

les organisations internationales sont vraiment parties à des actes juridiques qui constituent vraiment des traités, même si leur participation comporte, par rapport à celle des Etats, quelques différences.

Article 27. — Droit interne des Etats, règles des organisations internationales et respect des traités

1. Un Etat partie à un traité ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution du traité.

2. Une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer les règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution du traité.

3. Les règles énoncées dans les paragraphes précédents sont sans préjudice de l'article 46.

Commentaire

1) D'un point de vue purement rédactionnel, l'élaboration d'un projet d'article transposant aux traités qui constituent l'objet du présent projet l'article 27 de la Convention de Vienne devait conduire assez rapidement à proposer trois paragraphes, consacrés respectivement au cas des Etats, à celui des organisations internationales, et à la réserve de l'article 46, commune à ces deux cas.

2) Cependant, il apparut rapidement que le cas des organisations internationales soulevait pour certains membres de la Commission des difficultés importantes. Ceux-ci estimaient en effet que les « règles de l'organisation », entendues suivant la nouvelle définition qu'en donnait l'article 2, par. 1, al. j, n'étaient pas assimilables au droit interne d'un Etat, car elles constituaient elles-mêmes des règles de droit international. Les traités conclus par une organisation internationale pour la mise en œuvre de ces règles, loin d'être affranchis du respect de ces règles, devaient leur être subordonnés, et par conséquent, au moins selon une opinion, l'organisation internationale devrait avoir le droit de modifier ces traités chaque fois que cela était nécessaire pour l'exercice légitime et harmonieux de ses fonctions. On en donnait différents exemples. Ainsi, des résolutions du Conseil de sécurité concernant le déploiement de forces de maintien de la paix pouvaient conduire à des traités entre certains Etats et l'ONU; mais aucun de ces traités ne pourrait empêcher le Conseil de modifier les résolutions prises. Ainsi, encore, une organisation peut par traité s'engager à fournir une certaine assistance à un Etat; mais ce traité ne saurait empêcher l'organisation de suspendre ou de supprimer cette assistance dans le cas où elle déciderait que cet Etat a manqué à ses obligations concernant par exemple le respect des droits de l'homme. Un autre membre de la Commission a exprimé une opinion contraire à cette thèse; pour lui, les organisations internationales ne sont pas moins liées que les Etats par les traités auxquels elles sont parties, et elles ne peuvent donc ni amender leurs résolutions ni prendre d'autres mesures qui les exonéreraient de leurs obligations internationales sans engager leur responsabilité en droit international.

3) Un ample échange de vues s'est ainsi déroulé au sein de la Commission. Un accord a pu être dégagé en son sein sur des questions de principe. Mais sur l'opportunité de rédiger pour les organisations un paragraphe 2 attirant l'attention sur un aspect particulièrement important pour les organisations internationales de ce problème, et sur la teneur de ce paragraphe, la Commission a hésité. En première lecture, elle avait, tout en renvoyant à la deuxième lecture un réexamen des termes employés, adopté le texte suivant :

2. Une organisation internationale partie à un traité ne peut invoquer des règles de l'organisation comme justifiant la non-exécution du traité, à moins que l'exécution du traité, dans l'intention des parties, ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation.

Estimant la formule employée insatisfaisante, et doutant de la nécessité de mentionner une exception de cette portée, la Commission a adopté en deuxième lecture le paragraphe 2 dans les termes ci-dessus rapportés. Ceux-ci formulent pour les organisations une règle identique à celle que le paragraphe 1 énonce pour les Etats, en substituant simplement l'expression « règles de l'organisation » à celle de « droit interne » employée pour les Etats. Les diverses étapes de la voie suivie par la Commission sont développées dans les paragraphes qui suivent.

4) Un premier point est certain : l'article 27 de la Convention de Vienne relève davantage du régime de la responsabilité internationale que du droit des traités. Il apparaît ainsi comme une référence incomplète à des problèmes que la Convention n'a pas entendu traiter (article 73)²¹, même si certains des articles de la Convention ne sont pas sans rapport avec les questions de responsabilité (par exemple, art. 18, 48, 49, 50, 60). Il résulte de cette constatation que l'on ne peut prétendre que l'article 27 donne une réponse à toutes les questions qui découlent des règles de la responsabilité internationale, ni en poursuivre la transposition au cas des organisations internationales en exigeant de trouver une telle réponse. Un Etat peut invoquer au titre des principes de la responsabilité internationale un fait illicite d'un autre Etat pour refuser à celui-ci le bénéfice de l'exécution d'un traité. Une organisation internationale peut refuser à un Etat contractant le bénéfice de l'exécution d'un traité si cet Etat a commis à l'égard de l'organisation un fait illicite, que ce fait illicite consiste en la violation du traité ou d'une règle générale du droit international, ou

²¹ L'article 27 est dû à un amendement (A/CONF.39/C.1/L.181) examiné par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.7), p. 163 à 171, 28^e séance de la Commission plénière, par. 58, et 29^e séance, par. 76, et adopté non sans que l'expert-consultant ait fait part de ses hésitations à admettre un texte qui relevait avant tout de la responsabilité internationale (*ibid.*, p. 171, 29^e séance de la Commission plénière, par. 73). Après examen par le Comité de rédaction, ce texte fut admis comme un article distinct et séparé de l'article 23 (devenu l'article 26) parce qu'il ne pouvait être placé sur le même pied que la règle *pacta sunt servanda* (*ibid.*, p. 464 et 465, 72^e séance de la Commission plénière, par. 29 à 48).