles adopté en seconde lecture

34. Parmi les observations écrites dont la Commission était saisie à la deuxième lecture, la seule observation concernant l'article 25 provenait du Conseil de l'Europe, selon lequel « [l]'application provisoire a[vait] été prévue par un certain nombre d'instruments élaborés au sein du Conseil de l'Europe mais qui [étaie]nt des traités entre États uniquement »⁴⁰.

35. Lors des débats de la Sixième Commission à la trente-sixième session de l'Assemblée générale, en 1981, la seule observation sur ce projet d'article a été formulée par le Zaïre, qui a fait observer ce qui suit⁴¹ :

Pour ce qui est de l'application provisoire des traités dont il est question à l'article 25, cette idée a déjà été combattue à la Conférence ministérielle qui s'est tenue à Banjul, en 1981, en vue de l'élaboration de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Plusieurs délégations se sont en effet opposées à ce que la commission d'arbitrage et de médiation prévue dans le projet de charte soit constituée avant l'entrée en vigueur de cette charte⁴².

B. Examen à la Conférence de Vienne de 1986

36. En préparant la Conférence de 1986, l'Assemblée générale, à sa trente-neuvième session, en 1984, a demandé aux participants potentiels de tenir des consultations informelles portant notamment sur le règlement intérieur et sur les « grandes questions de fond », afin d'assurer le succès des travaux en facilitant un accord général⁴³. Les négociations qui ont suivi ont abouti à un accord sur un projet de règlement intérieur, qui a ensuite été transmis à la Conférence⁴⁴ et qui avait été « rédigé pour l'utilisation spécifique de cette conférence, eu égard à sa nature particulière et au sujet traité »⁴⁵. En particulier, une distinction était faite dans le règlement intérieur entre les articles du texte élaboré par la Commission, figurant à l'annexe II de la résolution 40/76, dont l'examen au fond était jugé nécessaire, et tous les autres articles. En vertu de l'article 28 du règlement intérieur, la Conférence ne renvoyait à la Commission plénière que les articles exigeant un examen de fond, tous les autres articles étant renvoyés directement au Comité de rédaction. En outre,

³⁹ Ibid., 1982, vol. II (deuxième partie) [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.83.V.3 (Part II)], par. 63.

⁴⁰ Ibid., annexe II, par. 38.

⁴¹ Aucune des observations écrites reçues des gouvernements et des organisations internationales après l'examen en deuxième lecture en 1982 (voir plus haut, note 13), ne portait sur l'article 25.

⁴² *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, Sixième Commission, Questions juridiques*, document A/C.6/36/SR.47, par. 41.

⁴³ Résolution 39/86 de l'Assemblée générale en date du 13 décembre 1984, par. 8.

⁴⁴ Résolution 40/76 de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1985.

⁴⁵ Ibid., par. 4.

afin d'accélérer ses travaux, la Conférence a décidé que le Comité de rédaction rendrait compte directement à la Commission plénière de la Conférence⁴⁶.

37. L'article 25 était l'un des articles renvoyés directement au Comité de rédaction, c'est-à-dire sans examen de fond en séance plénière de la Conférence.

38. Le Président du Comité de rédaction a ensuite présenté un libellé révisé pour cet article – qui est devenu l'article 25 de la Convention⁴⁷ – à la cinquième réunion de la plénière, tenue le 18 mars 1986. Dans le rapport qu'il a présenté à la plénière, il a expliqué ce qui suit :

Le paragraphe 1 de l'article 25 demeure inchangé. Le paragraphe 2, en revanche, a été remanié [...] La mention faite dans la proposition de base des complications entraînées par le désir d'énoncer toutes les « autres » permutations des partenaires à un traité avait donné naissance à un texte pesant qui, au demeurant, ne couvrait pas réellement toutes les situations possibles. Comme le texte visait le fait de notifier les partenaires au traité, il était clair et manifeste qu'il s'agissait de notifier les « autres » partenaires au traité. C'est pourquoi l'expression que contenait initialement le paragraphe 2 aux « autres » États et aux organisations ou, selon le cas, aux autres organisations et aux États a fait place à « aux États et organisations »⁴⁸.

39. La seule observation de fond sur la disposition en séance plénière a été formulée par le Brésil, qui a dit

[qu']à l'intention du compte rendu et aux fins d'interprétation, [...] [l'article] 25 [...], aussi bien dans la Convention de 1969 que dans les présents projets d'articles adoptés par le Comité de rédaction, d[evai]t, à son sens, être considéré [...], pour ce qui est des États, conjointement avec le principe général de l'approbation des traités par les parlements et la pratique qui en découle, mais que sa délégation reconnaît aussi la nature résiduelle de ces dispositions tant dans la Convention de 1969 que dans les présents projets d'articles adoptés par le Comité de rédaction⁴⁹.

40. L'article 25 a été adopté sans mise aux voix à la même séance⁵⁰.

⁴⁶ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.94.V.5), 4^e séance plénière, par. 4.

⁴⁷ Voir plus haut, par. 5.

⁴⁸ *Documents officiels* (voir ci-dessus, note 46), 5^e séance plénière, par. 65.

⁴⁹ *Ibid.*, par. 67.

⁵⁰ *Ibid.*