

## Les accords conclus par les organisations internationales

Nicole Senégal

Volume 2, 1971

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1110883ar>

DOI: <https://doi.org/10.17118/11143/19381>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

### ISSN

0317-9656 (print)

2561-7087 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Senégal, N. (1971). Les accords conclus par les organisations internationales.

*Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 2, 207–257.

<https://doi.org/10.17118/11143/19381>

# Les accords conclus par les organisations internationales

par Nicole SENÉCAL\*

## PLAN

INTRODUCTION .....	210	
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE:		
1. Problème du fondement de la capacité de conclure de l'organisa- tion internationale .....	212	
2. De la précision apportée au mot "conclusion" .....	216	
1ère PARTIE: LES ORGANES COMPÉTENTS CHARGÉS DANS UNE ORGANISATION INTERNATIONALE DE CONCLURE DES TRAITÉS .....		219
I. Phase de la formation: l'organe chargé d'élaborer et de négocier l'accord .....	219	
S.1: L'ORGANE INVESTI DU <i>TREATY-MAKING POWER</i> NÉGOCIE LUI-MÊME .....	220	
A. Négociation exceptionnellement faite par les organes intergou- vernementaux .....	220	
B. Négociation invariablement faite par les organes indépendants quand ils sont compétents à conclure .....	220	

\* Professeur à la faculté de droit de l'Université de Sherbrooke.

<b>S. II : L'ORGANE "NÉGOCIATEUR" N'EST PAS L'ORGANE INVESTI DU TREATY-MAKING POWER</b> . . . . .	221
L'organe tiers négocie:	
A. Aux termes de l'acte constitutif:	
1. organe unique . . . . .	221
2. organes concurrents . . . . .	222
B. Aux termes d'une délégation de l'organe investi du <i>treaty-making power</i> . . . . .	223
1. délégation expresse . . . . .	223
2. délégation implicite . . . . .	225
<b>II. Phase de l'approbation et de l'entrée en vigueur: l'autorité compétente pour engager l'organisation.</b> . . . . .	226
<b>S. I : L'ORGANE INVESTI DU TREATY-MAKING POWER EXERCE LUI-MÊME SA COMPÉTENCE</b> . . . . .	226
A. Les accords à procédure complexe: l'approbation par les organes intergouvernementaux . . . . .	227
1. Les théories relatives à l'organe investi du <i>treaty-making power</i> de l'organisation . . . . .	227
a) présomption en faveur de l'organe intergouvernemental plénier . . . . .	227
b) présomption en faveur de l'organe suprême . . . . .	228
c) thèse en faveur de la capacité innée et implicite du <i>Chief Executive Officer</i> . . . . .	229
2. La théorie du <i>treaty-making power</i> fonctionnel et le pluralisme des organes investis de cette capacité . . . . .	229
a) pluralisme des organes dotés du <i>treaty-making power</i> . . . . .	230
1. dans le cadre des organisations communautaires . . . . .	230
2. dans le cadre de l'O.N.U. . . . .	232
b) sanction d'un accord conclu par un organe incompetent . . . . .	233
B. Accords à procédure simplifiée: la signature par l'organe indépendant . . . . .	234
<b>S.II : L'ORGANE INVESTI DU TREATY-MAKING POWER DÉLÈGUE L'EXERCICE DE SA COMPÉTENCE AU CHEF DE L'ADMINISTRATION</b> . . . . .	235
A. par une résolution autorisant la conclusion d'accord . . . . .	236
B. par le texte même d'un accord déjà approuvé . . . . .	236

<b>2ème PARTIE: LES FORMES DE L'ACCORD CONCLU PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES</b> . . . . .	238
<b>I. Les formes de la conclusion des accords</b> . . . . .	238
<b>S. I : LES FORMES DE L'ACCORD</b> . . . . .	238
<b>A. Les formes simplifiées</b> . . . . .	239
1. l'échange de lettres . . . . .	239
a) la lettre d'acceptation . . . . .	239
b) la lettre-accord . . . . .	240
c) la lettre-réponse . . . . .	240
2. les autres formes simplifiées . . . . .	240
a) échange de correspondance . . . . .	240
b) instruments dissemblables . . . . .	240
c) résolutions parallèles . . . . .	240
<b>B. Les formes complexes: l'accord traditionnel</b> . . . . .	241
<b>S. II : LES FORMES DE L'ENGAGEMENT</b> . . . . .	243
<b>A. L'engagement par la signature</b> . . . . .	244
1. l'engagement partiel ou total par la signature . . . . .	245
a) signature simple . . . . .	245
b) signature <i>ad referendum</i> . . . . .	245
2. nature de la signature après l'approbation et cas de la non-signature. . . . .	246
<b>B. L'engagement par l'approbation</b> . . . . .	247
1. l'approbation: acte de droit international . . . . .	248
2. les formes de l'engagement . . . . .	249
<b>II. Les modalités de l'entrée en vigueur de l'accord</b> . . . . .	250
<b>S. I : L'ENTRÉE EN VIGUEUR AU MOMENT DE L'ENGAGEMENT.</b> . . . . .	250
<b>A. l'entrée en vigueur au moment de la signature</b> . . . . .	250
1. date unique . . . . .	250
2. cas de multiplicité de dates . . . . .	251
<b>B. l'entrée en vigueur au moment de l'approbation</b> . . . . .	251
1. problème de la date de l'approbation . . . . .	251
2. problème des échanges de lettres subséquentes: date de l'entrée en vigueur . . . . .	252
<b>S. II : LES AUTRES FORMES DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR</b> . . . . .	253
<b>A. l'entrée en vigueur à une date déterminée</b> . . . . .	253
<b>B. l'entrée en vigueur à une date non déterminée</b> . . . . .	253
1. date précisée par échanges de lettres à venir . . . . .	254
2. entrée en vigueur sous condition . . . . .	254
3. date laissée à l'appréciation d'une partie . . . . .	254
<b>CONCLUSION:</b> De la suggestion de certaines dispositions à introduire dans la future Convention sur le droit des accords des organisations internationales . . . . .	255

## Introduction

Si l'on peut affirmer encore aujourd'hui que la "Cité du Monde" est "en devenir", il n'en reste pas moins vrai que le "Monde des Cités", reposant sur le concept de souveraineté, a été fortement ébranlé depuis quelques années par des tentatives plus ou moins réussies d'institutionnalisation, à l'échelle mondiale ou régionale.

En effet, si les progrès de la technique moderne ont fait de notre planète un monde petit à la dimension de l'homme, et ont permis ainsi de mettre en lumière la pauvreté et le sous-développement de la majorité de ses habitants, ils ont aussi, par ailleurs, obligé la technique juridique à emboîter le pas et à jongler avec des concepts nouveaux capables de coiffer convenablement ces grandes découvertes.

C'est ainsi qu'au début de ce siècle, et surtout depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, les Etats comprenant qu'il était de leur intérêt de s'unir pour l'accomplissement de certaines fins, décidèrent de donner naissance à un être nouveau qui leur ressemblerait étrangement sur le plan organique et sur le plan de l'ordonnement juridique. Toutefois, on peut dire, avec le recul du temps, que l'accouchement ne se fit pas sans douleur.

En effet, les Etats, jaloux de leurs prérogatives, avaient conçu l'idée de créer un être dépendant et soumis espérant ainsi qu'il pût demeurer dans un état d'enfance quasi perpétuel. Mais toutefois, ce que pressentaient vaguement ces derniers, devait fatalement arriver par la suite: leur créature, quoique jeune, inexpérimentée et velléitaire qu'elle fût, réclama une part toujours plus grande de relative indépendance et voulut ainsi couper le cordon ombilical. C'était de sa part faire fi des desseins de son puissant créateur, lequel ne voyait pas la chose du même oeil. Devant ces tentatives de l'organisation de se manifester à l'extérieur, certains Etats allèrent même jusqu'à lui nier toute personnalité juridique, et par le fait même, toute compétence sur le plan international. Toutefois, malgré le refus obstiné de ceux-ci à ne point voir ce qui existait, les organisations continuèrent de conclure des accords, sans pour autant trouver confirmation de leur pouvoir dans leur charte constitutive. L'organisation, en dépit de sa faiblesse sur le plan institutionnel, s'imposa donc de plus en plus dans le domaine relationnel, pour venir ainsi contribuer à l'élaboration d'un nouveau droit international.

C'est ainsi qu'en matière de droit des traités, la Commission de Droit International refusa d'inclure dans sa codification, des règles qui concerneraient

les organisations internationales, admettant ainsi qu'il s'agissait d'un droit nouveau, complexe et *sui generis*.

C'est pourquoi l'objet de notre étude sera double: il s'agira de vérifier si les organisations disposent dans leurs relations avec l'extérieur des mêmes compétences que l'Etat ou si, au contraire, se posent pour elles des problèmes spécifiques que l'on ne retrouve pas dans les rapports interétatiques.

Ainsi, il nous faudra répondre aux deux questions suivantes: *qui*, au sein de l'organisation, a le pouvoir de conclure des accords et, *comment* ces accords sont-ils rédigés, c'est-à-dire suivant quelles procédures et selon quelles modalités?

Toutefois, avant de pousser plus loin l'étude proprement dite des accords conclus par les organisations internationales, il nous apparaît opportun d'aborder, dans un chapitre préliminaire, le problème du fondement de cette capacité. Nous rappellerons alors brièvement les quelques justifications d'ordre théorique élaborées par la jurisprudence et la doctrine en vue d'attribuer à l'organisation, une personnalité internationale.

## Chapitre préliminaire

### 1. PROBLÈME DU FONDEMENT DE LA CAPACITÉ DE CONCLURE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE

“Chaque fois qu'un phénomène nouveau apparaît dans une discipline aussi éminemment évolutive que le droit international, les juristes essaient de lui trouver une justification théorique. C'est ce qui se produit pour la capacité des organisations internationales de conclure des traités.

Pendant longtemps, seuls les Etats souverains étaient considérés comme capables de conclure des traités et on fondait ainsi cette capacité sur la notion de souveraineté. Mais le démenti constant apporté par la pratique montre que le problème posé en termes de souveraineté paraît largement dépassé et sa discussion ne semble avoir qu'un intérêt historique”<sup>1</sup>.

Dans l'affaire du *Vapeur Wimbledon*<sup>2</sup> et dans l'*Avis consultatif sur l'échange des populations grecques et turques*<sup>3</sup>, la Cour permanente de Justice internationale a déclaré que “la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat”.

Toutefois “. . . cela ne signifie pas que les Etats souverains aient l'exclusivité de la capacité de conclure des traités. Certes, la souveraineté est une condition suffisante, mais elle n'est pas toujours nécessaire. Tout Etat souverain peut conclure des traités, mais cela n'implique pas que toute entité, pour conclure un traité, doive être un Etat souverain”<sup>4</sup>.

En effet, à côté des Etats souverains, nous constatons que les organisations internationales concluent aussi des traités. Cependant, puisqu'une organisation internationale, bien que créée par des Etats souverains n'est pas un Etat et puisque la capacité de conclure des traités ne peut pas être considérée comme un attribut de sa souveraineté, il nous faut chercher ailleurs le fondement qui explique cette capacité de conclure qu'ont les organisations internationales.

---

1 KASME B., *La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités*, p. 13.

2 C.P.J.I., *Recueil des arrêts*, Série A, no. 1, p. 25 (1923).

3 C.P.J.I., *Recueil des arrêts*, Série B, no. 10, p. 21 (1925).

4 KASME B., *op. cit.* p. 14.

Une première façon d'en rechercher le fondement est de passer en revue les dispositions qui lui sont relatives dans la charte constitutive de chaque organisation internationale. De cette façon, Parry dit qu'il y a quatre dispositions dans la Charte des Nations Unies se rapportant spécifiquement au *treaty-making power* de l'Organisation:

- "(a) Article 43 relating to agreements making available military forces and facilities to the Security Council;
- (b) Chapter XII relating to the trusteeship agreements;
- (c) Articles 57 and 63 relating to agreements bringing the specialized agencies into relationship with the United Nations;
- (d) Article 105 relating to conventions applying the principles laid down in the Charter as to the privileges and immunities of the United Nations"<sup>5</sup>.

Malgré ces dispositions écrites, les Nations Unies ont conclu beaucoup de conventions avec des états et d'autres organisations qui n'étaient pas prévues expressément par la Charte. Ainsi en est-il de la Société des Nations qui, malgré le silence de sa charte au sujet de sa capacité de conclure des traités, n'en a pas moins exercé une telle capacité. De même, en est-il de la Cour permanente de Justice internationale et de la Cour internationale de Justice qui, sans capacité expressément reconnue, ont conclu des accords relatifs à leurs privilèges et immunités.

D'ailleurs Hungdah Chiu affirme qu'il est très rare de voir, dans la constitution d'une organisation, une autorisation générale pour celle-ci, de conclure des traités

"though many modern constitutions contain specific authorization for the organizations to conclude treaties"<sup>6</sup>.

Croire que le fondement de la capacité se trouverait uniquement dans des dispositions spéciales contenues dans les chartes respectives des organisations nous apparaît donc comme un argument d'une grande faiblesse puisque dans les faits, il ne correspond pas vraiment à la réalité quotidienne. Il faut donc chercher ailleurs l'explication théorique de cette pratique constante des organisations. C'est alors que l'on doit faire appel à la notion de personnalité internationale, laquelle fixe la qualité de l'organisation pour exercer le *treaty-making power*. Il s'agit d'abord d'un fondement qualitatif.

En effet, . . . "il semblait plus facile de faire reconnaître aux organisations internationales la qualité de sujet du droit des gens, que le statut étatique ou la souveraineté. C'est pourquoi on raisonna ainsi: les organisations internationales

---

5 PARRY C., *The Treaty-making power of the United Nations*, 26 (1949) *The British Year Book of International Law*, Londres, p. 148.

6 CHIU H., *The Capacity of International Organizations to Conclude Treaties*, La Haye, (1966) pp. 20-21.

ne sont ni des Etats ni des super-Etats, mais elles sont des personnes de droit international, elles ont donc la capacité de conclure des traités”<sup>7</sup>.

Jamais une notion de droit international n’a fait l’objet d’autant de règles et d’autant de confusion que cette notion de personnalité internationale.

La Cour Internationale de Justice dans son *Avis consultatif sur la Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* définit d’abord la qualité de sujet de droit international par la capacité d’être titulaire de droits et de devoirs internationaux<sup>8</sup> et elle déclare ensuite que les sujets de droit dans un système juridique ne sont pas nécessairement identiques, quant à leur nature ou à l’étendue de leurs droits<sup>9</sup>.

Toutefois, même si la notion de personnalité constitue un fondement nécessaire pour exercer le *treaty-making power*, elle ne consiste pas en un fondement suffisant pour donner une explication adéquate de ce pouvoir. Il faut y ajouter une autre dimension: celle du fondement à raison des compétences implicites de l’organisation, c’est-à-dire d’après les buts et les fonctions qui lui sont attribués par la charte constitutive.

C’est d’ailleurs ce qu’affirme la Cour Internationale de Justice en 1959, puis de nouveau en 1962<sup>10</sup> quand elle déclare, au sujet de la Charte de l’O.N.U.:

“ . . . Selon le droit international, l’Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs (pouvoirs de conclure des accords internationaux) qui, s’ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l’Organisation en tant qu’essentiels à l’exercice des fonctions de celle-ci”<sup>11</sup>.

De même, la Commission de Droit International, dans son commentaire en 1966 au sujet de l’article 3, paragraphe 3 du projet d’articles sur le droit des traités, est arrivée aux mêmes conclusions:

“ . . . la capacité d’une organisation internationale de conclure des traités ne dépend pas exclusivement des dispositions de l’acte constitutif de l’organisation mais encore des décisions et des règles de ses organes compétents. Les traités portant création d’une organisation internationale, qui contiennent des dispositions concernant la conclusion des traités, sont relativement rares; néanmoins, la grande majorité des organisations se sont jugées habilitées à conclure des traités en vue de promouvoir les buts de l’organisation”<sup>12</sup>.

7 KASME B., *op. cit.* p. 15.

8 Recueil C.I.J. (1949) p. 179.

9 *Ibid* p. 178.

10 *Avis consultatif donné sur certaines dépenses de l’O.N.U.*, Recueil C.I.J. (1962) p. 208.

11 *Recueil C.I.J., op. cit.*, (1949) p. 182.

12 *Commentaire de la C.D.I.*, Annuaire de la C.D.I., (1966), Vol. II, p. 317.

Cette théorie des "compétences implicites" suppose donc une interprétation large et souple des buts de l'organisation c'est-à-dire, non seulement à raison des buts énoncés dans la charte mais aussi, à raison de la finalité sociale que s'est fixée l'organisation.

Enfin, vient se greffer sur toutes ces notions, celle de la personnalité objective. Ainsi Schneider s'explique:

"The concept of personality is derived from municipal law, which in its turn is characterized by a centralized legal system, determining the extent of the personality. The granting of personality is an act by which a certain entity is permitted to exercise rights and to fulfill certain functions incumbent upon it. The entity need not be granted full personality. It may be subject to some restrictions so that only certain of the rights or duties due to a full personality is conferred upon that entity. However, the international legal order is a decentralized one; and there is no legislation equivalent to that existing under the municipal legal system. The multilateral treaty is a procedure which has been called quasilegislative. By a constitution the members of an international organization undertake to recognize the organisation's capacity as laid down or implied in the constitution. Non-members are not necessarily bound to recognize all the capacities of an international organization"<sup>13</sup>.

Ainsi, dans l'*Avis consultatif sur la Réparation des dommages subis au service de l'O.N.U.*, la Cour internationale de Justice fait cette distinction entre membres et non-membres. Elle conclut alors que la personnalité de l'O.N.U., en regard des non-membres, ne dépend pas des dispositions constitutionnelles de la Charte mais du fait que:

"... cinquante Etats, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective – et non simplement une personnalité reconnue par eux seuls"<sup>14</sup>.

Mais même si les états non-membres acceptent de reconnaître une certaine personnalité à l'organisation, cela n'a pas pour effet de donner naissance à l'institution, car la reconnaissance, il ne faut pas l'oublier, n'a qu'un effet déclaratif. C'est pourquoi, peu importe le fait qu'un état non-membre accepte, ou non, d'avoir des relations juridiques avec l'organisation, cette dernière existe par elle-même, spontanément et de sa propre naissance.

13 SCHNEIDER J.W., *Treaty-making power of International Organizations*, Geneva, (1959) pp. 129-133.

14 Recueil C.I.J. (1949) p. 185.

(Il est à remarquer que si juste est l'opinion de la Cour, sa "motivation" par contre, comme le déclare le professeur Dupuy est extrêmement critiquable parce que basée uniquement sur un critère quantitatif).

Voir à ce sujet: DUPUY R.J., *Les accords conclus par les organisations internationales* – Université de Paris - Institut des H.E.I., cours 1968-69, p. 15.

Si les auteurs, en général, s'accordent pour reconnaître une certaine personnalité internationale aux organisations, il en reste quelques-uns cependant qui se remarquent par leur zèle à contester une telle personnalité.

Ainsi en est-il du professeur Quadri qui affirme:

"Si la doctrine soviétique, ces derniers temps, s'est alignée sur les positions dominantes, nous au contraire, . . . nous nous en sommes éloignées pour faire tristement retour à l'idée encore appuyée par l'autorité de la C.P.J.I. en 1927 que seulement les Etats sont sujets de droit international"<sup>15</sup>.

En outre, même au sein des auteurs soviétiques, il n'existe pas l'unanimité. Ainsi Chiu cite le cas du professeur Modzhorian qui refuse systématiquement de reconnaître toute personnalité juridique aux organisations. Voici ce qu'il déclare:

"Neither the Security Council nor the United Nations could then be considered subjects of international law, even if they conclude certain treaties; they are solely collective representatives of the true subjects of international law, the member States, who have entrusted them with their representation in the interest of preservation of peace"<sup>16</sup>.

Toutefois, malgré le refus obstiné de ces théoriciens à reconnaître aux organisations une certaine personnalité internationale, il reste un fait indéniable: chaque jour des accords multiples et des plus divers sont conclus par celles-ci<sup>17</sup>.

L'élaboration de ces accords fait surgir cependant certaines difficultés quant au vocabulaire utilisé.

## 2. DE LA PRÉCISION APPORTÉE AU MOT "CONCLUSION"

Quand on aborde l'étude du droit des accords conclus par les organisations internationales, on est frappé par l'inadéquation de la terminologie habituelle. Cette dernière ayant été fabriquée par la pratique interétatique, il n'existe pas encore un vocabulaire complet rendant compte de l'originalité de ce droit.

Ainsi, à titre d'exemple, il faut noter les problèmes sérieux que pose le seul mot de "conclusion". En effet, le terme de "conclusion" nécessite des précisions

15 Le professeur QUADRI fait référence à la C.P.J.I. qui, en 1927, dans l'affaire du Lotus affirmait que le droit international ne gouverne que les rapports entre états indépendants.

*Rapport sur la personnalité juridique de la Communauté*, au Colloque de Liège sur la Fusion des Communautés européennes 25-27, octobre 1967.

16 Sub"ekty Mezhdvnarodnogo Prava 39 (Moscow 1958) cité par CHIU H., *op. cit.*, p. 46.

17 Au sujet de la classification des accords, voir: KARUNATILLEKE KESERA, *Essai d'une classification des accords conclus par les organisations internationales, entre elles ou avec des états*, In *Revue générale de Droit international public*, (1971) Vol. 75, pp. 12-86.

terminologiques car il semble bien que sous ce vocable, on entende des choses différentes.

Il est classique<sup>18</sup> de distinguer deux tendances très nettes. Pour Sir Gérald Fitzmaurice et pour le Professeur Brierly, la conclusion est purement et simplement la fin de la phase de la négociation.

Ainsi pour Sir Gerald Fitzmaurice,

la "conclusion est l'opération par laquelle les Etats intéressés expriment leur consentement au texte sans accepter d'être liés par ses dispositions" et "lorsque la signature ne suffit pas à mettre le traité en vigueur, le traité est conclu, mais il n'a pas encore de force obligatoire"<sup>19</sup>.

Donc pour cet auteur, la conclusion n'équivaut pas à l'engagement.

Le Professeur Brierly, d'autre part, distingue deux phases: la conclusion et l'entrée en vigueur. La première phase

"consiste à établir un texte par lequel les parties conviennent (si jamais l'accord entre en vigueur) d'être liées"<sup>20</sup>.

Cette définition rejoint donc la précédente et donne un sens strict au terme conclusion. Toutefois, il semble qu'il y ait confusion entre deux opérations étroitement liées mais qui ne coïncident pas nécessairement: l'engagement définitif et l'entrée en vigueur.

La seconde tendance représentée par Basdevant<sup>21</sup> ainsi que les Professeurs<sup>22</sup> Guggenheim, Reuter et Dupuy attribue au mot "conclusion" un sens beaucoup plus large. La conclusion comprend l'engagement des parties.

C'est à cette seconde définition que s'est ralliée la *Convention de Vienne sur le droit des traités* qui, dans la Section I de la IIe partie, envisage sous le terme de "conclusion": la capacité des états de conclure des traités; les pleins pouvoirs et l'adoption du texte; l'authentification du texte et surtout — ce qui est important pour nous — les modes d'expression du consentement à être lié par un traité. Ainsi le mot "conclusion" comprend à la fois la négociation et l'engagement des parties.

18 Ces deux tendances se trouvent exprimées dans KASME B., *op. cit.*, pp. 177-178. et RAUX J., *Les relations extérieures de la C.E.E.*, Paris, Cujas (1966) pp. 79-80.

19 FITZMAURICE G., *Rapport sur le droit des traités* (1er rapport) A/CN.4/101, Annuaire de la C.D.I., (1956) Tome II, p. 23 et p. 50.

20 BRIERLY J.L., *Rapport sur le droit des traités* (2e rapport) A/CN.4/43, Annuaire de la C.D.I. (1951) Tome II, pp. 3-4.

21 BASDEVANT J., *Règles générales du droit de la paix*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit international (1936) Tome IV, p. 545.

22 GUGGENHEIM P., *Traité de droit international public*, Genève, (1953) Tome 1er, pp. 70-73.

REUTER P., *Institutions internationales*, 5e éd., Paris, (1967) pp. 95-98.

DUPUY R.J., *Le droit des relations entre les organisations internationales*, Recueil des cours de l'Académie de Droit international, (1960) Tome II, p. 491.

Pour notre part, nous adopterons également cette seconde définition en y ajoutant, dans la seconde partie de notre travail, tout en la distinguant, l'entrée en vigueur.

Cette dernière étape peut, en effet, être difficilement séparée de la phase de l'engagement. Elles coïncident d'ailleurs dans la plupart des cas, le traité entrant en vigueur dès la signature, la ratification, l'approbation ou la notification de ces procédures. Toutefois, il y a cependant lieu d'établir une distinction. Si l'entrée en vigueur se définit à peu près toujours par rapport à l'engagement, il est des cas où celle-là s'effectue avant ou après celui-ci. C'est pour ce motif que nous avons tenu à distinguer ces deux notions.

Un autre argument milite en faveur de la réunion à la fois de la conclusion et de l'entrée en vigueur, c'est que la *Convention* de Vienne leur consacre une partie unique.

## **Première partie**

### **Les organes compétents chargés dans une organisation internationale de conclure des traités**

Une fois que l'organisation s'est vue reconnaître la capacité de conclure des accords, il est certain que c'est l'organisation toute entière, en qualité de sujet du Droit des Gens, qui sera partie aux accords conclus par elle, mais il importe de déterminer quels sont les organes, à l'intérieur de l'organisation, qui seront investis de cette capacité et habilités à l'exercer, au nom de l'organisation.

Toutefois, dans la conclusion d'un accord, il est important de distinguer, même au plan organique, deux phases essentielles: celle de la formation de l'accord, et celle de son approbation.

Nous étudierons donc, dans ce chapitre, quels sont, d'une part, les organes compétents, dans une organisation internationale, pour élaborer et négocier un accord et d'autre part, quels sont les organes compétents pour engager définitivement la responsabilité de l'organisation et pour permettre ainsi à l'accord d'entrer en vigueur.

#### **I : PHASE DE LA FORMATION DE L'ACCORD: L'ORGANE CHARGÉ D'ÉLABORER ET DE NÉGOCIER L'ACCORD**

Dans la pratique des organisations internationales, en ce qui a trait à l'élaboration et la négociation des accords, on constate que deux situations peuvent se présenter: ou bien l'organe compétent pour conclure des traités négocie lui-même l'accord, ou bien il délègue, pour les fins de la négociation, l'exercice de sa capacité à d'autres organes. Voyons comment se trouvent réalisées ces deux hypothèses.

**S. I: L'organe investi du *treaty-making power* négocie lui-même.**

Dans ce cas, l'organe compétent pour conclure accomplit seul toutes les phases de la formation de l'accord.

**A. Négociation exceptionnellement faite par les organes intergouvernementaux.**

La pratique nous révèle en effet que les organes intergouvernementaux négocient exceptionnellement les accords qu'ils ont le pouvoir de conclure, car si le fait de délibérer appartient au plus grand nombre, agir reste l'apanage d'un seul ou du petit nombre.

Toutefois, il arrive que des considérations d'ordre politique incitent à donner à une assemblée un certain rôle dans l'élaboration d'un accord. Ainsi en est-il de l'accord O.N.U. – A.I.E.A.<sup>23</sup> qui a été négocié par l'Assemblée générale des Nations Unies. En effet, lors de l'élaboration de cet accord, on a voulu mettre l'Agence en liaison directe avec l'Assemblée générale, car celle-ci était appelée à agir dans un domaine qui touche de près au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Aussi, a-t-on voulu écarter le régime de l'article 63 de la Charte qui prévoit l'intervention du Conseil économique et social dans la négociation d'accords avec les institutions spécialisées. C'est alors que le Conseil a été supplanté par un organisme nommé par l'Assemblée générale: le Comité sur l'Utilisation de l'Energie atomique à des fins pacifiques.

**B. Négociation invariablement faite par les organes indépendants lorsqu'ils sont compétents.**

La pratique nous montre en outre, que les organes indépendants négocient toujours les accords pour la conclusion desquels ils sont compétents. C'est, d'une part, le cas des *Chief Executive Officers* des organisations internationales classiques. Il s'agit en général d'arrangements d'ordre administratif ou technique.

D'autre part, ainsi que le déclare le Professeur Dupuy:

“Dans les organisations superétatiques et supranationales, apparaissent, à côté du collège des souverainetés, composé de Ministres, des assemblées ouvertes non à des délégués gouvernementaux mais à des parlementaires issus des organes législatifs nationaux. . . . Il est certain qu'un organe de ce genre ne peut prétendre élaborer au nom de l'ensemble de l'organisation, un accord susceptible de retentir gravement sur le fonctionnement de l'ensemble du système. . . . En revanche on lui reconnaît la faculté d'élaborer des accords administratifs nécessaires pour son fonctionnement propre. L'Assemblée parlementaire européenne (devenue maintenant le Parlement européen) peut autoriser son Président, que son règlement intérieur charge de la représenter, dans

23 O.N.U.: Organisation des Nations Unies.

A.I.E.A.: Agence Internationale de l'Energie Atomique.

*Recueil des Traités des Nations Unies*, Vol. 281, p. 369.

l'ordre international, à signer un accord avec le Conseil de l'Europe sur l'utilisation des locaux du Palais du Conseil à Strasbourg" 24.

Il ressort des articles 228 du Traité créant la Communauté économique européenne et des articles 101 et 206 du Traité créant l'EURATOM que la Commission peut conclure librement avec les états ou avec des organisations internationales des accords définitifs sur les matières qui rentrent dans sa seule compétence. Dans ce cas, c'est elle seule aussi qui négociera lesdits accords.

Nous venons donc de passer en revue certaines hypothèses où l'organe qui négocie possède en outre la compétence de conclure des accords. Toutefois, la pratique nous montre que ces cas se présentent de façon relativement peu fréquente. En effet, beaucoup plus nombreux sont les cas où l'organe négociateur ne se trouve pas être l'organe mis en possession du *treaty-making power*.

## **S II: L'organe négociateur n'est pas l'organe investi du *treaty-making power*.**

Il y a ici répartition des tâches dans la procédure de formation de l'accord: un organe négocie un accord qui sera définitivement conclu par un autre organe.

L'organe "négociateur" apparaît seulement lorsque l'organisme habilité à conclure est intergouvernemental. Très souvent, ce sera l'organe permanent de l'organisation. L'origine de la compétence de négocier de celui-ci peut être différente. Elle peut résulter des termes de l'acte constitutif ou des termes d'une délégation de l'organe investi du *treaty-making power*. Cette dernière autorisation pouvant être, elle-même, expresse ou implicite.

### **A. Négociation de l'organe tiers aux termes de l'acte constitutif.**

1. L'acte constitutif peut prévoir, d'une part, la compétence d'un organe unique qui est parfois l'organe permanent administratif. De multiples exemples nous sont offerts. Si nous considérons la famille des Nations Unies, nous constatons que souvent, les statuts de ces institutions chargent les directeurs ou secrétaires généraux de négocier les accords. C'est ainsi que le *Chief Executive Officer* est expressément habilité à négocier dans les articles XI al. 1 et 2 de la Convention créant l'U.N.E.S.C.O.<sup>25</sup>. Nous trouvons les mêmes dispositions pratiquement dans l'article XIII, al. 2, XV, al. 1 et al. 2 de l'acte constitutif créant la F.A.O.<sup>26</sup>. Enfin, il en est de même dans la Convention économique européenne instituant l'O.E.C.E.<sup>27</sup>, devenu l'O.C.D.E.<sup>28</sup>, à l'article 20.

24 DUPUY R.J., *op. cit.* R.C.A.D.I. (1960) Tome II, p. 495.

25 U.N.E.S.C.O.: Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture.

26 F.A.O.: Organisation pour l'Alimentation et la Culture.

27 O.E.C.E.: Organisation Européenne de Coopération Economique.

28 O.C.D.E.: Organisation de Coopération et de Développement Economiques.

Si nous considérons maintenant les organisations internationales communautaires, nous constatons que la compétence de négocier des accords, en ce qui concerne la Communauté Economique Européenne et l'E.U.R.A.T.O.M., est accordée suivant l'article 228 du *Traité de Rome - C.E.E.* et l'article 101 du *Traité de Rome - E.U.R.A.T.O.M.* à une Commission, laquelle est composée de 9 membres choisis à titre personnel. La Commission est donc, comme dans le système des Nations Unies, l'organe administratif permanent. A titre d'exemple, citons les accords d'association que la Commission a négociés avec la Grèce, la Turquie, les Etats africains et la République Malgache<sup>29</sup>.

Toutefois, il se peut que cet organe soit autre que l'organe permanent administratif. Il exercera alors, dans la préparation de l'accord, une compétence exclusive parce que les termes de l'accord en ont ainsi décidé dans des cas particuliers. C'est, par exemple, le cas de l'article 63 de la Charte des Nations Unies qui dispose que: "le Conseil économique et social peut conclure (le mot "conclure" est ici pris dans son sens anglo-saxon, puisque l'article dit plus loin que les accords seront soumis à l'approbation de l'Assemblée générale) avec toute institution spécialisée, des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation". Cet organisme a été amené dès ses débuts à constituer un comité de négociation composé de onze membres et du Président du Conseil et a donné à celui-ci mandat d'entrer en relation aussitôt que possible avec les institutions.

2. D'autre part, l'acte constitutif peut prévoir la compétence d'organes concurrents. C'est le cas des organisations communautaires qui, à cause de leur philosophie institutionnelle propre, imposent des règles différentes dans ce domaine. Ainsi en est-il en matière de négociation des accords. En effet, le Conseil des Ministres exerce un certain contrôle sur les négociations menées par la Commission.

A cet égard, si l'on s'en tient aux dispositions mêmes du *Traité de Rome*, il faut distinguer suivant les accords. En ce qui concerne les accords tarifaires, prévus à l'article 111 du *Traité* et les accords commerciaux prévus à l'article 113, le Conseil dispose de l'initiative des négociations et doit autoriser la Commission à ouvrir celles-ci. Une fois amorcées, les "négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un Comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche, et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser". Ainsi quand la Commission négocie, elle agit comme un mandataire soumis aux instructions rigoureuses du Conseil des Ministres.

"Ce qu'il faut d'ailleurs remarquer, c'est que cette pratique a tendu à se répandre pour tous les accords négociés par la Commission et non plus seulement pour les accords tarifaires. Ainsi, en ce qui concerne les accords d'associa-

29 *Journal officiel des Communautés européennes*, 350/63, 1490/64, 3703/64.

Voir aussi: REUTER P., *Organisations européennes*, 1e éd., Paris, (1965) p. 396 et ss.

tion pour lesquels ce contrôle n'était pas prévu par l'article 228: cet article qui charge la Commission de la négociation des accords d'association et semble, à première vue, lui laisser toute liberté. Mais en fait, il se trouve là encore des représentants du Conseil des Ministres, auprès de la Commission et dans la pratique, on assiste finalement à l'extension de ces directives du Conseil des Ministres, aux accords d'association" 30.

Si nous prenons le cas de l'E.U.R.A.T.O.M., nous constatons que l'article 131, al. 1er du *Traité EURATOM* prévoit la collaboration entre la Commission et le Conseil. Cet article rappelle que le Conseil et la Commission procèdent à des consultations réciproques et d'un commun accord, organisent les modalités de leur collaboration.

Le problème des rapports apparaît aussi au niveau du Conseil et du Parlement Européen. Ainsi, en vertu de l'article 228 du *Traité C.E.E.*, l'Assemblée parlementaire européenne se voit reconnaître un certain rôle dans la conclusion des accords, puisque la consultation de cette assemblée y est prévue.

Voilà donc un premier tableau dans lequel "l'organe négociateur" se voit confié, par les traités de base, le pouvoir de négociier.

#### **B. Négociation de l'organe tiers aux termes d'une délégation de l'organe investi du *treaty-making power*.**

L'autorisation de négocier pourra alors être expresse et faire l'objet d'une résolution spéciale ou bien elle pourra être implicite et tacite, contenue dans une disposition plus générale.

##### **1. Délégation expresse.**

Dans la famille des Nations Unies, l'autorisation de négocier est donnée par l'organe suprême investi de la compétence générale de traiter. L'autorisation peut alors être donnée directement à l'organe permanent (secrétaire-général ou directeur-général); mais il arrive fréquemment que l'autorisation soit d'abord donnée à l'organe exécutif intergouvernemental et puis, par ce dernier, à l'autorité permanente administrative.

C'est ainsi qu'aux termes de la résolution 136 (VI) adoptée le 25 février 1948 par le Conseil économique et social, le Secrétaire général des Nations Unies est prié de conclure (pris dans son sens anglo-saxon) avec toutes les institutions spécialisées qui le demanderaient, un accord supplémentaire étendant aux fonctionnaires de cette institution spécialisée, le bénéfice des dispositions de l'article VII de la Convention sur les privilèges et immunités de l'O.N.U. et de soumettre tout accord supplémentaire de ce genre à l'Assemblée générale, pour approbation.

D'autres accords peuvent encore être cités, tels que la résolution 22 B (I) du 13 février 1946 de l'Assemblée générale de l'O.N.U. autorisant le Secrétaire

---

30 DUPUY R.J., *op. cit.* cours 1968-69, p. 26.

général avec l'assistance d'un Comité de négociation, composé de 10 membres de l'O.N.U., et sur la base d'un "projet d'accord" à négocier avec les Etats-Unis les accords nécessaires à l'établissement du siège de l'O.N.U. sur le territoire américain. La résolution prévoit expressément que l'accord final sera "sujet à l'approbation de l'Assemblée générale, avant d'être signé au nom de l'O.N.U."<sup>31</sup>.

Toujours dans le cadre de la famille des Nations Unies, il faut noter un type particulier d'autorisation de négociateur donnée au *Chief Executive Officer*. Il s'agit de l'autorisation de négociateur (et de conclure) tous accords complémentaires qui peuvent paraître "souhaitables à la lumière de l'expérience des deux organisations", contenue dans la quasi-totalité des accords reliant les institutions spécialisées à l'O.N.U. et des accords institutionnels. Ainsi en est-il de l'accord OIT-ONU<sup>32</sup> à l'article XVIII qui porte sur l' "exécution de l'accord".

Nous sommes ici en présence d'une autorisation très large, dans son objet, comme dans le temps: néanmoins, le secrétaire ou le directeur général sont expressément autorisés et tiennent leur pouvoir de l'organe suprême de leur organisation respective.

Les accords supplémentaires qui ont été conclus dans le cadre de ces autorisations, concernent l'usage par les institutions spécialisées du laisser-passer de l'O.N.U. Ainsi en est-il des accords additionnels signés à New-York, les 24 juin et 10 juillet 1948, entre l'O.N.U. et l'U.N.E.S.C.O.

La résolution 1256 (XIII) du 14 novembre 1958 adoptée par l'Assemblée générale:

"autorise le Secrétaire général à négocier et signer les accords définissant les relations à établir entre les Nations Unies, les experts et le gouvernement intéressé et comprenant les conditions d'emploi des experts"<sup>33</sup>.

Aux termes de cette résolution rapportée dans l'ouvrage de Chiu, un grand nombre d'accords ont été conclus.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, on peut enfin citer la résolution 70 (52) de décembre 1952 par laquelle le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a "autorisé le Secrétaire général du Conseil à se mettre en rapport avec l'Institut International pour l'Unification du Droit privé et à entamer des négociations en vue de l'élaboration d'un accord pour les modalités de la collaboration entre le Conseil de l'Europe et cet Institut"<sup>34</sup>.

Mais on ne saurait se limiter à l'hypothèse de la délégation expresse.

31 Exemples trouvés dans CHIU H., *op. cit.*, p. 155.

32 O.I.T.: Organisation internationale du travail.

33 CHIU H., *op. cit.*, p. 176.

34 GOLSONG & KISS, *Les accords entre le Conseil de l'Europe et d'autres organisations intergouvernementales*, Annuaire français de Droit international, (1958) p. 483.

## 2. Délégation implicite.

En effet, il existe aussi l'hypothèse dans laquelle l'organe négociateur exerce, en fait, la compétence de négocier sans qu'une délégation expresse ne soit venue la lui attribuer. Il s'agit de parler ici du rôle *sui generis* que peut exercer le *Chief Executive Officer* en la matière. C'est ainsi que l'hypothèse de la mise en oeuvre d'une compétence implicite et coutumière s'est développée, au profit du *Chief Executive Officer*,

“... que le Secrétaire général, le Directeur général est un agent permanent, un “aventurier du quotidien” qui suit les problèmes de l'organisation et qui doit faire face à des nécessités, parmi lesquelles se présente parfois la nécessité de conclure un accord et dans des délais rapides. Sauf, si cet accord avait une importance et d'éventuelles conséquences très graves pour l'avenir de l'institution, on doit admettre qu'il peut puiser dans les objectifs généraux de l'institution, un pouvoir implicite de négocier de tels accords. On peut le prévoir d'autant plus naturellement qu'il ne s'agit encore que de la négociation et non pas du tout de la mise en oeuvre définitive de l'engagement”<sup>35</sup>.

Ces accords que conclut le Secrétaire général sont surtout, écrit Kasme,

“... des accords relatifs aux privilèges et immunités d'organes ou de commissions des Nations Unies, ou aux facilités à accorder aux dits organes et commissions par des Etats membres ou non membres. Des accords de ce genre ont été conclus avec le Japon, l'Indonésie, le Mexique, le Liban, l'Ethiopie, etc. Ce sont en outre des accords relatifs à des questions techniques ou administratives, tels l'arrangement sur l'enregistrement par l'O.N.U. des accords de l'O.I.T. ou l'accord sur la réunion de la 5e session de l'U.N.R.R.A.<sup>36</sup> au Palais des Nations, ou celui de la Réunion des ministres des affaires étrangères à Genève au même Palais en 1959. Ce sont enfin les accords complémentaires avec les institutions spécialisées”<sup>37</sup>.

Que penser alors de cette pratique? Certains auteurs se sont penchés sur ce problème. Ainsi Ingrid Detter s'est posé la question de savoir si l'on devait considérer cette pratique comme s'étant développée au point qu'on puisse admettre que dans la majorité des cas, le Secrétaire général des Nations Unies devrait toujours pouvoir conclure des traités. Elle a demandé alors l'avis de Sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial de la Commission de Droit International sur la codification du droit des traités. Ce dernier lui a répondu dans une lettre datée du 22 novembre 1961:

“Where the Secretary General concluded an agreement with the Government of a State on behalf of the Organization, in the implementation of a decision of one of its organs or in the performance of his regular duties, there is of course no question of credentials or full-powers since, as the Chief Administrative Officer of the organization under Article 97 of the Charter, his power of

35 DUPUY R.J., *op. cit.*, cours 1968-69, p. 22.

36 U.N.R.R.A.: Organisation des Nations Unies pour le secours et le relèvement.

37 KASME B., *op. cit.*, p. 191.

making treaties on behalf of the Organization in the performance of his functions is implied”<sup>38</sup>.

En règle générale donc, point n'est besoin d'une autorisation spécifique pour habilitier le Secrétaire général à négocier des accords: parfois, il y aura autorisation expresse mais, dans la plupart des cas, celle-ci sera tacite ou informelle, fondée sur la compétence générale du Secrétaire, dans le cadre de la mission qui lui est échue, à titre de premier fonctionnaire de l'organisation.

Comme nous avons pu le constater précédemment, l'autorisation de négocier peut être, dans certains cas, très précise et s'attacher à un seul accord; mais elle peut aussi parfois être très étendue et s'appliquer à la négociation d'une longue suite d'accords.

Nous venons ainsi de mettre un terme à l'étude de la première phase nécessaire à la conclusion des accords passés par les organisations internationales. En effet, une fois les accords élaborés et négociés par les organes compétents, il importe maintenant de savoir quelle sera, au sein d'une organisation internationale, l'autorité compétente pour engager définitivement celle-ci et permettre ainsi aux accords d'entrer en vigueur.

## II. PHASE DE L'APPROBATION ET DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES ACCORDS: L'AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR ENGAGER L'ORGANISATION

Dans la présentation de cette dernière phase, nous employerons les mêmes hypothèses de travail que celles utilisées dans la première à savoir: ou bien l'organe investi du *treaty-making power* exerce lui-même sa compétence, ou bien il délègue à d'autres organes l'exercice de celle-ci.

### **S.I: L'organe investi du *treaty-making power* exerce lui-même sa compétence.**

Il s'agit tout d'abord de savoir à la suite de l'intervention de quel organe, l'organisation sera considérée comme véritablement engagée. Un tel organe est celui qui exerce effectivement le *treaty-making power*.

Une chose est certaine: c'est l'institution toute entière, et non seulement l'organe signataire qui est lié par un accord lorsque celui-ci entre en vigueur. Encore faut-il que l'organe qui intervient agisse dans le cadre de sa compétence et ait qualité pour faire produire sa force obligatoire à la convention.

---

38 DETTER I., *The Organs of International Organizations exercising their treaty-making power*, The British Year Book of International Law, Londres, (1962) p. 436.

Or la pratique semble vouloir décourager tout effort de systématisation, tant les solutions sont diverses, certains accords étant considérés comme définitifs après l'intervention d'un seul organe, d'autres exigeant l'approbation d'un ou même de deux échelons autres que celui chargé de la négociation.

En fait, on assiste, pour les organisations internationales, au même essor que connaissent les accords en forme simplifiée dans les rapports interétatiques. Dès lors, il semble que l'on doive distinguer, dans l'étude de la mise en vigueur des diverses conventions, les procédures complétées qui postulent l'intervention de l'organe détenant la compétence de traiter et les procédures sommaires qui permettent l'engagement définitif de l'organisation par des organes non titulaires du pouvoir suprême dans le système.

On parlera donc d'accords approuvés, quelle que soit leur forme, lorsqu'ils n'entreront en vigueur qu'après le consentement exprès de l'organe exerçant le pouvoir de traiter et d'accords sommaires pour ceux définitivement conclus par un autre organe, l'approbation à supposer qu'elle soit requise, n'étant alors que présumée tacite, sans donner lieu à une phase particulière de la procédure. De toutes manières, les uns et les autres ont la même valeur juridique.

**A. Les accords à procédure complexe: l'approbation par les organes intergouvernementaux.**

Le problème est donc de savoir quel est, dans l'organisation internationale, l'organe ayant compétence pour l'engager. Les textes ne fournissant que rarement des réponses, diverses théories ont été soutenues à ce sujet. Certains auteurs s'accordent pour concentrer la compétence de traiter dans un seul organe mais par contre ne sont pas d'accord dans le nom qu'ils doivent lui donner. D'autres enfin se refusent au monopole d'un organe, quel qu'il soit. Nous examinerons tour à tour, ces deux grandes théories.

**1. Les théories relatives à l'organe investi du *treaty-making power* de l'organisation.**

**a) la présomption en faveur de l'organe intergouvernemental plénier**

Cette thèse a été surtout développée par les Professeurs Brierly et Dupuy.

Ainsi déclare le Professeur Brierly, dans son rapport sur le droit des Traités, en 1950:

"In view of the difficulty outlined it would appear reasonable to lay down as a general rule that, if its constitution neither expressly nor impliedly provides for the case, the capacity of an organization to make treaties resides in its plenary organ, wherein are represented the totality of States whose several sovereignty is the original source of all power of the organization"<sup>39</sup>.

---

39 BRIERLY, in *Annuaire de la Commission de droit international*, (1950) Tome II, p. 232.

Le Professeur Dupuy, par ailleurs, présente une théorie semblable, dans son cours dispensé à l'Académie de droit international de La Haye, en 1960:

"... Dans les organisations on est parti d'un système qui, rassemblant des Etats qui se prétendent toujours souverains en dépit de leur association, concentre le pouvoir suprême dans l'*organe plénier* interétatique. Cela n'est pas sans évoquer un régime d'assemblée, c'est-à-dire un système de concentration des pouvoirs dans l'assemblée. Dès lors, comme dans les pays qui le pratiquent, la ratification, dans une telle organisation ne peut émaner que de l'assemblée générale. On peut même se demander s'il est encore question d'une véritable ratification. Toute autorité agissant pour le compte de l'organe suprême n'est qu'un "pouvoir commis", placé sous son étroite dépendance, si bien qu'en réalité c'est cet organe qui conclut lui-même l'accord, lors même qu'il utilise l'entremise d'un échelon exécutif (organe restreint ou secrétaire général). C'est peut-être la raison pour laquelle les textes n'utilisent qu'assez rarement les termes de ratification, mais plus volontiers celui d'approbation"<sup>40</sup>.

Cette première opinion a fait l'objet de critiques par certains auteurs lesquels ont cherché à formuler une autre théorie qui viendrait ainsi la compléter.

#### **b) la présomption en faveur de l'organe suprême.**

Cette thèse défendue par Ingrid Detter a pour base la constatation que la théorie en faveur de l'organe plénier ne peut se vérifier, lorsque cet organe plénier n'est pas l'organe suprême.

En effet, il est des organisations internationales, au sein desquelles l'organe plénier n'est pas l'organe suprême de l'organisation, malgré son caractère de collège des souverainetés. C'est le cas de l'Organisation de type classique, telles que l'O.M.C.I.<sup>41</sup> et l'O.A.C.I.<sup>42</sup>; c'est aussi le cas d'organisations moins classiques, telles que la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et la Communauté EURATOM. Au sein de ces organisations, c'est soit un organe intergouvernemental restreint, soit un organe indépendant qui joue le rôle d'organe suprême et se voit accorder la capacité de conclure des accords.

Aussi, pour Ingrid Detter, est-il plus juste de dire que c'est l'organe suprême qui est investi de la capacité de conclure, "whether or not it is the plenary organ"<sup>43</sup>.

Cette théorie est à son tour critiquée par certains auteurs qui font remarquer que les actes constitutifs et la pratique des organisations internationales

40 DUPUY R.J., *op. cit.*, R.C.A.D.I. (1960) Tome II, p. 502.

41 Voir à ce sujet CHIU C., *op. cit.*, pp. 87-88.

42 O.M.C.I.: Organisation Intergouvernementale Consultative de la Navigation Maritime.

O.A.C.I.: Organisation de l'Aviation Civile Internationale.

43 DETTER I., *op. cit.*, p. 427.

nous révèlent parfois d'autres organes que l'on ne saurait qualifier de suprême, mais qui se voient néanmoins reconnaître un pouvoir propre de conclure des accords. Ainsi en est-il du cas particulier qui fait l'objet de la troisième théorie.

**c) la thèse en faveur de la capacité innée et implicite du *Chief Executive Officer* de conclure des accords.**

Cette thèse a été développée à propos des Nations Unies, par Kasme et Sir Gerald Fitzmaurice, d'après laquelle "la compétence du Secrétaire général doit être déterminée d'après les pouvoirs réels qu'il exerce avec l'assentiment exprès ou tacite de tous les intéressés"<sup>44</sup>, le fondement de cette compétence étant le principe de l'efficacité, ce que Sir Fitzmaurice appelle "the residual power for the Secretary-General to act on behalf of the organization"<sup>45</sup>.

Nous nous permettons d'ajouter cependant que cette dernière compétence est, dans l'état actuel de la pratique, encore assez exceptionnelle.

En conclusion, on peut dire que les trois théories sont valables puisqu'elles reposent toutes sur des données de base qui se vérifient dans la pratique des organisations. Certes, la première est celle que l'on retrouve le plus fréquemment, les autres étant plus exceptionnelles. Toutefois, ce qui est intéressant de noter ici, c'est qu'en élaborant de telles théories, les auteurs nous montrent qu'il existe bien un droit international propre aux organisations différent du droit international classique interétatique.

Comme nous venons de voir précédemment, les assemblées intergouvernementales participent très activement à la conclusion de nombreux accords; pour autant peut-on se demander si cette compétence est exclusive? Or, l'examen de la pratique fait apparaître l'intervention d'autres organes dans la conclusion définitive des traités.

En effet, certains auteurs enseignent qu'il faut écarter tout monopole et poser la règle de la spécialité c'est-à-dire, à raison de la matière traitée dans l'accord et à raison de l'organe compétent pour agir dans le cadre de cette matière.

**2. La théorie du *treaty-making power* fonctionnel et le pluralisme des organes investis de cette capacité.**

Selon cette théorie, la capacité de conclure est reconnue à l'organisation dans la mesure où elle est nécessaire à l'exercice des compétences et à la réalisation de l'objet de l'organisation.

44 KASME B., *op. cit.*, p. 188.

45 FITZMAURICE G., *The law and Procedure of the International Court of Justice: International Organizations and Tribunal*, 29, *The British Year Book of International Law*, (1952) pp. 12-13.

Aussi dans l'organisation internationale, c'est en termes de fonction et non d'organe qu'il faut raisonner: la capacité de conclure est attachée à l'idée de fonction, et chaque organe de l'organisation se trouvera investi du pouvoir de conclure toutes les fois que la technique de l'accord sera nécessaire à l'accomplissement des fonctions pour lesquelles il est reconnu compétent.

**a) le pluralisme des organes dotés du *treaty-making power*.**

La structure des organisations ne se borne pas toujours au schéma classique: conférence plénière, organe restreint, secrétariat et présente parfois des formes plus complexes; c'est particulièrement le cas des institutions européennes.

Cependant, peut-elle également expliquer la conclusion des accords par les organes de systèmes plus simples comme celui des Nations Unies?

**1. Dans le cadre des organisations communautaires.**

"Poser le principe de l'engagement de l'organisation par différents organes, c'est admettre qu'il existe entre eux une certaine répartition de compétences, et que chacun doit intervenir dans le cadre de ses compétences.

On peut concevoir deux interprétations de cette règle: soit un système de dispersion des compétences de traiter, soit une formule de participation de plusieurs organes à la conclusion de l'accord, opérée cependant par un organe-pilote"<sup>46</sup>.

La "dispersion des compétences de traiter" suppose donc une certaine égalité entre les organes, chacun pouvant engager l'organisation aussitôt que l'accord traite de matières qui relèvent de ses compétences propres. Ceci est défini par le Professeur Reuter comme étant la règle du parallélisme<sup>47</sup>.

Le Professeur Reuter fait, à cet égard, une comparaison avec l'état fédéral. Selon lui, le Canada connaît le principe du parallélisme puisque le pouvoir fédéral ne peut conclure, à toutes fins pratiques, de traité dans les matières qui relèvent exclusivement de la compétence législative des provinces<sup>48</sup>.

46 DUPUY R.J., *op. cit.*, R.C.A.D.I., (1960) Tome II, pp. 504-505.

47 REUTER P., *Cours d'organisations européennes*, Les Cours de Droit, Paris, (1959-60) p. 143.

48 Voir à ce sujet le célèbre arrêt: *Labour Conventions Case*, Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario, (1937) A.C. 326.

Le Professeur J.-Y. Morin commente ainsi cet arrêt:

"... la Fédération canadienne fait face à un véritable dilemme depuis l'arrêt de 1937 dans *l'affaire des Conventions sur le travail*. Les compétences réservées aux provinces, fort nombreuses, ne peuvent en effet être l'objet d'un accord international, à moins que les législatures provinciales ne consentent à voter les lois nécessaires à la mise en oeuvre de l'accord. Le gouvernement central, seul compétent pour conclure les traités, selon l'interprétation qu'il donne lui-même de la Constitution, voit de la sorte ses activités restreintes sur le plan international, tandis que les provinces sont réduites à défendre leur autonomie d'une manière essentiellement négative. Cette situation, il va sans dire, n'est guère favorable au progrès de la législation domestique et encore moins à celui du droit international".

MORIN J.-Y., *La conclusion d'accords internationaux par les provinces canadiennes à la lumière du droit comparé*, (1965) Annuaire Canadien de droit international, p. 183.

Si l'on tente d'appliquer cette théorie aux Communautés, on peut affirmer que la règle du parallélisme joue aussi.

En effet, prenons d'abord le cas de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A.). L'article 6 du *Traité* qui la crée dispose que:

"Dans les relations internationales, la communauté jouit de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.

. . . La communauté est représentée par ses institutions, chacune dans le cadre de ses attributions".

Si l'on effectue l'extrapolation de ce dernier paragraphe, on arrive à la conclusion que l'Assemblée de la C.E.C.A. pourrait non seulement négocier et signer, par le moyen de son Président, un accord avec une autre organisation sur des matières l'intéressant expressément mais encore rendre définitif cet arrangement sans exiger pour sa mise en vigueur le concours d'aucun autre organe. Ainsi pourrait-il en être d'un accord qui disposerait des locaux du Conseil de l'Europe. Bien sûr un tel accord n'équivaudrait qu'à un arrangement d'ordre administratif.

Toutefois, en 1952, la question s'est réellement présentée lors de la proposition du *Plan Eden*. Il s'agissait alors d'accepter éventuellement aux réunions de l'Assemblée commune de la C.E.C.A. des observateurs du Conseil de l'Europe qui auraient le droit de parole. Ceci avait avant tout une signification politique susceptible d'entraîner des répercussions profondes sur l'avenir de la communauté. Certains juristes estimaient que l'Assemblée, étant souveraine, devait être seule compétente pour traiter avec le Conseil de l'Europe dans un cas aussi important.

La question a été soumise à un comité de jurisconsultes, lequel, dans son avis, opte pour une autre interprétation, celle de "la participation des organes intéressés à la conclusion de l'accord effectuée par un organe-pilote"<sup>49</sup>.

Ce dernier raisonnement peut s'appliquer à la Haute Autorité qui voit ses compétences définies de façon générale ainsi l'article 8 du *Traité* déclare qu'elle "est chargée d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent traité dans les conditions prévues par celui-ci". Alors que les autres organismes n'ont qu'un pouvoir spécialisé, la Haute Autorité paraît posséder la plénitude de compétence.

Pour autant, l'interprétation de cet article n'aboutit pas à poser comme règle la compétence exclusive de la Haute Autorité. En effet, celle-ci sera appelée à conclure seule des accords à condition que ceux-ci ne touchent pas à des matières mettant en cause les compétences d'un autre organe. S'il arrive que le traité exerce son action sur un autre organe, celui-ci devra alors participer à la

---

49 *Avis sur la participation des observateurs du Conseil de l'Europe à l'Assemblée commune et sur la conclusion d'un accord à cet effet.* Conseil de l'Europe, S.G. (52) 10, Strasbourg.

fois à l'élaboration en donnant son avis à la Haute Autorité, et à la conclusion définitive, en y apportant son approbation.

Ces mêmes principes ont été formellement inscrits dans les Traités créant la C.E.E. et l'EURATOM. Il résulte de l'article 228 du *Traité sur la C.E.E.* et des articles 101 et 206 du *Traité de l'EURATOM*, que la Commission peut conclure librement des accords définitifs sur les matières qui relèvent de sa seule compétence mais que, lorsque ces matières rentrent dans la compétence du Conseil, la Commission négocie les accords sur la directive du Conseil des Ministres et c'est ce dernier qui conclut définitivement. En outre, dans certains cas prévus par le *Traité*, le Conseil devra au préalable consulter l'Assemblée.

Si le pluralisme des organes compétents pour lier l'organisation apparaît aussi incontestable dans les Communautés européennes, lesquelles reposent sur des structures complexes, peut-on le concevoir également dans les organisations plus simples?

La question peut se poser à l'égard de l'O.N.U.

## 2. Dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies.

L'O.N.U. connaît, en effet, une certaine répartition de compétences entre les six organes prévus par sa *Charte*. Quoique fondée sur la souveraineté des Etats membres, l'O.N.U. ne saurait trouver sa compétence internationale concentrée uniquement dans l'Assemblée générale. Même si l'on est d'accord pour dire que l'Assemblée générale constitue l'organe le plus qualifié pour engager l'Organisation, elle ne devrait pas pouvoir conclure des accords sur des matières relevant de la compétence particulière d'autres organes sans d'abord obtenir leurs concours.

Effectivement, on remarque dans la pratique que, lors de la conclusion des accords avec les institutions spécialisées, le Conseil économique et social a pris soin d'inviter le Conseil de tutelle à participer à la négociation des articles qui l'intéressaient plus particulièrement<sup>50</sup>.

Toutefois, à la lumière de ce qui se passe à l'O.N.U., on peut dire que la règle du parallélisme n'a qu'une portée limitée, puisque l'Organisation se contente de ne faire participer les organes intéressés qu'au seul stade de la négociation. L'Assemblée générale, par le moyen de son approbation qui lie l'organisation, dispose donc du pouvoir du dernier mot. Elle possède, en outre, un pouvoir d'évocation qui lui permet de décider de la conclusion d'accords qui semblaient faire partie de la compétence d'autres organes. Ainsi, il était dans l'esprit des auteurs de la *Charte*, d'attribuer au Conseil économique et social une mission de coordination avec les organisations internationales en général et non seulement avec les institutions spécialisées prévues à l'article 57 de la Charte. Pourtant cet organe a été souvent mis à l'écart par l'Assemblée générale de certains accords notamment ceux conclus avec le Conseil de l'Europe.

50 KASME B., *op. cit.*, p. 181.

L'Assemblée générale dispose de deux moyens pour passer outre aux dispositions de la Charte en cette matière:

“. . . d'une part, elle peut toujours, en présence d'une nouvelle organisation avec laquelle elle entend conclure une convention, sans passer par l'intermédiaire du Conseil économique et social, lui reconnaître, par rapport aux Nations Unies, une autre qualité que celle d'institution spécialisée; il lui suffit précisément de suivre une autre procédure que celle de l'article 63. C'est ce qu'elle a fait à l'égard de l'Agence internationale de l'Energie atomique. D'autre part, le chapitre IX de la Charte se termine par l'article 60 qui confère très explicitement "la coopération économique et sociale internationale" au premier chef à l'Assemblée générale en spécifiant que le Conseil économique et social exerce ses pouvoirs "sous son autorité" <sup>51</sup>.

Alors commente le Professeur Dupuy:

"Et c'est ce que l'on peut dire finalement de tous les autres organes: l'article 15, alinéa 2 dispose que l'Assemblée "reçoit et étudie" leurs rapports. Elle est donc bien l'organe fondamental et l'on peut dire aussi que si la Charte attribue certaines matières plus spécialement à certains organes, cette répartition est faite sous la dépendance diffuse de l'Assemblée générale" <sup>51</sup>.

Ainsi, la diffusion du *treaty-making power* dans l'organisation internationale est la conséquence de la liaison de la capacité de conclure à l'exercice des fonctions; et cette diffusion sera fonction de la répartition des tâches et de l'exercice plus ou moins décentralisé de l'autorité au sein de l'organisation.

#### **b) Sanction d'un accord conclu par un organe incompétent.**

Nous envisageons ici seulement le cas de l'incompétence d'un organe dans la conclusion d'un accord qui, néanmoins, entre dans le cadre général des fonctions reconnues à l'organisation.

La C.I.J. s'est prononcée à ce sujet dans son *avis consultatif du 20 juillet 1962 sur certaines dépenses des Nations Unies*. La Cour s'est déclarée en faveur de la validité de tels accords

"S'il est admis que l'action en question relève des fonctions de l'Organisation, mais qu'on allègue qu'elle a été entreprise ou menée d'une manière non conforme à la répartition des fonctions entre les divers organes, telle que la Charte l'a prescrite, on aborde le plan interne, l'économie interne de l'Organisation. Si l'action a été entreprise par un organe qui n'y était pas habilité, il s'agit d'une irrégularité concernant cette économie interne, mais il n'en ressort pas nécessairement que la dépense encourue n'était pas une dépense de l'Organisation. Le droit national comme le droit international envisagent des cas où une personne morale, ou un corps politique, peut être lié envers les tiers par l'acte *ultra vires* d'un agent" <sup>52</sup>.

51 DUPUY, R.J., *op. cit.*, R.C.A.D.I. (1960) Tome II, p. 510.

52 Recueil C.I.J., (1962) p. 168.

Le Juge Winiarski<sup>53</sup>, dans son opinion dissidente, fait remarquer à juste titre que le fait qu'une organisation en tant qu'entité soit compétente, ne signifie pas nécessairement que celle-ci peut exercer telles fonctions de n'importe quelle façon.

Quant au Juge Fitzmaurice<sup>54</sup>, lui aussi dissident, il déclare que la répartition entre les divers organes de l'organisation internationale, de la compétence de conclure des traités ne devrait pas être considérée comme relevant uniquement du droit interne de l'organisation.

La critique faite par les deux juges dissidents s'avère exacte, croyons-nous, du strict point de vue théorique. En effet, il nous semble qu'un tel accord pourrait être considéré comme invalide juridiquement sans toutefois aller jusqu'à permettre que cette invalidité puisse exonérer la responsabilité internationale de l'organisation engagée irrégulièrement pour les dommages occasionnés à l'autre partie.

Mais par contre, si l'on se place sur un plan pratique, il faut à l'heure actuelle voir combien grandes sont les difficultés d'apprécier la compétence d'un organe. C'est pourquoi il nous apparaît plus sage de repousser pour le moment l'idée de rendre un tel accord invalide. Cette idée risquerait de créer un climat de grande insécurité dans la pratique des accords conclus par les organisations internationales. C'est dans un domaine comme celui-là qu'une codification du droit des traités des organisations internationales serait souhaitable car en formulant ainsi certaines règles à la fois précises et souples, elle mettrait un terme à l'immense confusion qui règne à l'heure présente.

En résumé, nous pouvons donc dire qu'en ce qui concerne les accords à procédure complexe, l'approbation se fait généralement par les organes intergouvernementaux qu'ils soient "pléniers" ou "suprêmes".

Par ailleurs, l'examen de la pratique des accords conclus par l'O.N.U. comme par d'autres organisations révèle que de plus en plus apparaissent des accords qui entrent en vigueur sans être formellement approuvés par l'organe intergouvernemental.

#### **B. Les accords à procédure simplifiée: la signature par l'organe indépendant.**

Les accords à procédure simplifiée sont des accords définitivement conclus par l'organe même qui a négocié et signé la convention.

En droit international général, les traités traditionnels sont conclus par l'échange de ratifications, tandis que les accords à procédure simplifiée le sont

---

53 *Ibid.*, p. 230.

54 *Ibid.*, pp. 199-200.

après la signature, sous réserve éventuellement d'une approbation postérieure. Il en est de même des accords conclus par les organisations internationales.

Ainsi, on pourra décider qu'un accord entrera en vigueur à titre provisoire dès sa signature par l'agent exécutif avant même que l'organe compétent intervienne pour donner son approbation. Cette méthode, en reconnaissant une autorité plus grande au chef de l'administration, rend la convention applicable plus rapidement. Cependant, il ne s'agit bien sûr que d'une approbation différée.

Par contre, il existe des accords conclus à l'initiative même des *Chief Executive Officers*. Il s'agit en général d'arrangements d'ordre administratif ou technique. Il est normal, sur ce point, que l'agent exécutif d'une grande organisation dispose de prérogatives assez étendues dans l'intérêt de l'institution. Ces accords sont alors signés par lui-même ou par un haut fonctionnaire désigné par lui et ceux conclus par les agents exécutifs d'organes subsidiaires le sont en son nom.

Enfin, en ce qui concerne les organisations communautaires, il semble que cette procédure ne puisse jouer qu'en accord avec le traité de base ou avec les autres organes, étant donné le principe du parallélisme. On sait que la Haute Autorité ou les Commissions concluent seules et définitivement les accords portant sur une matière rentrant dans leur compétence exclusive (art. 228 du traité de la C.E.E.; art. 101, al. 3 sur celui de l'EURATOM). Cependant, dans ce cas, il faut compter avec la procédure de ratification intérieure à l'organe.

Dans tous les cas que nous venons de passer en revue c'est l'organe investi du *treaty-making power* qui a exercé lui-même sa compétence d'engager définitivement l'organisation, soit au moyen de l'approbation, soit au moyen de la signature.

Mais il arrive des cas où l'organe investi de la compétence de traiter délègue l'exercice de sa compétence, soit au *Chief Executive Officer*, soit à d'autres organes.

## **S.II: L'organe investi du *treaty-making power* délègue l'exercice de sa compétence.**

Il se trouve parfois qu'à titre exceptionnel, l'organe suprême délègue l'exercice effectif du *treaty-making power* à un autre organe de l'organisation. En effet, l'organe plénier (dans la famille des Nations Unies: l'Assemblée générale) pourra déléguer à l'organe restreint le pouvoir d'approuver un accord. C'est ainsi que l'accord de collaboration entre l'Organisation internationale du Travail (O.I.T.) et l'U.N.E.S.C.O. est entré en vigueur le 15 décembre 1947 après avoir été approuvé par le conseil d'administration de l'O.I.T. et par le conseil exécutif de l'U.N.E.S.C.O.<sup>55</sup>. Il en est de même de l'accord de collabora-

55 *Recueil des Traités des Nations Unies*, Vol. 18, p. 346.

tion entre l'U.N.E.S.C.O. et l'Organisation de l'Alimentation et de l'Agriculture (F.A.O.) qui est entré en vigueur le 29 novembre 1948 après l'approbation par la conférence de la F.A.O., organe plénier, alors que pour l'U.N.E.S.C.O., l'approbation fut donnée uniquement par son conseil exécutif<sup>56</sup>.

Parfois même le pouvoir d'approbation se trouve délégué au *Chief Executive Officer*.

"Celui-ci peut engager définitivement l'organisation en agissant en exécution de décisions d'autres autorités. La conclusion d'accords, notamment par le Secrétaire général des Nations Unies, peut ainsi être un acte d'exécution dans deux catégories d'hypothèses"<sup>57</sup>.

Cette délégation à l'agent exécutif se fait soit par une résolution autorisant celui-ci à conclure des accords, soit par le texte même d'un accord déjà approuvé.

#### **A. Délégation au Chef de l'administration par une résolution autorisant la conclusion d'accord.**

Le Secrétaire général ou le Directeur général peut être habilité à conclure un accord sur la demande de l'Assemblée contenue dans une résolution, ou avec son autorisation expresse, sans qu'une approbation ultérieure soit prévue. Le mandat est plus ou moins étendu selon la généralité ou la précision des termes. On lui laisse même parfois le soin d'apprécier de façon discrétionnaire les modalités de l'engagement et son étendue.

Ainsi, le Directeur général de l'U.N.E.S.C.O. fut autorisé à accepter les propositions de l'agent général de l'U.N.K.R.A.<sup>58</sup> et à conclure un accord avec cet organisme après quoi, il en transmet le texte au conseil pour information<sup>59</sup>.

#### **B. Délégation au Chef de l'administration par le texte même d'un accord déjà approuvé.**

Le chef de l'administration peut aussi conclure des accords dans le but d'exécuter d'autres accords. Ainsi, le Secrétaire général a été chargé non seulement de conclure des accords complémentaires à ceux qui relient les institutions spécialisées à l'O.N.U. lesquels furent soumis à l'approbation de l'Assemblée générale, mais aussi des accords subsidiaires qui y échappèrent. "Ces accords ont été passés avec l'U.N.E.S.C.O. au sujet des activités relevant du domaine de l'information, le 3 décembre 1947<sup>60</sup>, avec l'Organisation mondiale de la Santé

56 *Ibid.*, Vol. 43, p. 316.

57 DUPUY R.J., *op. cit.*, R.C.A.D.I., Tome II, p. 513.

58 U.N.K.R.A.: Organisation des Nations Unies pour la reconstruction de la Corée.

59 U.N.E.S.C.O., Doc. 48 EX/112, 6 mai 1957.

60 *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, Vol. III, art. 63, par. 231.

au sujet du siège de cette institution à Genève et avec l'O.I.T. sur la procédure d'enregistrement des conventions de cette organisation”<sup>61</sup>.

Ayant fait un tour d'horizon des différents organes compétents dans une organisation internationale pour conclure des accords, il est bon de se poser maintenant le problème au plan formel: dans quelles formes, l'accord va-t-il se présenter? Sera-t-il un accord écrit, contresigné dans un document unique ou à la suite d'un échange de lettres ou même épousera-t-il des formes plus complexes, plus subtiles ou parfois même pourra-t-il être verbal?

---

61 DUPUY R.J., *op. cit.* p. 513

## Deuxième partie

### Les formes de l'accord conclu par les organisations internationales

Comme nous l'avons déjà noté dans notre introduction générale, la multiplicité des organisations internationales, leur autonomie les unes par rapport aux autres en raison notamment de l'absence de normes subordinatrices réelles entre les organisations, leur impérieux besoin de se concerter pour éviter les chevauchements d'activités ou les doubles emplois et pour coopérer en vue de la réalisation d'actions communes sont autant de motifs qui concourent à la multiplication des accords entre les organisations internationales.

Cependant, certains engagements contractés par ces organisations présentent si peu de similitudes avec les accords traditionnels qu'on pourrait mettre en doute leur qualification d'accords.

C'est pourquoi nous analyserons donc les méthodes et les techniques juridiques utilisées par les organisations internationales pour conclure et mettre en vigueur des accords internationaux.

#### I : LES FORMES DE LA CONCLUSION DES ACCORDS

La définition extensive que nous avons donnée au mot "conclusion" nous conduit à étudier à la fois la négociation et l'engagement. Nous envisagerons la négociation, essentiellement à travers l'instrument qui en est l'aboutissement et nous en décrirons ainsi les différentes formes possibles. Quant à l'engagement, nous l'envisagerons essentiellement sous son aspect formel.

##### S. I: Les formes de l'accord

Il est désormais classique de distinguer au plan procédural deux grands types d'accords: les accords en forme solennelle et les accords en forme simplifiée, le critère de distinction étant la présence ou l'absence de ratification<sup>62</sup>. Toutefois, il est des échanges de notes qui sont soumis à ratification ou approbation alors que des traités sont simplement conclus par la signature.

62 ROUSSEAU C., *Principes généraux de droit international public*, Tome I, Paris, (1953) p. 18.

Kasme<sup>63</sup> en étudiant à la fois le contenu et la forme des accords conclus par les Nations Unies, affirme qu'il n'y a souvent aucune distinction juridique entre l'accord et le traité: certains échanges font l'objet d'une négociation, parfois même le texte est communiqué à l'autre partie contractante, certains présentent un aspect extérieur comparable à celui d'un traité: incluant préambule, mention de "pleins pouvoirs", langue faisant foi; enfin, certains sont conclus par de hautes autorités (Secrétaire général des Nations Unies et président de la république d'un Etat), alors que les traités peuvent être conclus par de hauts fonctionnaires, entrer en vigueur dès leur signature et présenter une forme simplifiée.

La distinction est sans doute fort ténue. En effet, il est relativement peu fréquent qu'un échange de notes puisse comporter à la fois tous les éléments d'un accord en forme solennelle et qu'un traité, par contre, puisse se réduire, dans toutes les phrases de son élaboration, à sa forme la plus dépouillée.

Pour ce motif, nous avons tenu à distinguer, les formes simplifiées et les formes complexes; tout en sachant que le critère est fragile et qu'il n'existe pas de véritable clivage entre les deux formes. Par ailleurs, on ne doit attacher aucune conséquence juridique spécifique à chacune de ces formes.

La distinction que nous établissons ne coïncide donc pas avec celle qui a trait à la procédure sommaire et la procédure complexe<sup>64</sup>.

#### A. Les formes simplifiées

Les accords conclus sous forme simplifiée peuvent revêtir plusieurs aspects. Cependant, il existe une forme majeure: l'échange de lettres. Puis viennent se greffer sur celle-là, d'autres formes dont la nature est plus difficile à déterminer mais dont le caractère commun est l'existence d'un minimum de formalisme.

##### 1. L'échange de lettres

Celui-ci revêt trois formes essentielles:

a) la "lettre d'acceptation" reprend *in extenso* les termes de l'offre faite par l'autre partie contractante avec son consentement. Ainsi en est-il de l'échange de lettres constituant un accord entre l'Organisation internationale pour les réfugiés et le gouvernement des Pays-Bas en date du 13 février 1951<sup>65</sup>.

Dans ce genre d'accords, il n'existe donc aucune possibilité de controverse, quant au texte même de l'accord, puisque chacun des deux partenaires possède un texte signé par l'autre.

63 KASME B., *op. cit.*, pp. 137-138.

64 Voir à ce sujet: DUPUY R.J., *op. cit.*, (1960) R.C.A.D.I. Tome II, pp. 502, 511.

65 *Recueil des TRaités des Nations Unies*, vol. 87, p. 241.

b) une autre forme comparable à la précédente est celle où l'accord est établi en duplicata et signé par les deux parties, chacune conservant un exemplaire. C'est ce que Schneider nomme "letter agreement"<sup>66</sup>. A titre d'exemple, cette procédure a été utilisée dans l'accord de transfert qui est intervenu en 1946 entre l'Institut international d'agriculture et l'Organisation de l'Alimentation et de l'Agriculture (F.A.O.)<sup>67</sup>.

c) la troisième forme présente un caractère de simplification encore plus poussée. La "lettre-réponse" s'en rapporte tout simplement à la lettre d'offre et accepte la proposition sans reprendre les termes mêmes de celle-ci. La réponse peut même se faire dans certains cas par télégramme. Cette forme est souvent utilisée pour les accords d'assistance technique, pour les amendements à un accord et pour les accords complémentaires. Ainsi en est-il des accords postaux (accords complémentaires aux accords de siège) conclus entre l'O.N.U. et les Etats-Unis<sup>68</sup>.

## 2. Les autres formes simplifiées d'accords.

Nous en distinguons trois: ce que le Professeur Dupuy appelle "accords informels"<sup>69</sup>. Nous laisserons ici de côté l'étude difficile des accords verbaux, nous bornant à n'en signaler que l'existence<sup>70</sup>.

a) "l'échange de correspondance": la caractéristique de cette forme est la multiplicité des notes échangées et en principe un plus grand espacement dans le temps. On peut citer dans ce sens, l'accord conclu par l'U.N.E.S.C.O. avec l'Uruguay pour tenir la 8e conférence de l'Organisation à Montevideo<sup>71</sup>.

b) "les instruments dissemblables": il s'agit de ce que Chiu nomme "*disjunctive exchange of notes*"<sup>72</sup>. Ici, nous sommes en présence d'une offre et d'une acceptation qui revêtent, l'une et l'autre, des formes différentes: traité-résolution, résolution-protocole.

c) "les résolutions parallèles": il s'agit de deux actes émanant d'organes compétents pour engager l'organisation. Pour constituer un véritable accord, les offres et acceptations doivent être formulés dans des termes identiques, car la résolution étant un acte unilatéral, pourrait bien se voir modifiée par une résolution postérieure. C'est pourquoi le consentement à être lié doit être clairement exprimé. Chiu cite le cas du transfert par la Société des Nations à l'O.N.U. de la

66 SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 45.

67 KARUNATILLEKE K., *op. cit.*, (1971) R.G.D.I.P., p. 21.

68 *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 149, p. 415.

69 DUPUY, R.J., *op. cit.*, R.C.A.D.I. (1960) Tome II, pp. 521-525.

70 KASME cite un exemple d'accord verbal entre l'O.N.U. et l'U.N.E.S.C.O., in KASME B., *op. cit.*, p. 164.

71 SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 23.

72 CHIU H., *op. cit.*, p. 53.

fonction de dépositaire des traités internationaux. Une résolution de l'Assemblée de la S.D.N. du 18 avril 1946 décida du transfert et c'est par la résolution 24 (1) que l'Assemblée générale de l'O.N.U. accepta d'assumer la fonction de dépositaire<sup>73</sup>.

Quoique l'échange de notes tende actuellement à prendre une place de plus en plus considérable dans les rapports "interorganisationnels", la forme traditionnelle de l'accord subsiste encore et régit ainsi les rapports d'importance.

#### B. Les formes complexes.

La complexité de la forme tient à l'existence d'un formalisme plus grand quant à son élaboration.

On peut distinguer plusieurs phases: la négociation, l'établissement du texte, la signature, la ratification ou l'approbation. Cet accord se présente généralement sous l'aspect d'un instrument unique. Il s'agit donc de la conclusion classique, de ce qu'on appelle un "traité" en droit interétatique.

Un traité commence généralement par un préambule dans lequel figure le nom des parties contractantes. Cette mention peut cependant apparaître à un autre endroit dans le texte de l'accord. Néanmoins, pour Sir Gerald Fitzmaurice,

"il est essentiel pour la validité formelle d'un traité que celui-ci indique les Etats au nom desquels le texte a été établi à l'origine. De toute évidence, un traité serait imparfait à défaut de cette indication"<sup>74</sup>.

Par ailleurs, Kasme cite deux types d'accords conclus par l'O.N.U. dans lesquels une des parties n'est pas désignée, en mentionnant qu'il s'agit là de cas exceptionnels. Ce sont les accords de tutelle et la Convention générale sur les privilèges et immunités<sup>75</sup>.

En outre, se pose le problème de l'authentification du traité. La *Convention de Vienne* énumère à l'article 10 certaines formes d'authentification (signature, signature *ad referendum* ou paraphe). Elle ne prévoit pas cependant le cas d'un traité soumis à l'approbation qui n'aurait pas été signé ni paraphé par les représentants de l'Etat ou de l'Organisation.

A partir de quel moment le texte serait-il considéré comme authentique? Sans doute, l'authentification est une opération matérielle qui peut ne pas exister. Toutefois, le problème pourrait se poser, dans le cas où le texte est considéré comme définitif. Dans l'hypothèse ainsi formulée, il semble bien que l'approbation par l'organe compétent ou la résolution approuvant l'accord puisse

73 *Ibid.*, p. 62.

74 FITZMAURICE G., *Annuaire de la Commission du Droit international*, (1959), vol. 1, p. 56.

75 KASME B., *op. cit.* p. 168.

nous le faire considérer comme authentique. Mais on peut imaginer le cas où une approbation serait donnée à un contenu quelque peu différent.

Un problème lié aussi à l'authentification s'est posé à propos des langues utilisées. On sait qu'en général l'accord prévoit la rédaction en une ou plusieurs langues, les textes étant authentiques et dont l'un fait foi (c'est d'ailleurs ce qu'affirme l'article 33 de la *Convention de Vienne*). Néanmoins, un fait curieux nous est présenté par Schneider<sup>76</sup>. Il s'agit de l'accord O.M.S. — Suisse sur le statut légal de l'Organisation Mondiale de la Santé (O.M.S.) entré en vigueur après l'approbation et la ratification le 21 août 1948. Un échange de notes eut lieu le 23 septembre 1948 et le 12 janvier 1949 par lequel le gouvernement suisse "stated that the text and the translation were in good order, that the French text done should be binding in case of dispute".

Par le texte même de cette lettre, on peut supposer que l'authentification n'a jamais eu lieu et que la langue faisant foi n'avait pas été prévue. Toutefois, il est possible de dire que l'approbation par chacune des parties a pu jouer le rôle d'authentification. Ou encore on peut présumer que, même si aucune procédure n'a été prévue dans le texte, il en existe une "convenue par les Etats participant à l'élaboration du traité" (article 10, *Convention de Vienne*).

On note enfin que le traité porte généralement une date. Toutefois, dans le cas du Conseil de l'Europe, par exemple, nulle date n'est mentionnée. Ce cas peut s'expliquer néanmoins par le fait que le Secrétaire général qui négocie, n'agit que pour le compte du Comité des ministres qui, par son approbation, indiquera dès lors la date de l'accord.

En dernier lieu, on peut dire qu'encore nombreux sont les accords conclus sous cette forme traditionnelle. Il en est ainsi, de la presque totalité des accords de coopération entre l'O.N.U. et les institutions spécialisées ainsi que les principaux accords de siège<sup>77</sup>. Il s'agit donc dans une large mesure des accords d'une grande portée soit en raison du prestige de l'institution, soit en raison de l'objet du traité.

Pour ce qui est de la forme proprement dite de l'accord, on constate que les organisations internationales n'utilisent pas de moyens tellement différents de ceux dont se servent les états. Par conséquent, la *Convention de Vienne sur le droit des traités* en ce qui concerne les formes de l'accord pourrait très bien s'appliquer au droit des accords des organisations internationales.

Qu'en est-il cependant des formes du consentement à être lié par un accord?

76 SCHNEIDER, *op. cit.* p. 49.

77 A titre d'exemples, voir les accords de siège conclus par la Suisse avec l'O.N.U., l'O.I.T. et l'O.M.S., *Recueil des Traités des Nations Unies*, Vol. 1, p. 163; vol. 15, p. 377; vol. 26, p. 334.

voir aussi CAHIER P., *Etude des accords de siège conclus entre les organisations et les Etats où elles résident*, Milan, (1959) p. 205.

## S. II: Les formes de l'engagement.

Nous étudierons ici quelles modalités sont utilisées par les organisations internationales pour rendre parfait l'instrument d'engagement. On distingue généralement deux formes: la signature et l'approbation.

L'instrument lui-même prévoit dans la plupart des cas, quelle forme prendra l'engagement. Cependant, la question est de savoir ce qui va se passer dans l'hypothèse où rien n'est prévu dans le traité. La Commission du Droit International n'a pas pris explicitement position à ce sujet.

Dans son rapport de 1954 à la Commission, Sir Hersch Lauterpacht avait proposé deux rédactions possibles de l'article 6 de son projet de Convention. Dans la première, la ratification devenait obligatoire sauf pour les cas énumérés dans l'article; dans la seconde, la ratification était nécessaire seulement si le traité la prévoyait.

En fait, on peut dire que deux tendances divergentes cherchèrent à s'imposer.

La première se trouve affirmée dans la *Convention panaméricaine sur les Traités* du 20 février 1928, ratifiée par sept états le 1er janvier 1951 qui prévoyait dans son article 5:

"treaties are obligatory only after ratification by the contracting States, even though this condition is not stipulated in the full powers of the negociators or does not appear in the treaty itself"<sup>78</sup>.

Ainsi, pour lier les parties, tout traité devait être ratifié.

Une autre tendance est représentée par certains gouvernements. Ainsi, le gouvernement français, dans un memorandum soumis le 10 janvier 1953 au Secrétariat des Nations Unies affirmait:

"Certains traités ne prévoient pas qu'une ratification devra suivre la signature. Dans ce cas la signature, si elle est donnée sans condition (une signature *ad referendum* est une signature sous condition), engage définitivement l'Etat"<sup>79</sup>.

Le onze mars 1953, le Secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Commonwealth exprimait à la Chambre des Lords une opinion qui allait dans le même sens:

78 *2ème Rapport de la Commission de Droit international sur le droit des traités*, Annuaire de la C.D.I., (1954) Vol. II, p. 128.

citant HUDSON, *International Legislation*, Vol. IV, p. 2380.

79 *Ibid.*, p. 128.

citant *Laws and Practice Concerning the Conclusion of Treaties*, United Nations Legislative series, (1952) p. 48.

"There is never any necessity for ratification unless an agreement so provided" <sup>80</sup>.

Dans la doctrine, cette tendance s'est trouvée confirmée par un auteur comme le Professeur Balladore Pallieri:

"... Puisque les Parties, lorsqu'elles entendent soumettre un traité à la ratification, ne manquent presque jamais de le dire, puisque, lorsqu'elles se taisent à son sujet, le traité entre de règle immédiatement en vigueur dès la signature des plénipotentiaires, on serait autorisé à affirmer l'existence d'une présomption, d'après laquelle le traité ne portant aucune clause de ratification doit s'entendre valable par la seule signature des plénipotentiaires. Si rien n'a été stipulé, et si une des Parties soutient que la ratification est toutefois nécessaire, on peut lui opposer la pratique générale... qui ne comporte presque pas d'exceptions" <sup>81</sup>.

Néanmoins, comme nous l'avons dit plus haut, le problème se trouve habituellement résolu par les termes utilisés dans l'instrument lui-même. On note d'ailleurs une nette tendance à la diminution de l'usage de la ratification comme mode d'engagement de l'organisation.

Nous verrons donc successivement les deux modalités suivantes: l'engagement par la signature et l'engagement par l'approbation.

#### A. L'engagement par la signature.

Avant d'aborder la signature elle-même, il convient de dire quelques mots au sujet des signataires qui vont engager définitivement l'état ou l'organisation qu'ils représentent.

Il peut y avoir un ou plusieurs signataires. Parfois il s'agit d'une seule personne (le secrétaire général ou directeur général), parfois c'est une commission *ad hoc*. Mais le problème le plus important est celui relatif à leur habilitation à conclure c'est-à-dire la question des pouvoirs dont ils disposent (article 7 de la *Convention de Vienne* relative aux "Pleins Pouvoirs"), pour signer au nom de l'organisation.

Ainsi, si l'on passe en revue la pratique suivie par les Nations Unies, on note une certaine absence de formalisme de la part de l'organisation elle-même; néanmoins, elle se montre toujours sévère à l'égard de l'état co-contractant.

D'une manière générale, la détermination de l'autorité pour représenter une organisation internationale ressort d'une décision prise par chaque organisation en application de ses propres dispositions internes et aussi de la pratique.

80 (House of Lords Debates, Vol. 180, col. 1284), cité par *Annuaire de la C.D.I.*, Vol. 2, *op. cit.*, (1954) p. 128.

81 BALLADORE PALLIERI, *La formation des traités dans la pratique contemporaine*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit international, Vol. 74, (1949) p. 507.

Cependant, les autres parties à l'accord ont aussi un intérêt légitime à s'assurer que le représentant de l'organisation avec laquelle ils sont en négociation, a bien reçu compétence d'engager celle-ci.

Dans la règle 159, relative aux *Pleins pouvoirs des représentants de l'O.N.U.*, il est prévu que:

“le Secrétaire Général devra délivrer des lettres de créance aux représentants de l'Organisation, pour assister aux réunions des autres organisations internationales”.

Il semble donc souhaitable, selon les auteurs Chiu<sup>82</sup> et Schneider<sup>83</sup>, que de semblables dispositions concernant les “pleins pouvoirs” des représentants habilités à conclure des traités soient mises en place par les autres organisations internationales. Ils soulignent d'ailleurs des cas où il est prévu qu'il ne sera pas demandé de “pleins pouvoirs” à un délégué. Ainsi en est-il du protocole de signature des accords concernant le réacteur TRICO du 27 juin 1952 entre l'Agence internationale de l'Energie atomique et le Congo Belge.

Une fois terminé l'examen satisfaisant des “pleins pouvoirs” du représentant d'une organisation par les parties contractantes intéressées, celui-ci peut désormais apposer sa signature.

Voyons donc maintenant les formes de signature. Nous en distinguons deux principales qui n'ont cependant pas la même portée: la signature simple et la signature *ad referendum*.

#### 1. L'engagement partiel ou total par la signature.

##### a) la signature simple.

L'accord est parfait dès la signature des représentants. Cette signature marque en même temps que la fin des négociations, l'authentification du texte, ainsi que l'engagement des parties.

Cette signature peut avoir lieu à des moments et des lieux différents. Le texte porte donc deux dates. Parfois, avant d'être signé, le texte est soumis à un autre organe de l'organisation qui l'accepte et demande à son représentant de le signer. Dans ce cas, l'engagement ne s'opère que par la signature. Les consultations à l'intérieur de l'organisation présentent alors un caractère purement interne qui n'influe en rien sur la nature de la représentation.

Il existe, toutefois, une autre modalité de signature assez peu utilisée par les organisations: la signature *ad referendum*.

##### b) la signature *ad referendum*.

A la différence d'une signature sous réserve de ratification qui met simple-

82 CHIU H., *op. cit.*, pp. 100-102.

83 SCHNEIDER, *op. cit.*, pp. 63-64.

ment un terme aux négociations, la signature *ad referendum* engage déjà, quelque peu, l'état ou l'organisation car la "confirmation" d'une telle signature n'est pas la confirmation du traité mais simplement celle de la signature. Dès lors, l'Etat a la qualité de signataire<sup>84</sup>.

La Convention de Vienne envisage ces deux formes dans un article unique bien que leur portée ne soit pas identique.

De nombreux accords entrent ainsi en vigueur par leur seule signature. Ce sont surtout des accords d'assistance technique.

## 2. Nature de la signature intervenue après approbation et cas de la non-signature.

Enfin, il arrive que la signature intervienne après l'entrée en vigueur de l'accord. Cette éventualité cependant remet en cause la valeur traditionnelle de la signature car, selon les cas, il s'agit d'accords qui sont entrés en vigueur selon d'autres voies et pour lesquelles la signature n'avait plus du tout la même signification. C'est ainsi, par exemple, que l'accord de liaison entre l'O.N.U. et l'Organisation de l'Alimentation et de l'Agriculture (F.A.O.) fut approuvé par la Conférence de la F.A.O. en septembre 1946, mais fut signé en février 1947<sup>85</sup>. Il semble alors que les organes pléniers de l'organisation, jouissant pleinement du *treaty-making power*, avaient l'intention de conclure définitivement l'accord avant même que les fonctionnaires habilités se voient autorisés à signer *a posteriori*.

On peut dire la même chose de l'accord de coopération conclu entre l'Agence internationale de l'Energie atomique (A.I.E.A.) et l'U.N.E.S.C.O. lequel est entré en vigueur le 11 octobre 1958 après son approbation par les assemblées compétentes mais qui fut signé ultérieurement<sup>86</sup>.

Il faut noter d'ailleurs que cette procédure est utilisée dans la conclusion de tous les accords de coopération existant entre l'A.I.E.A. et les institutions spécialisées.

Enfin, il se présente des cas où la signature n'existe pas ou existe seulement chez l'une des parties.

"Ainsi le procès d'accord de liaison entre l'O.N.U. et la F.A.O. ne fut pas signé, mais seulement paraphé le 10 juin 1946 et finalement ne fut jamais signé: c'est le paraphe, à cette occasion, qui a rempli les fonctions traditionnelles de l'authentification du texte par la signature. La même remarque pourrait être faite sur l'accord de liaison entre l'O.N.U. et l'Union postale universelle qui, lui aussi, a été paraphé par les négociateurs et n'a jamais été signé. De plus, le manque de constance et d'homogénéité de la pratique des

84 *Rapport de la Commission*, Doc. A/CN/4/183, Annuaire C.D.I., (1966) II pp. 213-214.

85 *Recueil des Traités des Nations Unies*, Vol. 1, p. 207.

86 *Recueil des Traités des Nations Unies*, Vol. 339, p. 373.

Organisations internationales en la matière porte à penser que, même en l'absence de paraphe, la signature n'est pas toujours considérée comme nécessaire. Nous avons l'exemple d'un accord entre le Secrétaire général des Nations Unies et la France, concernant la campagne des Nations Unies en faveur de l'enfance pour 1948 qui fut signé par le représentant français mais qui ne fut pas signé du côté des Nations Unies. Il entra toutefois en vigueur<sup>87</sup>.

Néanmoins, il importe de noter que les accords les plus importants sont soumis à approbation.

#### **B. L'engagement par l'approbation.**

Dans ce cas, le consentement est donné par un organe autre que celui qui a négocié l'accord. Il émane d'une autorité supérieure: l'Assemblée générale ou le Conseil des ministres.

Dans la plupart des cas, le texte soumis à l'approbation a déjà été signé par l'autorité qui a négocié l'accord, cette signature marquant la fin de la période des négociations et l'authentification du texte. Même si cette signature n'équivaut pas à un consentement définitif lequel sera donné par l'approbation, elle produit tout de même certains effets juridiques et constitue une sorte d'acquiescement aux articles du traité tels que rédigés.

Cette signature accorde à l'Etat le droit de formuler des réserves. Par ailleurs, comme le soulignait Lord McNair,

"Nevertheless, as from the time of signature, every party is under an obligation of good faith not to do anything (other than acts of routine administration) which will diminish the value of any property or other rights which would be transferred, or of any rights which would be created, when the treaty enters into operation; further any party which ratifies the treaty in ignorance of any such diminution of value, has the right, within a reasonable time after acquiring knowledge thereof, to repudiate the treaty or, at its option, while affirming the treaty, to claim compensation for the diminution in value received"<sup>88</sup>.

et comme le précise la *Convention de Vienne* sur le droit des traités (article 24, paragraphe 4):

"Les dispositions d'un traité qui règlent l'authentification du texte, l'établissement du consentement des Etats à être liés par le traité, les modalités ou la date d'entrée en vigueur, les réserves, les fonctions du dépositaire ainsi que les autres questions qui se posent nécessairement avant l'entrée en vigueur du traité sont applicables dès l'adoption du texte".

Dès lors surgit le problème de savoir ce qui se passe lorsque le traité qui n'a pas été signé est soumis à l'approbation: c'est une pratique qui est d'ailleurs

87 DUPUY R.J., *op. cit.*, cours 1968-69, pp. 31-32.

88 MC NAIR, *The Law of Treaties*, Oxford (1961) p. 204.

couramment utilisée par la Banque mondiale<sup>89</sup>. Il n'est pas possible, croyons-nous, d'admettre la solution qui voudrait que, jusqu'à l'approbation, l'Etat ou l'Organisation ne soient pas tenus de respecter les termes de l'accord et puissent le priver ainsi de son objet et de son but. Dans cette hypothèse, à partir de quel moment, les parties contractantes doivent-elles s'abstenir de tels actes? Les notions de consentement au texte ou d'adoption du texte restent vagues tant qu'elles ne sont pas matérialisées par une formalité. Broches<sup>90</sup> fait d'ailleurs remarquer que, quelles que soient les solutions données à ces différentes questions, le consentement définitif à l'accord ne se fait que par l'approbation.

### 1. L'approbation: acte de droit international.

L'article 2 paragraphe 1 b) de la *Convention de Vienne* définit l'approbation dans les termes suivants:

"... l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité".

Dans son rapport à l'Assemblée générale en 1966, la Commission du Droit International fait remarquer qu'elle faisait une différence essentielle entre l'approbation, acte de droit interne, et l'approbation, acte de droit international. Elle le souligne d'ailleurs dans le commentaire de l'article précité:

"La "ratification" ou "l'approbation" parlementaire d'un traité en application du droit interne n'est certes pas sans rapport avec la "ratification" sur le plan international, car il peut arriver, si elle n'est pas intervenue, que l'autorisation requise par la constitution pour accomplir l'acte international de ratification fasse défaut. Il n'en reste pas moins vrai que la ratification internationale d'un traité et sa ratification en droit interne selon les règles constitutionnelles sont deux actes de caractère procédural entièrement distincts et accomplis sur les deux plans différents"<sup>91</sup>.

Pour que l'approbation interne devienne internationale, il faut une projection du plan interne au plan international, cette projection pouvant se faire suivant différentes modalités. C'est ce que précise le Juge Basdevant lorsqu'il traite de cette question.

"La ratification est donnée pour chaque Etat, par l'organe exerçant l'acte diplomatique, d'ordinaire par le chef de l'Etat: le plus souvent par le moyen des lettres de ratification"<sup>92</sup>.

Si les deux ratifications sont échangées, il est adressé un procès-verbal des échanges. Toutefois, par souci de simplification, les états ont souvent recours à la

89 BROCHES, *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank* 98, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, (1959) Tome III, p. 385.

90 *Ibid.*, pp. 393-395.

91 *Annuaire C.D.I., op. cit.* (1966) Tome II, pp. 214-215.

92 BASDEVANT J., *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, Vol.15. (1926) Tome V, pp. 582-583.

notification des ratifications laquelle avise simplement l'autre partie que le traité a été ratifié.

Ces procédés classiques sont relativement peu utilisés par les organisations internationales lesquelles en ont créés d'autres qui leur sont plus appropriés.

## 2. Les formes de l'engagement.

L'engagement définitif peut avoir lieu au moment de l'approbation. Les traités sont souvent muets sur la signification qu'il faut donner à ce terme. Toutefois, dans la plupart des cas, il semble bien qu'il s'agisse de l'acte interne de l'organisation et non de l'acte international.

Dans tous les accords conclus par l'Agence internationale de l'Energie atomique avec les institutions spécialisées, l'engagement définitif a eu lieu à la date de la dernière approbation de la Conférence et du Conseil.

Chiu<sup>93</sup> voit dans ce phénomène une différence essentielle avec la pratique des états. En effet, suivant cette hypothèse, il n'y a aucune projection de l'acte interne au plan international.

Dans certains cas, l'engagement se fait par la notification de l'approbation. Celle-ci devient alors véritablement l'acte défini par la *Convention de Vienne*. Cette procédure est assez peu utilisée. Ainsi en est-il de l'accord entre l'U.N.E.S.C.O. et la France relatif aux privilèges et immunités signé le 2 juillet 1954 mais entré en vigueur le 23 novembre 1955 après échange de l'instrument de ratification par la France et de la notification d'approbation par l'U.N.E.S.C.O. (selon l'article 32)<sup>94</sup>.

Dans d'autres cas qui rejoignent le précédent, l'engagement se fait au moyen de l'envoi d'un procès-verbal de délibérations de l'organe compétent.

Enfin, lorsqu'aucune procédure n'est prévue, la ratification se fait sous forme de lettres. Ainsi dans le cas de l'accord entre l'U.N.E.S.C.O. et le Conseil de l'Europe, le Secrétaire général du Conseil a avisé l'organisation de l'approbation de l'accord par le Comité des Ministres au moyen d'une simple correspondance<sup>95</sup>. Il semble en effet que ce soit là pratique courante.

L'approbation peut parfois être elle-même soumise à certaines conditions. Ainsi l'accord entre les Nations Unies et l'Organisation de l'Aviation civile internationale (O.A.C.I.) n'a pu être approuvé que si l'O.A.C.I. se conformait aux décisions de l'Assemblée générale concernant le régime franquiste<sup>96</sup>.

93 CHIU H., *op. cit.*, p. 104.

94 United Nations, Doc. ST/LEG/Ser. B/11 (1961) p. 249.

95 GOLSONG H. et KISS A.-C., *op. cit.*, (1958) A.F.D.I., p. 487.

96 DUPUY R.J., *op. cit.*, cours 1968-69, pp. 32-33.

Toutefois, tous les accords auxquels sont parties les organisations internationales ne suivent pas nécessairement l'une ou l'autre de ces formes d'engagement. Certains utilisent les deux, chacun des partenaires usant d'une forme différente.

Cette étude des modalités de conclusion des traités, des formes de l'instrument et de l'engagement, permet de dégager certaines tendances. Dans une très large mesure, la pratique des organisations n'est pas essentiellement différente de celle des états. Sans doute, certaines formes sont-elles plus souvent utilisées par les unes que par les autres. Mais il n'y a pas, semble-t-il, de divergences profondes.

Néanmoins, sur quelques points, la *Convention de Vienne* mériterait d'être précisée pour les fins du droit des accords des organisations internationales. Une codification en outre permettrait d'éviter certaines confusions. La notification de l'approbation, par exemple, sous une forme quelconque pourrait être exigée. Il ne s'agit ici nullement de modifier la pratique de certaines organisations mais plutôt de la clarifier.

L'étude ne saurait toutefois être complète si n'était envisagée la suite immédiate de l'engagement, à savoir l'entrée en vigueur; car un traité n'a de sens que s'il est exécuté. C'est de cet aspect qu'il nous faut traiter maintenant.

## II : LES MODALITÉS DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ACCORD

Nous avons déjà vu que dans un grand nombre de cas, l'entrée en vigueur coïncide avec l'engagement. Ce sont pourtant deux opérations distinctes. Dans le cas d'un accord conclu sous forme d'échange de lettres espacées dans le temps, le premier Etat qui a signé ou approuvé s'est engagé définitivement dès qu'il a accepté intégralement le texte du traité. Mais pour que l'accord entre en vigueur, il faut qu'il soit également signé ou approuvé par l'autre partie. Dès lors, l'entrée en vigueur ne coïncidera qu'avec le second engagement.

Il faut, en définitive, distinguer deux modalités d'entrée en vigueur: au moment de l'engagement ou à un autre moment.

### S. I : L'entrée en vigueur au moment de l'engagement.

Nous retrouvons là les deux formes d'engagement que nous avons déjà analysées mais, cette fois, nous les voyons du point de vue temporel.

#### A. L'entrée en vigueur au moment de la signature.

Deux hypothèses doivent être étudiées: ou l'instrument porte une date unique, ou l'engagement comporte plusieurs dates.

1. Dans le premier cas, le problème de date ne se pose pas puisque les représentants ont signé au même moment. L'entrée en vigueur sera fixée alors à la date des signatures.

2. Dans le second cas, c'est-à-dire lorsqu'il y a multiplicité de dates, il faut se demander laquelle des dates fixera le moment de l'entrée en vigueur. On admet généralement que c'est la seconde signature. Mais alors surgit le problème de savoir si c'est l'envoi du document ou sa réception qui va servir de critère pour déterminer l'entrée en vigueur. En principe, ce devrait être la réception par la partie co-contractante. En fait, comme il s'agit dans la plupart des cas d'un simple envoi par la poste, il peut arriver que le co-contractant reçoive la lettre avec quelques jours de retard. Dans ce cas alors, on peut légitimement penser qu'il y a entrée en vigueur rétroactive au jour de l'envoi.

De nombreux accords entrent en vigueur le jour de leur signature. Ainsi en est-il de la quasi-totalité des accords conclus par échanges de lettres ainsi que ceux conclus sous la forme classique quand ils ne sont pas soumis à ratification ou à approbation<sup>97</sup>.

Si donc cette forme d'entrée en vigueur ne soulève pas en général de graves problèmes, on ne peut pas en dire autant de la seconde forme.

#### **B. L'entrée en vigueur au moment de l'approbation.**

1. De nombreux accords prévoient l'entrée en vigueur lors de l'approbation. Mais alors que faut-il entendre par "approbation"?

Ainsi certains traités du Conseil de l'Europe fixent l'entrée en vigueur au moment de l'approbation<sup>98</sup>. D'autres par contre la prévoient au moment de la notification. Enfin, dans certains accords conclus par les organisations internationales, on mentionne plus précisément qu'ils entreront en vigueur au moment de la réception de la notification par l'autre partie.

Si le traité parle d'entrer en vigueur au moment de l'approbation, il faut admettre alors qu'il s'agit bien de l'acte interne d'approbation. C'est la résolution du Conseil qui marque cette date même si aucun acte international ne vient projeter celui-ci au plan international<sup>99</sup>. La *Convention de Vienne* ne prévoit nullement ce cas et on peut se demander même si, à cause de la définition qu'elle donne de l'approbation, il n'est pas dans son intention de l'exclure.

Il y aurait donc des modifications à apporter à la *Convention* sur ce point, en ce qui a trait aux organisations internationales. Aussi, il est bon de se demander s'il ne serait pas souhaitable que les organisations internationales soient tenues de procéder à cette projection de l'acte interne au plan international. Sans doute, les documents de l'organisation sont-ils en général publiés et portés ainsi à la connaissance des autres sujets du Droit des Gens. Toutefois comme leur publication souffre souvent d'un certain retard, on peut se demander si cela ne risque pas de leur être préjudiciable.

97 Pour des exemples voir: DETTER I., *op. cit.*, (1962) B.Y.B.I.L., pp. 438-439.

98 GOLSONG H., et KISS A.-C., *op. cit.* (1958) A.F.D.I., p. 488.

99 Pour des exemples, voir Schneider, *op. cit.*, p. 42.

Pour ce qui est de la notification de l'approbation, la date qui semble marquer celle de l'entrée en vigueur est bien celle de la réception et non de l'envoi, bien que certains accords ne le mentionnent pas et que la pratique admette souvent qu'il s'agisse de la date de l'envoi. En effet, c'est la solution qu'a adoptée la *Convention de Vienne* dans son article 78.

Ainsi quand l'accord prévoit cette notification de l'approbation, il faut considérer cet acte comme extrêmement important. A la limite, on peut imaginer l'existence d'une approbation non suivie de notification, ce qui aurait pour conséquence d'empêcher l'entrée en vigueur de l'accord. On voit donc en ce qui concerne les organisations internationales combien grande pourrait être la compétence discrétionnaire du Secrétaire général si en dernier ressort, il l'utilisait pour bloquer l'entrée en vigueur d'un accord en refusant d'envoyer la notification. Sans doute, engagerait-il sa responsabilité. Néanmoins, l'accord ne pourrait pas entrer en vigueur.

Il faut noter enfin que, dans la période qui se situe entre l'engagement définitif et l'entrée en vigueur, l'Etat ou l'organisation

“doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but... à condition que l'entrée en vigueur ne soit pas indûment retardée”<sup>100</sup>.

Cette dernière restriction, en raison de sa formulation vague peut soulever des problèmes. Il s'agit de l'hypothèse dans laquelle l'Etat ou l'organisation s'est déjà engagé et attend l'engagement de l'autre partie pour que l'accord entre en vigueur.

A la lumière de ce que nous venons de voir précédemment, nous pouvons donc constater qu'en ce qui concerne les organisations internationales, peu de règles rigoureuses régissent cette partie du droit des traités. La pratique de celles-ci nous révèle d'ailleurs que la plupart des problèmes juridiques qui se posent trouvent leurs solutions en utilisant des moyens très informels. Ce qu'il y a enfin d'intéressant à noter et que l'on ne retrouve pas dans la pratique interétatique, c'est ce phénomène nouveau spécifique aux organisations internationales qu'est la mise en vigueur d'un accord par un acte interne de l'organisation.

2. Enfin, il existe un problème commun aux deux formes d'entrée en vigueur de l'accord. On peut se demander en effet dans le cas d'échange de lettres relatives à un accord antérieur, à quelle date alors les lettres doivent-elles entrer en vigueur?

Dans l'affaire *Ambatielos* de 1952, la Cour internationale de Justice a résolu le problème dans les termes suivants:

---

100 *Convention de Vienne sur le droit des traités*, art. 18 b).

“... les dispositions de la déclaration ont le caractère de clauses interprétatives. et comme telles devraient être considérées comme partie intégrante du traité. même si cela n'avait pas été dit expressément”<sup>101</sup>.

La C.I.J. distingue donc les clauses interprétatives de celles qui ne le sont pas.

“Certains auteurs proposent une distinction entre les échanges à contenu interprétatif qui devraient être considérés comme rattachés à l'accord interprété et ceux à contenu additionnel qui devraient s'appliquer à titre autonome. La pratique entre les organisations n'est pas aussi nette que l'on puisse faire avec certitude une distinction aussi tranchée”<sup>102</sup>.

Schneider ajoute une autre distinction:

“It would seem that only the exchange of letters bringing another instrument into force forms a whole with it, and that in other cases, supplementary instruments are brought into force separately as they are new agreements”<sup>103</sup>.

Il semble donc que, dans chaque cas, il faille envisager le contenu de l'instrument pour savoir s'il fait partie de l'accord antérieur ou s'il s'agit d'un nouvel accord.

Enfin, il existe des accords qui prévoient d'autres dates que l'engagement définitif pour entrer en vigueur.

## **S. II : Les autres formes de l'entrée en vigueur.**

Il existe deux formes essentielles de cette modalité d'entrée en vigueur: soit à une date déterminée par le traité, soit à une date qui n'est pas fixée.

### **A. L'entrée en vigueur à une date déterminée.**

Dans certains cas, l'accord détermine qu'il entrera en vigueur à telle date à venir. Dans d'autres au contraire, l'accord prévoit une entrée en vigueur rétroactive. Enfin dans certaines hypothèses, une partie seulement de l'accord est mise en vigueur provisoirement, le reste entrant en vigueur au moment de l'engagement définitif.

Ces modalités présentent donc ce trait commun que la date d'entrée en vigueur, qu'elle soit future ou passée, est prévue par l'accord lui-même.

Il en va différemment de la seconde catégorie.

### **B. L'entrée en vigueur à une date non déterminée.**

Trois cas peuvent se présenter: 1. l'entrée en vigueur est fixée par un accord subséquent; 2. l'entrée en vigueur a lieu quand sont remplies certaines conditions; 3. l'entrée en vigueur est déterminée par une des parties à l'accord.

101 *Recueil C.I.J.*, (1952) p. 44.

102 DUPUY R.J., *op. cit.*, R.C.A.D.I., (1960) Tome II, p. 516.

103 SCHNEIDER, *op. cit.* p. 47.

1. La première hypothèse se rencontre quelquefois. L'accord ne dit rien mais prévoit une consultation ou un échange de lettres pour mettre en vigueur l'accord principal. Ainsi, l'accord de siège entre l'O.N.U. et le gouvernement américain fut signé le 26 juin 1947 mais entra en vigueur par un échange de notes le 21 novembre 1947.<sup>104</sup>

2. Il arrive aussi parfois que certaines conditions soient exigées pour la mise en vigueur de l'accord. C'est ainsi le cas de plusieurs accords conclus par l'Agence internationale de l'Energie atomique (A.I.E.A.) avec certains Etats. A titre d'exemple, on peut citer l'accord AIEA-USA du 11 mai 1959 qui dispose que

“. . . l'accord entrera en vigueur le jour où chacune des parties aura reçu de l'autre partie, notification écrite l'avisant qu'elle a satisfait à toutes les conditions requises pour la mise en vigueur dudit accord”<sup>105</sup>.

Ces conditions sont donc précisées dans l'accord lui-même.

3. Enfin, et c'est le troisième cas, l'accord n'entrera en vigueur que lorsque seront remplies certaines conditions énumérées dans l'accord, ces conditions étant toutefois laissées à la libre appréciation de l'une des parties. Ainsi en est-il des accords de prêt conclus par la Banque internationale pour la Reconstruction et le Développement (B.I.R.D.)<sup>106</sup>.

Voilà donc terminée l'étude de cette seconde partie. Ce qui ressort de toute cette analyse de la pratique, c'est l'hétérogénéité des méthodes utilisées par les différentes organisations, le peu de formalisme en un mot, le grand pragmatisme qui préside aux rapports de cette société institutionnelle avec l'extérieur.

On peut donc affirmer que comme pour le droit anglo-saxon, la règle du précédent joue constamment dans la pratique des organisations et qu'ainsi le droit international “interorganisationnel” se crée au jour le jour.

---

104 *Recueil des traités des Nations Unies*, Vol. II, p. 11.

105 *Ibid.*, Vol. 374, p. 134.

106 CHIU H., *op. cit.*, pp. 180-181.

## Conclusion

Notre étude se termine donc, quant à nous, à la phase de la conclusion des accords et laisse par conséquent de côté tous les aspects concernant l'application de ceux-ci c'est-à-dire l'enregistrement, la publicité, l'interprétation, le règlement des différends, les effets entre les parties et à l'égard des tiers ainsi que la terminaison, en un mot, la vie propre des accords.

Pour autant, nous n'en souhaitons pas moins à la lumière de ce que nous venons d'analyser qu'une codification du droit des traités des organisations internationales soit mise à l'ordre du jour d'une prochaine Conférence diplomatique. Car, si pour une bonne part, la *Convention de Vienne* peut s'appliquer aux organisations internationales, elle ne saurait le faire pour toute la pratique des organisations. En effet, celles-ci, ne poursuivant pas toujours les mêmes objectifs que les Etats et surtout, ne relevant pas de la notion d'indépendance et de souveraineté, requièrent un droit spécifique régissant certains de leurs rapports avec l'extérieur.

En outre, l'ampleur des tâches accordées aux organisations nécessite des efforts de coopération et de coordination, non seulement dans le but d'éviter les doubles emplois mais aussi dans le but de travailler ensemble au bien commun de l'Humanité. Ainsi apparaît donc, depuis quelques années, la notion de service public international, notion fondamentale qui doit être prise en considération par les codificateurs dans la formulation de règles qui, tout en étant précises, doivent demeurer assez souples pour permettre aux organisations d'atteindre les buts pour lesquels elles ont été créées.

C'est pourquoi nous aimerions voir ainsi affirmés dans une convention certains principes déjà consacrés par la pratique des organisations de façon coutumière.

Il serait bon de reconnaître expressément aux organisations internationales la capacité de conclure des accords, capacité qui serait toutefois restreinte à la "règle de la spécialité" conjuguée à celle de "l'effet utile" afin de ne conférer à l'organisation qu'une compétence fonctionnelle c'est-à-dire pour l'accomplissement de son objet et dans l'exécution de ses compétences<sup>107</sup> à moins, bien sûr, que l'acte constitutif n'en dispose autrement.

---

107 voir ce qui a été dit à ce sujet dans notre chapitre préliminaire.

En ce qui a trait aux organes investis du *treaty-making power*, le principe serait d'avoir recours d'abord à l'acte constitutif de chaque organisation, pour déterminer les organes habilités à la représenter et à l'engager. Mais en cas d'absence de telles dispositions, il faudrait établir une présomption à l'effet que chaque organe est habilité à représenter et engager l'organisation, dans la conclusion d'accords qui apparaissent comme le moyen nécessaire et vital pour cet organisme d'exercer les compétences qui lui sont attribuées en vertu de l'acte constitutif ou qui se trouvent consacrées par la pratique constante de l'organisation.

Il serait aussi opportun au nom du principe de l'efficacité, de prévoir la possibilité pour les organes investis de la compétence de traiter, de déléguer un tel pouvoir à un organe plus restreint de leur choix. Cette délégation, expresse ou implicite, pourrait être d'ailleurs de portée générale ou, limitée à un seul accord ou à une série d'accords.

Enfin, quant à la personne qui pourrait être chargée de négocier ou même de conclure au nom de l'organisation, obligation devrait être faite de fournir à l'autre partie qui le demanderait, la preuve de ses "pleins pouvoirs" laissant toutefois, à chaque organisation le soin de déterminer la manière de délivrer cette habilitation.

En outre, comme il est prévu à l'article 7 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*, certaines personnes devraient être considérées, en vertu de leurs fonctions comme possédant les "pleins pouvoirs" sans avoir à présenter de preuve. Ainsi, en serait-il des présidents des organes délibérants non subordonnés, pléniers ou restreints ainsi que du *Chief Executive Officer* (Secrétaire général ou Directeur général).

Par ailleurs, en ce qui concerne l'aspect formel des accords, il n'y a rien à ajouter à la *Convention de Vienne* puisqu'elle prévoit toutes sortes de formes dans la définition qu'elle donne au mot "traité" et qu'elle ajoute "quelle que soit leur dénomination particulière". Elle exclut cependant l'accord verbal. Donc, peu de changements seraient nécessaires pour que les règles de la *Convention de Vienne* s'appliquent dans ce domaine particulier aux accords conclus par les organisations internationales.

Ainsi que nous l'affirmions dans notre introduction, le fait qu'aujourd'hui une codification du droit des traités des organisations internationales s'impose pour régir les relations de celles-ci avec l'extérieur prouve bien que l'organisation représentant une réalité en elle-même objective, différente de celle des états qui lui ont donné naissance, a dépassé le stade de l'enfance pour atteindre celui de l'adolescence.

Or les Etats comprenant qu'il peut être dangereux pour eux de laisser toute liberté d'action à un sujet "adolescent" du Droit des Gens chercheront très certainement dans la codification du droit des accords des organisations internationales, à imposer des règles plus strictes que celles qui gouvernent leurs propres rapports.

Il est en effet normal que le Créateur, tout en reconnaissant certaines compétences à sa créature et en lui attribuant des responsabilités, veuille lui poser des "garde-fous" qui empêchent celle-ci d'aller trop loin dans le sens de l'intégration.

La Société institutionnelle à l'état adulte n'a pas encore vu le jour mais on peut dire et surtout espérer que, comme pour tout être vivant, c'est le facteur "temps" qui rendra cette évolution possible et réalisable.