

**LES ACCORDS D'ASSISTANCE TECHNIQUE CONCLUS
PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES (x)**

(Le cas de l'ONU et les Institutions Spécialisées)

par

Dr. Sabih MISCONI

**Professeur Adjoint à la Faculté de Droit de
l'Université de Libye**

(x) Cette étude a pu être entreprise grâce à une bourse de L'ONU/UNITAR dont l'auteur a bénéficié à l'Académie de Droit International de La Haye du 22 Juillet 1969 au 26 Septembre 1969. L'auteur tient à lui exprimer ici sa reconnaissance, ainsi qu'au curatorium de l'Académie de Droit International.

Il tient également à exprimer sa profonde gratitude à Monsieur le Professeur Ph. Cahier dont les conseils lui ont été d'une grande utilité.

INTRODUCTION

Les accords conclus par les organisations internationales et les Etats ou les organisations, ont pris une place de premier plan dans les relations internationales. Lorsque la C.D.I. s'est vu confier en 1949 la responsabilité de codifier un droit des traits, il était entendu que celle-ci entreprendrait sa tâche en préparant un projet d'une Convention applicable soit aux accords conclus entre les Etats, soit aux accords conclus par les O.I. avec les Etats ou entre elles. Toutefois, on a estimé que le droit des traités était en soi une question suffisamment complexe dans ses aspects que intéressent les Etats, et que la codification deviendrait beaucoup trop difficile si l'on essayait de la faire porter également sur les traités conclus entre les organisations internationales ou entre les organisations et des Etats. Il a été décidé d'étudier en premier lieu le projet de Convention qui s'applique aux relations établies strictement entre des Etats et d'examiner ultérieurement les modifications ou les additions qu'il serait nécessaire de lui apporter pour qu'il embrasse les traités auxquels les organisations internationales sont parties. (1) Ce fut en 1959, que la Commission du Droit international décida (2) comme elle l'avait fait en 1951 (3) de laisser de côté la capacité des organisations internationales de

-
- (1) Voir Doc. A/CN. 4/101 in Annuaire de la Commission du Droit International, 1959, Vol. 1, 480ème Séance, § 9. p. 3.
- (2) A/4169, Chapitre II, § 6 du commentaire de l'article 2.
- (3) 98^e séance. Et voir l'avis contraire à cette attitude exprimé par M. Lauterpacut dans son premier rapport à la C.D.I. in Doc. A/CN. 4/63, Annuaire de la Commission de Droit international, 1951, Vol. 1, p. 37. De même voir l'Avis du Conseiller juridique de FAO dans sa lettre en date du 7 juillet, 1967 à la Conférence de Vienne sur le droit des traités (A/6827/add. 1, pp. 21-22 in A/Conf. 39/5 (Vol. 1) p. 63.

conclure des traités; tout en reconnaissant parfaitement que celles-ci pouvaient avoir la capacité de conclure des traits. Et les accords conclus par les organisations internationales, tout en ayant cette capacité, relevaient du droit des traités.

Donc, aucune raison décisive n'a paru s'opposer à ce que les règles qui s'appliquent par ailleurs aux traités, ne régissent également les accords conclus par ou entre des organisations internationales, sous réserve des modifications qui lui seront apportées. Ce sont des difficultés pratiques qui ont surgi pour une codification d'ensemble du droit des traités.

Nous nous proposons donc d'examiner dans cette étude les accords d'assistance technique conclus par l'ONU et les institutions spécialisées et d'envisager un grand nombre d'accords qui se rapporteront à l'assistance technique, limités à la présentation de services consultatifs ou techniques tendant à contribuer au développement économique, social et culturel des pays intéressés grâce à l'échange de connaissances techniques sur le plan international, les fournitures d'équipement et de matériel n'étant assurées qu'à des fins de démonstration ou dans la mesure où elles font partie intégrante d'un projet d'assistance technique (4). De cette définition, il ressort que seront exclus les accords d'assistance financière et économiques, l'assistance technique entre les Etats et les accords de coopération qui ont pour vocation l'aide mutuelle entre les parties.

Il nous reste à dire que cette recherche est orientée vers l'optique juridique et pratique de la conclusion de ces accords, qui constituent des nouvelles formes des relations internationales et suscitent sur le plan juridique certains problèmes concernant le droit de conclure des traités internationaux.

C'est à la lumière de la Convention de Vienne du 23 Mai 1969, que des éléments nouveaux et originaux pourraient s'ajouter à la théorie générale des traités.

(4) Répertoire de la Pratique suivie par les organes des Nations Unies, 1956, Vol. III, p. 487.

La difficulté de cette étude est que les accords conclus par les organisations internationales, en général, et les accords d'assistance technique en particulier, n'ont pas de contours juridiques très définis. Il sera donc nécessaire, de se référer aux règles juridiques précises afin de pouvoir raisonner par comparaison. Il faut prendre d'abord ces règles dans le droit international et le droit des organisations internationales, et ensuite dans la pratique des organisations internationales à propos de la conclusion de tels accords.

Plan.

L'objet de cette étude sera envisagé en deux parties. Dans la première nous examinerons les accords d'assistance technique sous leur aspect formel et procédural (conclusion des accords); dans la seconde, nous les aborderons au point de vue matériel (Application des Accords).

PREMIÈRE

LA CONCLUSION DE L'ACCORD

Chapitre 1 : Le Fondement des accords d'association

Les Etats en créant une association veulent donner à leur action concertée par l'établissement d'un mécanisme pour satisfaire un intérêt commun (1) de voir les dispositions constitutionnelles au point de vue matériel, deux parties : l'une des buts et des principes, l'autre posant, selon lequel les buts doivent être des règles d'organisation et de fonctionnement.

Cette distinction présente dans notre matière. Tout d'abord, il y a une subordination entre les buts et les principes du mécanisme institutionnel dans son ensemble, nous constatons dans la pratique, que dans les O.I. de coopération, surtout celles à caractère permanent, laissent un certain pouvoir d'adaptation selon les nécessités de l'heure (2). Ils posent les buts et les principes et laissent la voie pour compléter les principes et poser les conditions de certains aspects du mécanisme institutionnel.

-
- (1) Mme Bastid, *Le Droit des associations*, p. 10.
(2) Voir le rapport annuel du Conseil de l'Europe, 1954, p. 10. Nous pouvons lire : « Cet organisme vivant qui s'adapte pour que ses formes constitutionnelles s'adaptent aux besoins ». A.G. doc. off; 14e S. (add. 1.).

Ces remarques relatives à la théorie des O.I., nous amènent à dire, qu'au point de vue constitutionnel, les actes juridiques des O.I. pris conformément à des articles autres que ses buts et principes, peuvent être considérés comme correspondant à la mise en œuvre de ceux-ci et par conséquent, comme étant une preuve de l'application et de l'interprétation pratique des buts que s'est assignés à l'O. et ses membres sont tenus d'agir pour atteindre les buts énoncés dans son acte constitutif. Si celui-ci est un « traité multilatéral » ou un texte conventionnel » (3), il est aussi une « opération de fondation » tendant à la création d'un corps constitué. Nous pouvons donc admettre que l'acte constitutif d'un O.I. comprend d'une part, au minimum les dispositions nécessaires pour définir le rôle de l'O., et d'autre part, comprend les éléments essentiels de la structure et de fonctionnement de l'O.

Cette distinction entre les deux sorts des dispositions constitutionnelles, met en relief le fondement juridique de pouvoir conclure des accords par les O.I. Celles-ci fonctionnant dans l'intérêt général de la communauté I., et organisées par un acte constitutif concernant les buts à réaliser et les principes à appliquer, il est juste de laisser à l'O. le pouvoir d'apprécier les moyens de mettre en œuvre un besoin à satisfaire, parmi lesquels figurent les accords conclus par elles.

Mais reconnaître aux O.I. le pouvoir de conclure des accords I., signifie lui reconnaître une volonté propre distincte de celle des Etats qui en font partie. Et il n'est plus possible de mettre en doute cette volonté propre, produit de la personnalité juridique de l'O.I. après les deux avis consultatifs de la C.I.J. de 1949 (4) et 1954 (5).

Nous pouvons donc conclure, que le pouvoir de passer des accords par les O.I. est fondé sur les principes de la nécessité et de l'efficacité pour assurer la réalisation des buts de l'O.I., et suppose

(3) C.I.J., Recueil, « Admission d'un Etat aux NU », Avis consult. de 1948, p. 61.

(4) C.I.J. Recueil, « Réparation des dommages subis au service des NU ». Avis consul. de 1949, pp. 178-179.

(5) C.I.J. Recueil, « Effets de jugement du T.A. des NU », Avis consul. de 1954, p. 53.

une volonté propre de l'O. en tant que destinataire des normes juridiques.

C'est dans ce sens que la C.I.J. a déclaré dans son Avis consultatif de 1949 que : « Selon le droit international, l'O. doit être considérée comme possédant ces pouvoirs, (pouvoir 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 ». (6)

Bref, le pouvoir des O.I. de passer des accords, dépend soit d'une disposition expresse de l'Acte constitutif de l'O.I., soit il est implicitement fondé sur l'Acte constitutif.

Mais quelles sont les limites de ce pouvoir ? Faire d'une O.I. un instrument pratique, cela pose des questions juridiques et constitutionnelles. C'est l'aménagement de la légalité des accords conclus par elle; c'est-à-dire des modalités selon lesquelles les accords sont assujettis au respect des dispositions de l'Acte Constitutif de l'O.I. et aux normes internationales en général.

L'examen de cette question fera l'objet du point suivant.

Section 1 Etendue et limitation de la capacité des O.I. en matière de conclusion des accords en général.

La règle générale est que les compétences des O.I. sont déterminées par leurs fonctions, et leurs actes constitutifs. Ceux-ci gouvernent les compétences internes, mais aussi les compétences externes que l'O., comme entité, exerce à l'égard d'autres sujets de D.I.

Nous entendons donc que ces compétences sont attributives et que les E.M. d'une O.I., les ont limitées. D'une manière générale, la compétence de conclure les accords par les O.I. dépend soit des dispositions explicites, contenues dans l'acte constitutif à la base de l'O.I. soit d'une interprétation implicite de l'acte.

(6) C.I.J. Recueil, « Réparation des Dommages... », Avis consul. de 1949.

Dans son rapport Lauterpacht pose dans l'article premier de son projet portant sur le droit des traités, le principe selon lequel les O.I. ont, en règle général, la capacité de conclure des traités (7). Il examine ensuite si cette capacité leur appartient sans aucune limitation ou si son étendue est fonction de leurs buts et de leur constitution. Il déclare que sur le plan international, il est douteux que les O.I. aient une capacité illimitée de conclure des traités. Il est certain que cette capacité découle de leur personnalité internationale. Toutefois, cette personnalité n'a ni la même nature ni la même étendue que celle des E. Comme l'a dit la C.I.J. dans son Avis Consultatif de 1949 : « Alors qu'un E. possède, dans sa totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le D.I., les droits et devoirs d'une entité telle que l'O. doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique (8). C'est pourquoi, tout en déclarant que l'ONU est une personne internationale et qu'elle a la capacité de conclure des accords, la Cour a ajouté la restriction ci-après : « Cela n'équivaut pas à dire que l'O. soit un E., ce qu'elle n'est certainement pas, ou que sa personnalité juridique, ses droits et ses devoirs soient les mêmes que ceux d'un E. » (9)

Il en est de même, à plus forte raison, des O.I. dont les fonctions et les buts sont moins étendus que ceux des N.U. Dans certains cas, les constitutions des O.I. déclarent expressément que leur capacité I. soit limitée. C'est ainsi que la Constitution de FAO dispose que « l'O. a la personnalité juridique pour accomplir tout acte juridique conforme à son objet dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés par le présent Acte ». (10) La Constitution de l'OMS emploie des termes identiques. (11) De même, la Constitution de OIR stipule que « l'O. jouira, sur le territoire de chaque Etat membre, de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses

(7) A.G./A.CN 4/63; p. 171.

(8) C.I.J. Recueil, 1949, p. 180.

(9) Ibid, p. 179.

(10) Article 15 (1).

(11) Article 66

fonctions et atteindre ses objectifs. (12)

Cependant, si les constitutions de quelques autres O.I. reconnaissent, sans aucune limitation, la capacité de l'O., il ne semble pas toutefois que l'on doive attacher une importance décisive au fait que la constitution de certaines organisations limitent expressément leur personnalité et leur capacité I. en fonction de leurs objectifs et de leurs buts, tandis que d'autres ne contiennent pas de dispositions de cette nature. Le caractère général des termes, cités plus haut, de l'avis de la C.I.J. de 1949 laisse entendre qu'une telle limitation générale de capacité doit être présumée toutes les O.I.

Section 2 Les dispositions constitutionnelles des actes constitutifs des O.I. source explicite de Treaty making power.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, certains actes constitutifs des O.I. contiennent des dispositions expresses qui prévoient formellement le droit pour l'O.I. de conclure des accords I. « En effet pour une O.I., la source première de cette capacité réside dans une disposition expresse de l'acte constitutif ». (13) Mais il ne faut pas croire qu'une O.I. soit incapable de faire des traités uniquement parce que sa constitution ne le prévoit pas en termes exprès, (14) car il ne s'agit ici que de l'application d'une compétence générale.

C'est ainsi que la S.D.N. a revendiqué et exercé la capacité de faire des traités, bien qu'il n'en fût pas fait mention dans le Pacte. La C.I.P.J. et la C.I.J. ont l'une et l'autre réglé par traité la question de leur privilège et immunité, bien qu'aucun pouvoir exprès ne leur fût conféré à cet effet par leurs status respectifs. En outre, l'Art. 63 de la Charte, qui prévoit la Conclusion d'accords en vue de relier les I.S. à l'ONU, autorise bien le C.E.S. de manière

(12) Article 13

(13) Voir le rapport des projets d'articles sur le droit des traités présenté par Brierly à la C.D.I., (A/CN. 4/23) p. 24.

(14) L'acte constitutif de l'OMI ne contient aucune provision sur l'assistance de FAO; l'Art. 2 (V) de l'OMS; et l'Art. 13 (1) de l'OIR et l'Art. 2 de l'UNESCO.

expresse à conclure ces accords, mais tout en envisageant manifestement une capacité correspondante chez les I.S., il ne se préoccupe nullement des stipulations de leurs constitutions respectives. Il n'en est pas moins évident que la capacité de faire des traités, inhérente aux O.I., capacité dont l'existence est ainsi constatée, est limitée à la capacité de faire des traités compatibles avec la lettre et l'esprit de leur constitution particulière.

A cet égard, les Actes constitutifs énumèrent parfois un certain nombre de dispositions qui permettent à l'O.I. de conclure des accords en général (15) ou certains types d'accords (16) mais ils contiennent rarement des dispositions expresses visant la conclusion des accords d'A.T. C'est ainsi que l'Article 2 de l'OMS dispose que « l'Organisation, pour atteindre son but, exerce les Fonctions suivantes :

- c) ... aider les gouvernements, sur leur demande, à renforcer leur service de santé.
- d) fournir l'assistance technique appropriée et, dans les cas d'urgence, d'aide nécessaire, à la requête des gouvernements ou sur leur acceptation.

Nous pouvons relever également l'Article premier, paragraphe 3 de l'acte constitutif de FAO qui prévoit que :

« l'organisation a... pour fonctions :

- a) de fournir aux gouvernements l'assistance technique qu'ils demandent.
- b) d'organiser, en coopération avec les gouvernements intéressés, les missions nécessaires pour les aider à exécuter les obligations nées du fait d'avoir souscrire aux recommandations, de la Conférence des N.U. pour l'Alimentation et l'Agriculture.

(16) Voir par exemple l'Art. 69-72 de la Constitution de l'OMS, les Art. XII, XIII et XV de la Constitution de FAO, les Arts. X et XI de l'UNESCO.

D'autres actes constitutifs nous fourniront d'exemples des dispositions contenant expressément la possibilité pour les O.I. de passer des accords d'assistance technique. C'est ainsi que l'Art. 2 (1) de l'acte Constitutif de l'OIR dispose que : « l'Organisation doit, conformément aux buts et principes énoncés dans la Charte des N.U., se charger du rapatriement, de l'identification, de l'inscription et du classement des personnes relevant de sa compétence, conformément aux dispositions de l'Annex I; des soins et de l'assistance à leur fournir; de la protection juridique et politique à laquelle elles ont droit...

L'Article 2 (2) ajoute que : « Pour s'acquitter de ces fonctions, l'Organisation peut se livrer à toute les activités appropriées et, à cette fin, est habilitée :

e) ... « à mener des négociations et à contracter des accords avec les gouvernements,

J) ... à conclure des accords avec les pays qui peuvent et qui désirent accueillir des réfugiés ou des personnes déplacées, en vue d'assurer dans les mesures nécessaires la protection de leurs droits et intérêts légitimes » ...

Après l'exposé précédent de quelques rares dispositions constitutionnelles concernant les accords portant sur l'assistance ou l'aide technique, nous pouvons nous demander si cette présentation des articles n'est pas une formalité, car les O.I. détiennent comme l'a mentionné Brierly une « certaine capacité innée » (17) de faire des traités. Car cette compétence, traduite aujourd'hui par une coutume internationale, est une nécessité vitale pour l'O.I. qui ne peut réaliser ses buts sans elle. Cette nécessité est si forte, elle se rattache si intensément à la notion de fonctionnement de l'O., qu'il serait facile de soutenir que, même en l'absence de textes précis cette possibilité est un attribut, dont l'existence se déduit de l'acte constitutif de l'O. dans son ensemble.

Donc, les dispositions d'un acte constitutif d'une O.I. relative au « treaty making power » d'une O.I., n'ont qu'une valeur décl-

(17) A.G. Doc. A/CN. 4/23 p. 24 Premier rapport de M. Brierly à la C.D.I.

relative. Elles ne sont pas constitutives et chaque O.I. détient ce pouvoir de plein droit, mais exercice est canalisé dans une finalité particulière. Ainsi, les O.I. concluent des accords d'assistance technique, mais comme le dit Sir G. Fritzmaurice, elles ne jouissent de cette faculté « qu'à l'égard des questions relevant de leurs attributions et de leurs compétences; elles sont soumises aux limitations résultant de leur constitution ». (18)

Section 3 L'interprétation des actes constitutifs des O.I., source implicite du Treaty making power.

A. Considérations théoriques :

Si l'acte constitutif d'une O.I. ne contient aucune disposition interdisant à celle-ci de conclure des accords d'assistance technique autres que ceux qui sont mentionnés, cela ne suffit pas de lui permettre de conclure n'importe quel accord, car les O.I. n'ont que des compétences d'attribution. Mais, on ne doit pas s'attendre à ce que l'acte constitutif d'une O.I. précise toutes les matières qui peuvent faire l'objet d'un accord. Il confère à l'O.I. des compétences nombreuses, et des pouvoirs étendus. Ceux-ci soulèvent un problème général, celui de leur portée et de leurs limites. L'application des textes suppose toujours leur interprétation pour leur exécution. Vu le caractère constitutionnel des actes constitutifs des O.I., les compétences de celles-ci ne devraient pas être interprétées littéralement avec rigidité, mais avec flexibilité, de façon à permettre à l'O.I. de se développer et être efficace pour s'acquitter de ses buts. (19) Et si en théorie générale, les O.I. ne peuvent rien faire au-delà de leurs fonctions, elles peuvent faire tout acte compris dans ses fonctions et elles bénéficient de la plénitude de celles-ci. Elles doivent disposer d'une initiative qui peut être large, si leurs fonctions ont été formulées en termes généraux.

C'est à la théorie des pouvoirs implicites, que revient le mérite d'apporter à la règle de l'interprétation stricte des actes interna-

(18) AG. Doc. A/CN. 4/115; p. 18 troisième rapport de Sir G. Fritzmaurice.

(19) Voir dans ce sens : Vallat, « The Competence of the general Assembly of U.N. » RCADI; t II, 1959, p. 229. Voir aussi Cohen : « The UN constitutional development, growth and possibilities ». 1961, pp. 27-28.

tionaux, des assouplissements considérables.

Cette théorie a été adoptée par la C.I.J. en se prononçant sur la légalité des pouvoirs non prévus. « Selon le Droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant les pouvoirs qui, s'il ne sont pas expressément énumérés dans la Charte, sont par une conséquence nécessaire conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci ». (20) La Cour dit encore : « On doit admettre que ses membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions. » (21) Mais une extension des compétences justifiée par la théorie des pouvoirs implicites, ne peut s'effectuer que dans un seul domaine : celui des fonctions dévolues à l'O. en vertu de son acte constitutif. La règle de spécialité interdit donc aux O.I. de passer des Accords qui aboutissent à modifier leur compétence (22). Une O.I. ne doit être réputée dotée que des pouvoirs implicites strictement nécessaires pour assumer l'exercice de ses fonctions, sans pour autant aller à l'encontre des dispositions de l'acte constitutif. Aussi la théorie des pouvoirs implicites trouve-t-elle un contrepois dans une autre théorie dite « théorie des compétences fonctionnelles », énoncée dans l'Avis consultatif de 1949 et de 1962 de la C.J. (23)

Ainsi la théorie des pouvoirs implicites joue condition que l'O. se cantonne dans ses fonctions, telles qu'elles résultent explicitement ou implicitement de l'acte constitutif et de la pratique qui les développe.

Dans la combinaison de ces deux théories réside, à notre avis, toute l'explication juridique de la conclusion des accords d'assistance technique. Par conséquent, nous devons admettre la légalité de la conclusion de tels accords dans le cas où l'acte constitutif est muet. Nous ne pouvons donc exclure à priori la possibilité de ren-

(20) C.I.J., Recueil, Avis consultatif, op. cit., p. 185.

(21) Ibid; p. 179.

(22) Dupuy « Le Droit des relations entre les O.I. ». R.C.D.I.; 1960, t II, p. 534.

(23) C.I.J., Recueil, Avis consultatif de 1962, p. 168.

contrer des accords autres que ceux qu'on a décelés dans les dispositions de l'acte constitutif de l'O.I.

Même, si nous admettons que, dans le cas d'une O.I., la conclusion d'accords d'assistance technique non prévus constitue une compétence nouvelle, la légitimité de l'acquisition de nouvelles compétences ne doit pas être mise en doute à priori, car une O.I. est généralement un organisme dynamique et doit s'adapter aux circonstances.

La pratique de l'ONU et les institutions spécialisées relatives à la conclusion des accords d'assistance technique se fondent donc sur cette théorie.

B. Le recours aux accords d'assistance technique.

L'ONU et les institutions spécialisées, désireuses de réaliser leurs buts dans le cadre des fonctions énoncées par leurs actes constitutifs, ont conclu des accords d'assistance technique. Et bien que l'assistance technique ne figure pas explicitement dans la Charte des N.U., elle correspond aux fonctions prévues par celle-ci dans son Chapitre IX relatif à la coopération économique et sociale. L'Article 55 de la Charte dispose que : « Les N.U. favorisent... la solution des problèmes internationaux dans les domaines économiques, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ». Cette rédaction large de l'Article 55 a permis à l'ONU d'utiliser le procédé de la résolution pour envisager d'une manière générale tous les problèmes que peuvent se poser et toutes les fonctions qui peuvent être assumées par l'Organisation dans les domaines envisagés. (24) Et cela se justifie par le rôle dynamique qui doit être assumé par les O.I. pour envisager quotidiennement les problèmes nouveaux.

C'est par la technique de résolutions adoptées par l'ONU ou par les institutions spécialisées qu'on a réalisé une fonction particulière entrant dans une catégorie générale prévue ou la Charte

(24) Voir dans ce sens Feuer, «Aspects juridiques de l'Assistance technique»; p. 19.

ou par les actes constitutifs des institutions spécialisées. L'adoption de telles résolutions a été possible, grâce à une interprétation extensives de ces actes constitutifs des organisations donatrices d'assistance technique. Celle-ci a impliqué l'édification d'une institution juridique, (créations d'organes, l'emploi de méthode de gestion), superposée aux actes constitutifs par les résolutions des O.I. intéressées. Les plus importantes de ces résolutions sont en particulier la résolution 222 A (IX) du C.E.S., en date du 15 août 1949, qui a créé le programme élargi d'assistance technique, la résolution 1240 (XIII) de l'A.G. des N.U. adopté le 14 oct. 1958 concernant la création du Fonds spécial et la Résolution 2029 (XX) de l'A.G. des N.U.; adoptée le 22 Novembre 1965 qui a fusionné le Fonds spécial et le programme élargi d'assistance technique en un programme des N.U. pour le développement. (PNUD)

De toute façon ces résolutions posent les règles juridiques régissant la fourniture de l'assistance technique, et les principes généraux gouvernant les rapports d'une ou plusieurs organisations avec l'Etat prestataire.

Ces rapports prennent la forme conventionnelle. Et il s'agit dans le chapitre suivant d'analyser le régime juridique des accords d'assistance technique.

Ainsi nous pouvons conclure que, le fondement juridique de passer des accords d'assistance technique se trouve dans l'acte constitutif de l'Organisation. Celui-ci crée une « institution » ayant son propre droit et dotée de droits et d'obligations, c'est-à-dire d'une personnalité juridique.

La capacité de conclure des accords d'assistance technique qui est une preuve de la personnalité juridique de l'O.I., doit être recherchée dans les pouvoirs, conférés explicitement ou implicitement à l'Organisation, ou tels qu'ils sont développés dans la pratique.

Elle serait donc incompatible avec la lettre et l'esprit de la Charte constitutive, dans la seule hypothèse où la Charte contiendrait une disposition expresse interdisant à l'O.I. de conclure ce type d'accord.

Chapitre II. Le processus d'élaboration des Accords d'A.T.

Le problème du fondement juridique de capacité des O.I. de conclure des traités, y compris les accords d'assistance technique, étant ainsi résolu, il s'agit ensuite d'examiner comment ces organisations ont, dans la pratique, exercé la conclusion de ces accords avec les Etats prestataires. Cette examen sera mené dans l'esprit de montrer leur originalité particulière par rapport aux accords de droit international dont les règles ont été codifiées par la Convention de Vienne en Mai 1969.

Nous allons donc retracer les étapes successives des processus d'élaboration des accords d'assistance technique, par les organes qui vont se trouver à l'intérieur de l'O., investis de cette capacité et habilités à l'exercer au nom de l'O.

Section I. Considérations générales.

A. Dénomination des accords d'A.T.

Il ya une variété d'accords d'assistance technique conclus par l'ONU ou les I.S., quant à leur désignation, leur objet, leur forme ou leur procédure de conclusion. Néanmoins, ces accords présentent, comme on va le voir dans le chapitre suivant le même caractère juridique que les accords internationaux.

Nous pouvons relever dans le Recueil des traités des N.U. différents noms pour désigner des instruments établissant des rapports relatifs à l'assistance technique, et le nom par lequel on désigne un accord d'assistance technique qui présente plus ou moins sa fonction ou son mode de conclusion.

Dans la pratique, l'ONU et les I.S. ont choisi pour ces accords

les mots suivants : Accord (1), accords de base (2); accords-types (3), accords complémentaires (4), échange de lettres), échange de lettres constituant un avenant (6), échange de lettres constituant un accord (7), accord-type d'assistance opérationnelle (8), échange de notes (9), accords subsidiaires (10), plan d'opérations (11), addenda (12) lettre constituant procès-verbal accord (13), accord-type révisé d'assistance technique (14), accord-type opérationnel (15), accord d'assistance technique.

Il semble que l'ONU et les I.S. ont choisi délibérément les mots désignant les différentes catégories d'accords qu'elles ont conclus. Ainsi les « accords de base », dénommés depuis 19 « accords-types », les accords-types révisés, les accords type d'assistance technique, les accords d'assistance technique, ... etc. signifient une catégorie d'accords qui sont en quelque sorte des accords de principes. Leur objet est d'appliquer à l'Etat signataire le système prévu par les résolutions des N. U. et les I.S. sans entrer dans le détail des prestations. Il prend la forme d'un accord-type. Alors que les termes « accords complémentaires » ou « subsidiaires », « plan d'opération » visent la modalité pratique détaillée de telle ou telle présentation (16).

L'échange de lettres ou de notes est un instrument utilisé pour modifier ou interpréter un accord déjà conclu ou à lui est sou-

-
- (1) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 110 p. 97.
 - (2) idem par exemple : R.T.N.U. Vol. 180 p. 71.
 - (3) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 535 p. 388
 - (4) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 76 p. 147
 - (5) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 345 p. 121
 - (6) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 550 p. 425
 - (7) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 564 p. 201
 - (8) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 551 p. 5
 - (9) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 486 p. 410
 - (10) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 110 p. 94
 - (11) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 104 p. 203
 - (13) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 141 p. 398
 - (13) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 538 p. 346
 - (14) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 570 p. 181
 - (15) Voir par exemple : R.T.N.U. Vol. 563 p. 106
 - (16) Voir par exemple l'accord complémentaire entre l'ONU, FAO et la France pour FEZAN, R.T.N.U. Vol. 182; ONU - Salvador, R.T.N.U. Vol. 93, p. 370.

vent annexé. Il consiste en deux instruments unilatéraux, émanant d'un Etat et une ou plusieurs organisations, qui se lient par le processus d'échange. L'un d'eux contient une offre proposée d'un accord et l'autre contient une acceptation de l'offre. Nous avons relevé des cas encore plus simples. Il s'agit de ce que l'on appelle « l'accord-lettre » (17), il s'agit d'une lettre en duplicata. La partie à qui elle est adressée, doit s'elle est consentante, en signer une et la retourner, l'accord entrant en vigueur à partir de la dernière signature.

En matière d'accords d'assistance technique la remarque de M. Lauterpacht nous paraît relativement juste. Par cette remarque dans son premier rapport sur le droit des traites il nous dit qu'« aucune méthode n'a semblé présider aux choix des différentes expressions qui apparaissent dans les exemples ci-dessus, comme dans beaucoup d'autres cas, et rien n'indique pourquoi elles ont été employées ».

En effet, l'appellation des accords d'assistance technique pouvait montrer l'objet et la forme de l'accord et influait plus ou moins sur l'exercice de la conclusion de l'accord. Mais quelque soit leur dénomination, l'expression « accord international » s'étend aux accords d'assistance technique, puisqu'ils sont conclus entre deux sujets de Droit International et sont régis par lui, comme on va le démontrer ultérieurement.

B. Les parties contractantes :

Le terme « partie » désigne dans le cas d'un accord d'assistance technique, l'existence d'une part d'un Etat (ou plusieurs Etats) qui a accepté d'être lié par le dit accord vis-à-vis d'un autre contractant qui est une ou plusieurs organisations d'autre part.

Dans chaque accord, les noms des parties contractantes figurent dans le préambule de l'accord. Mais cette indication peut être accompagnée de la signature, ou assortie des signatures elles-mêmes. De la définition du terme « partie » il ressort qu'on doit

(17) Voir par exemple R.T.N.U. Vol. 261, p. 266.

faire plusieurs distinctions. Celles-ci pourraient avoir une importance particulière sur la conclusion et la validité de l'accord. Le premier rapport de Fritzmaurice sur un projet sur le traité déclare dans son article 16 § 2 : « l'indication dans un traité des Etats au nom desquels il a été conclu à l'origine est une condition essentielle de sa validité formelle ». (18)

En effet, un accord conclu par une Organisation offrante et un Etat prestataire est bilatéral, mais si l'accord a été conclu par plusieurs Etats ou plusieurs organisations, nous sommes en présence d'un accord multilatéral.

Toutefois la pratique de l'ONU et des I.S. en matière d'assistance technique a recours à la création de rouages chargés de la gestion de l'assistance, lorsqu'il s'agit de plusieurs organisations participant à l'assistance.

La résolution 222 A (IX) de l'A.G. qui a constitué le P.E.A.T. a prévu la création du B.A.T. Celui-ci par l'intermédiaire de son Président-Directeur ou de son représentant conclut les accords d'assistance technique. Il se considère ainsi comme partie à l'accord qui représente les organisations membres du BAT. Après le 1er Janvier 1966, date à laquelle le PNUD a été créé conformément à la résolution 2029 (XX) adoptée par l'A.G. des N.U., le Conseil d'administration du PNUD a reçu le mandat d'examiner et d'approuver les accords. Il est signalé dans ceux-ci comme une partie contractante.

La notion de partie apparaît également dans la distinction entre les accords de base et les accords complémentaires. Elle a une certaine influence sur le processus de la conclusion de l'accord. Ainsi, dans la pratique des N.U. et des I.S., c'est un Etat indépendant qui conclut toujours la première catégorie d'accord. Tandis que la deuxième catégorie peut être conclue par le territoire administré et dont les relations internationales sont conduites par un autre Etat. (19) De la part des Organisations, si les accords de base

(18) A (CN. 4/101) p. 16.

(19) C'est ainsi par exemple que l'accord de base entre l'OMS et le Royaume-Uni relatif à la fourniture d'une assistance technique aux territoires

ont été conclus jadis par le BAT et le sont actuellement par le PNUD en tant que partie représentant celles-là, les accords complémentaires peuvent être conclus par les O; agissant conjointement ou séparément. (20)

Section 2. La formation des accords d'assistance technique.

L'élaboration des accords d'assistance technique suit une procédure qui consiste essentiellement à négocier l'accord qui va être signé ultérieurement. Nous posant ce problème de la négociation de l'accord, il s'agit d'aborder quatre séries de questions :

— Qui a le pouvoir de négocier un accord ? C'est le problème des pleins pouvoirs.

— Comment la négociation se présente-t-elle ? C'est le problème du rôle de la volonté de l'Etat demandeur d'assistance technique.

— Quels sont les organes chargés de négocier et de préparer l'accord ensuite ?

— Sous quelle forme l'accord va-t-il se présenter ?

A. Le problème de pleins pouvoirs.

Comme l'a défini F. Fritzmaurice dans son premier rapport à la C.D.I. sur le droit des traités (21) les pleins pouvoirs « désignent l'instrument ou le document formel autorisant une personne donnée à représenter un Etat en vue soit de négocier ou de conclure un traité, soit de le négocier et de le conclure ».

sous-tutelle, territoire non autonomes et autres territoires dont le dit gouvernement assure les relations internationales dispose dans son article premier. « Ces accords complémentaires seront conclus entre l'O. et les Gouvernements du territoire intéressé agissant avec l'autorisation du Gouvernement du Royaume-Uni ». Voir RTNU Vol. 121, p. 78. Voir également RTNU Vol. 92, p. 31. Voir aussi l'accord signé le 12.8.60 entre FSNU et les Pays-Bas agissant pour le compte du Surinam dont l'art. 1er dispose que « 2. Pour chaque projet, le Gouvernement du Surinam, le Fonds Spécial et l'Agent chargé de l'exécution conviendront par écrit d'un plan d'opération. »

(20) Voir par exemple, R.T.N.U. Vol. 92, p. 31.

(21) Voir (A/CN. 4/101), p. 112.

Certains documents officiels des O.I. jettent la lumière sur la pratique de celles-ci à propos des pleins pouvoirs. C'est ainsi que le 11 juillet 1949, le Secrétaire Général adjoint chargé du Département juridique a adressé aux Etats membres une lettre dont un extrait est reproduit ci-après : (22)

« Les pleins pouvoirs doivent émaner, en conformité avec la règle constitutionnelle propre à chaque Etat, soit du chef de l'Etat, du Chef du Gouvernement ou des ministres des affaires étrangères. Ces pleins pouvoirs doivent spécifier clairement l'instrument visé et en donner le titre exact et intégral ainsi que sa date :

« Dans certains cas exceptionnels et pour des motifs d'urgence, si par exemple se posent des conditions de délai, des pouvoirs télégraphiques sont susceptibles d'être acceptés à titre provisoire, mais encore faut-il que le télégramme émane soit du Chef de l'Etat, du Chef du Gouvernement ou du Ministre des affaires étrangères, et qu'il soit confirmé par une lettre de la délégation permanente ou du plénipotentiaire affirmant le caractère d'authenticité du télégramme. Le texte du télégramme doit également indiquer le titre de l'accord visé et préciser si le plénipotentiaire est autorisé à signer avec ou sans réserve d'acceptation intérieure, enfin préciser que des pouvoirs réguliers sont envoyés immédiatement par courrier ».

Il importe de noter que le fait pour un représentant d'un Etat ou d'une O.I. d'être habilité par ses pouvoirs à négocier un accord, ne l'habilite pas à signer l'accord sauf dans le cas s'il est muni des pouvoirs généraux. Et il est dans l'intérêt des deux parties négociant l'accord, que chacune doit s'assurer que l'autre plénipotentiaire n'exède pas ses pouvoirs. Cette fonction a pris d'autant plus d'importance que le nombre des accords qui prévoient que les Gouvernements peuvent se lier définitivement par simple signature a augmenté depuis la création des N.U.

(22) LEG. 103/01 (1) AL in A/CN. 4/121 Annuaire de la C.D.I. 1959 Vol. II, p. 84. Le titre de cette lettre est significatif « Pratique du Secrétariat de l'ONU à l'égard de certaines questions soulevées à propos des articles relatifs au droit de traité ».

Quand aux O.I., celles-ci n'ont ni un Chef ni un Ministre des affaires étrangères.

Ce sont certains de ces actes juridiques des O.I. qui précisent les règles gouvernant les pleins pouvoirs et coïncident plus au moins à ce qu'a été cité plus haut. (23) Et nous devons également signaler que certains accords d'assistance technique précisent dans leur préambule ou dans leur clause finale que les « soussignés, représentant dûment autorisés de l'O., d'une part, et des Gouvernements... d'autre part, ont, au nom des parties, signé le présent accord ». (24)

B. L'initiative de demander l'Assistance Technique.

Un Etat demandant une assistance technique doit lui-même prendre l'initiative pour conclure un accord à ce sujet avec les Organisations intéressées, puisqu'il ne peut recevoir une aide que s'il la demande. Comme, l'a justement signalé M. Feuer, « Le système institué par les résolutions des Organes des N.U. ne peut fonctionner qu'à partir du moment où la présentation de demandes par les gouvernements réquerants et examen de celles-ci par les organes d'assistance technique aboutit à la conclusion d'accord entre les O.I. et les gouvernements intéressés. Si les résolutions sont les bases juridiques de la constitution du Service, les accords d'assistance technique constituent celles de son fonctionnement ». (25)

Toutefois, il faut faire quelquefois une distinction entre les accords de base et les accords complémentaires, contenant les plans

(23) Voir par exemple l'Art. XXI/4 du Règlement général de FAO qui dispose : « Les pleins pouvoirs habilitant le représentant d'un Gouvernement à signer une Convention ou un accord complémentaire, doivent être conférés par l'autorité qui peut d'elle-même engager l'Etat, telle que le Gouvernement, le Chef d'Etat, le Chef du Gouvernement, le Ministre des Affaires Etrangères ou les Ministres intéressés ». Egalement voir l'Art. 48 et 159 du Règlement général de OMM, in Documents fondamentaux de l'O., Genève 1959, OMM Doc. 15 D.

(24) Pour la pratique de certains I.S. voir par exemple la lettre en date du 7 Juillet émanant de FAO (A/6827/Add. I, p. 24), citée en A (Conf. 39/5 (Vol. I) p. 108. Egalement lettre en date du 24 Juillet 1967 émanant de l'U.I.T. (A/6827/Add. I, p. 38, citée en A (Conf. 39/5 Vol. I, p. 108).

(25) Feuer, op. cit., p. 32.

d'opérations établis en conformité des premiers, dans le cas où un Etat demandant la fourniture d'assistance technique pour un territoire dont il assume les relations internationales. Dans certains cas le Gouvernement de territoires administrés peut lui-même élaborer les plans d'opération de concert par l'O. et ce gouvernement agissant avec l'agrément du Gouvernement administrant, (26) tandis que l'Etat administrant prend l'initiative pour conclure un accord de base relatif à la fourniture d'assistance technique. (27)

C. Les Organes Négociants.

— Au niveau des O.I.

Dans la négociation des accords d'assistance technique, il faut admettre que l'ONU ou chaque I.S. est obligé de respecter ses propres règles constitutionnelles. Mais, rares sont les statuts des O.I. qui contiennent une indication à ce sujet. C'est en général, le Secrétaire général, le Directeur de l'O. (28) en tant qu'organe exécutif permanent qui est désigné pour représenter l'O. dans la vie internationale et, dans la négociation des Accords en particulier.

Les O.I., préparent d'avance des accords-types en matière d'assistance technique. Dans ce cas la phase de négociation disparaît. Et cette technique qui tend à uniformiser les règles conventionnelles dans certains domaines présente l'avantage de donner des textes clairs et assure une égalité de traitement entre les Etats.

C'est le Conseil Economique et Social qui a préparé les accords-types dont le modèle a été presque uniformément utilisé. (29)

Ainsi, l'assistance technique est subordonnée d'une part à un

(26) Voir par exemple l'accord de base entre le JINU et la Grande-Bretagne relatif à la fourniture d'une Assistance aux les territoires dont la Grande-Bretagne assume les relations internationales in RTNU, Vol. 18-, p. 62.

(27) Voir l'accord entre le FISE et Pays-Bas gissant pour le compte de Surinam. C'est le Pays-Bas qui a présenté la demande d'assistance au FSNU. Mais l'Art. 7 & 2 de l'accord dispos que : « pour chaque projet, le Gouvernement du Surinam, le FSNU et l'Agent chargé de l'exécution conviendront par écrit d'un plan d'opération... » Voir RTNU Vol. 372, p. 231.

(28) Voir par exemple l'Art. XIII al. 2 de l'acte constitutif de FAO, de même l'Art. XI al. 1 et al. 2 de l'UNESCO.

(29) TAB/I/Rev. 2, p. 66.

projet d'accord-type, et l'adhésion d'un Etat est conditionnée par une demande en ce sens. Ici la négociation prend la forme d'une demande présentée par le Gouvernement et l'examen de celle-ci est fait par l'O. On aboutit alors à la signature de l'accord. C'est un contrat d'adhésion et le terme « base » ou « type » exprime ce caractère.

Toutefois la phase de négociation surgit, et une véritable discussion (30) s'engage lorsqu'on conclut des accords complémentaires destinés à contenir les plans d'opération pour savoir les besoins de l'Etat ou relatifs à assurer l'application ou l'interprétation d'un accord type ou accord de base.

Mais tous les accords ne sont pas négociés véritablement par l'organe désigné par l'organisation internationale. Celui-ci peut-être un organe plénier et donc vaste. La négociation est faite dans ce cas par une délégation expresse de pouvoirs de l'organe qui est investi du « treaty making power », à un autre organe permanent et administratif. Cette autorisation de négocier est donnée par l'organe suprême ou plénier, investi de la compétence générale de traiter soit par l'acte constitutif de l'O.I. soit par une résolution de cet organe.

Ainsi, tout d'abord dans le cadre d'une seule organisation internationale, son Secrétaire Général, le Directeur Général (31) ou leur représentant (32), ont reçu l'autorisation de négocier un accord. C'est effectivement dans le cas des programmes ordinaires que la négociation prend la forme bilatérale entre un Etat et une

(30) Voir par exemple l'échange des lettres entre le FSNU et Laos à propos de l'accord signé le 30 Avril 1960 ou nous pouvons lire « se référer aux négociations qui ont précédé la signature de l'accord de bas entre... notamment aux discussions qui ont eu lieu... » Voir RTNU, Vol. 361, p. 186. Voir également l'échange de lettres entre la Chine et le FSNU le 20 Sept. 1960 in RTNU Vol. 375, p. 45.

(31) Voir par exemple l'Art. XV de FAO qui autorise le Directeur Général à négocier certains types d'accords. Egalement l'Art. 29 de OMS qui dispose que le Conseil exécutif peut autoriser le Directeur Général à prendre les moyens nécessaires pour combattre les épidémies ce qui implique le pouvoir de négocier de tels moyens avec les Gouvernements. L'Art. 29 dispose expressément que le Directeur Général peut déléguer ses fonctions ».

(32) Voir par exemple l'Art. 33, de l'Acte constitutif de l'OMS.

O. Mais ce qui fait l'originalité des accords d'assistance technique conclus par l'ONU ou sa famille, réside dans la délégation des pouvoirs de négocier et de conclure par des résolutions des dites O.I. Nous savons que la mise en œuvre des programmes d'assistance technique effectués en commun par plusieurs organisations internationales requiert une coordination plus accentuée que les programmes ordinaires effectués dans le cadre normal des relations bilatérales. En effet, l'assistance technique, est donnée par l'ONU dans les domaines qui n'exigent pas le concours d'une organisation à compétence spéciale et par les institutions spécialisées dans les domaines qui leurs sont propres. Pour assurer la coordination entre les activités de ces diverses organisations, il a été mis sur pied un système de mécanismes destinés à mettre en œuvre cette coordination par le moyen d'organismes créés et investis des pouvoirs spéciaux par des résolutions de l'ONU.

L'Assemblée Générale des N.U. en vertu de la Charte, peut en effet, « discuter toute question ou affaire rentrant dans le cadre de la Charte » et « adresser des recommandations » soit aux Etats membres, soit aux autres organes de l'organisation (33), soit aussi aux institutions spécialisées. (34)

En vertu de ces compétences, le Conseil Economique et Social en tant qu'organe chargé de mettre en œuvre le progrès économique et de coordonner l'action des I.S. a décidé de créer les organes de coordination de l'Assistance technique. Cette création a été approuvée ensuite par l'Assemblée Générale. En approuvant cette action, celle-ci « se présente comme ressemblant singulièrement à une autorité supérieure du tutelle, non seulement à l'égard de l'ONU mais aussi vis-à-vis des I.S. ». (35)

L'organe principal de l'assistance technique, et le premier être créé en cette matière, est le Bureau d'assistance technique (BAT). (36) Il est composé de directeurs généraux ou secrétaires

(33) Article 12 de la Charte.

(34) Articles 58 et 60.

(35) Feuer, op. cit., p. 63.

(36) Créée par la Résolution 222A (IX) modifiée par les Résolutions 4331 (XIV) et 542 (XVIII).

généraux (ou de leurs représentants) de l'ONU et des I.S. participant au Programme élargi. C'est un organe-interorganisations de coordination et de liaison. Sa mission principale en ce qui concerne les accords d'assistance technique est d'examiner et de discuter les demandes d'assistance, ainsi il conclut ces accords, par l'intermédiaire du président-directeur.

Le BAT a été présidé par le S.G. des N.U. puis par un Président-Directeur en vertu de la Résolution 433 A (XIV). Les décisions en son sein peuvent être prises à la majorité des membres présents et votants, sous condition d'accord entre ceux-ci et le président-directeur. Celui-ci, a reçu parmi ses attributions, le pouvoir d'examiner les propositions présentées au sujet des programmes par les organisations participantes en s'efforçant de faciliter, d'accord avec les gouvernements, la mise au point de programmes coordonnés pour chaque pays.

Par sa composition, sa mission et son fonctionnement c'est un organe commun indépendant. S'il négocie (et signe) un accord d'assistance technique par l'intermédiaire de son Président-Directeur, il le fait au nom des organisations. Bref, il est le délégué des organisations qui le composent.

Il faut noter également le rôle que jouent les Représentants-résidents, en conseillant les Gouvernements au sujet de l'aide que ceux-ci peuvent obtenir, et en les aidant à formuler leurs demandes d'A.T. Ils peuvent également être chargés par le Président du BAT de négocier les accords de base et autres accords généraux. Ils peuvent aussi être appelés par les organisations participantes à négocier des accords pour leur compte. Ils peuvent aussi remplir les mêmes fonctions en ce qui concerne les programmes ordinaires de diverses organisations.

Par la Résolution 1240 (XIII), adoptée le 14 Octobre 1958 l'A.G. des N.U. a créé le Fonds Spécial comme fonds distinct consacrant son assistance aux projets importants. Il est géré par un Directeur général et un Conseil d'administration. Celui-ci prépare pour chaque projet ou programme, soumis par le Directeur Général, un projet d'accord avec le Gouvernement ou les Gouvernements demandeurs, ou le cas échéant, un projet d'accord avec

le Gouvernement ou les Gouvernements demandeurs, ou les cas échéant, un projet d'accord avec l'agent ou les agents chargés de l'exécution du projet. Il prendra une décision finale sur les programmes et projets soumis par le Directeur Général et l'autorisera à conclure les accords nécessaires. Nous voyons également ici la délégation par les O. participant à ces organes de pouvoir conclure en son nom les accords d'AT., et la délégation par ces organes à leur tour leurs pouvoirs au Directeur Général.

Nous mentionnons également l'existence d'un accord type du Fonds Spécial des Nations Unies. (37) De même il existe un accord-type de l'UNICEF. (38) Par sa Résolution 2029 (XX) adoptée le 22 Novembre 1965, l'A.G. des N.U. a fusionné le Fonds Spécial et le Programme élargi d'assistance technique en Programme des N.U. pour le Développement (PNUD) (39). Le Conseil d'administration du Fonds spécial était remplacé par le Conseil d'administration du PNUD, composé par des représentants des Etats membres de l'ONU ou des I.S. ou de AIEA, le Directeur Général du Fonds Spécial devenait le Directeur du PNUD. Ils ont reçu les mêmes attributions de leurs précédents. En outre, le dit Conseil définira et dirigera la politique général du PNUD dans son ensemble, ainsi que celle des programmes ordinaires d'assistance technique de l'ONU. Quand au BAT il a été remplacé par le Bureau consultatif inter-organisation du PNUD présidé par le Directeur ou le Codirecteur (40) et comprendra le S.G. des N.U. et les Chefs des secrétariats des I.S. et de l'AIEA ou leurs représentants. Sa mission est notamment de donner son avis à la direction concernant les programmes et projets présentés notamment par les Gouvernements par l'intermédiaire du représentant-résident, avant qu'ils ne soient soumis pour approbation au Conseil d'administration; d'être consulté sur le choix des Institutions chargées d'exécuter tel ou tel projet.

De ce qui précède, nous pouvons conclure d'une part, que les divers organismes-interorganisations qui ont reçu différentes déno-

(37) Voir SF/L. 12/Add. 14, Rev. 1 et SF/L. 121/Add. 15.

(38) Voir E/ICEF/19 et E/CEF/118.

(39) Entre en vigueur le premier Janvier 1966.

(40) A partir du 1er Janvier 1969, 1^{er} Poste de Codirecteur a été remplacé par un Poste de Directeur adjoint.

minations, avaient le pouvoir délégué par l'ONU et les I.S. de négocier — et de conclure — au nom de celles-ci les accords en matière d'assistance technique.

Mais l'organisme qui a reçu la délégation de conclure des accords, doit être en mesure d'établir, le cas échéant, la preuve de cette délégation. D'autre part, lorsqu'une O.I. veut s'engager en matière d'assistance technique, c'est son acte constitutif qui détermine le ou les organes habilités à conclure des accords. En cas d'absence de dispositions explicites dans l'acte constitutif, est considéré comme représentant l'O.I. pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un accord, l'organe plénier ou d'autres organes lorsque l'accord rentre dans le cadre de fonctions autonomes qui leur sont reconnues par l'acte constitutif de l'O.I.

Aussi le contenu de l'article 7 de la Convention de Vienne devrait être modifié d'une manière à tenir compte des données mentionnés auparavant pour qu'il puisse être applicable aux accords d'A.T. en particulier, et aux accords conclus par les O.I. en général.

— Au niveau des Etats.

Un certain nombre de Gouvernements bénéficiaires ont créé des services spéciaux chargés de l'A.T. qui aide l'organe national compétent à demander et à recevoir les prestations. Celui-ci est le Ministère des Affaires Etrangères. Ce dernier peut déléguer partiellement sa compétence aux ministères techniques intéressés. Ainsi la négociation d'un accord est normalement confiée au Ministre des Affaires étrangères d'un Etat ou son représentant aux N.U., ou un fonctionnaire spécialisé, ou par un Ministre intéressé ou son représentant.

D. Les formes des Accords.

Les accords en matière d'assistance technique peuvent varier quand la négociation aboutit à la rédaction d'un texte écrit. Ils peuvent prendre généralement la forme d'un accord solonnel, comme par exemple tous les accords-type ou accords base. La conclusion de tels accords compris dans un instrument unique comporte en général toutes les phases habituelles de la conclusion des

traités, à savoir la négociation, l'établissement du texte, la signature et la ratification ou l'approbation.

Un accord pourrait aussi être moins formel quant au processus de sa conclusion, comme l'échange des lettres ou des notes. Mais un tel accord pourrait intervenir après une négociation (41) ou discussions, ou simplement sur l'initiative d'une partie (42). Il est souvent réservé aux accords complémentaires (43), d'interprétation (44) ou de succession. (45) Ils peuvent quelquefois prendre une forme encore plus simplifiée que M. Schneider a qualifié de « Lettres agréments » (46); il s'agit d'une lettre établie en duplicate, signée devant la partie à laquelle elle est envoyée.

Il arrive également qu'une lettre constitue un procès-verbal d'accord. (47)

Quelle que soit la diversité des méthodes formelles, simples ou complexes, celles-ci ne s'écartent pas des formes habituelles qu'on rencontre dans les accords inter-étatiques. Car les Etats ont tendance à imposer la forme étatique dans leurs rapports conventionnels.

Section 3. La conclusion des Accords.

Le terme « conclure », dans un premier sens signifie l'engagement définitif des parties; lorsque la ratification est nécessaire pour l'entrée en vigueur de l'accord, c'est celle qui marque la conclusion de celui-ci. Dans un autre, il désigne la négociation,

-
- (41) Voir par exemple l'échange des lettres entre le FSNU — la Chine in RTNU, Vol. 375, p. 45 où nous pouvons lire. « ... J'ai l'honneur de consigner ci-après certaines interprétations dont nous avons convenu à la suite de négociations... », également FSNU — Laos in RTNU, Vol. 361, p. 186.
- (42) Voir par exemple l'échange de lettre entre l'ONU et Tanganika in RTNU Vol. 479, p. 15. Voir également infra, Note 47.
- (43) Voir par exemple l'échange des lettres in RTNU, Vol. 121, p. 117.
- (44) Voir par exemple l'échange de lettre entre le Royaume-Uni au nom de Kenya in RTNU, Vol. 478, p. 441 et l'échange de lettres entre Rwanda et l'OMS in RTNU, Vol. 514, p. 21.
- (45) Voir par exemple RTNU, Vol. 564, p. 201.
- (46) Schneider, op. cit., p. 41.
- (47) Voir par exemple la lettre signée par l'OMS et Zambia in RTNU, Vol. 538, p. 346.

l'établissement d'un instrument et non pas l'acte par lequel les parties conviennent d'être liées. Le premier sens est soutenu par Basdevant (48), l'autre par Brierly (49) et Fritzmaurice. (50)

Le plan adopté pour notre travail indique clairement notre choix pour le premier cas. Et il nous semble que lorsqu'un organe d'une organisation internationale ou un Etat est compétent pour conclure des accords, on entend par là que l'organe peut engager l'entité dont il dépend par voie d'accord car il a reçu la compétence de « treaty making power ».

Et dès l'approbation de l'accord, soit qu'elle prenne la forme d'une simple signature ou d'une ratification, l'Etat ou l'O.I. doit s'abstenir de certains actes. C'est-à-dire que l'article 18 de la Convention de Vienne sera pleinement applicable en cette matière, stipulant qu'« un Etat doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but :

a) lorsqu'il a signé le traité ou échangé les instruments constituant le traité sous réserve de ratification d'acceptation ou d'approbation, tant qu'il n'a pas manifesté son intention de ne pas devenir partie au traité... »

b) ...

Mais quel est l'organe compétent pour conclure les accords dans les O.I.

Cette question ne se pose pas évidemment lorsque l'acte constitutif désigne l'organe compétent. Mais la question surgit en l'absence d'une disposition concernant ce sujet.

Trois théories sont avancées à propos de l'organe investi du « treaty making power » de l'O.I.

La première soutenue par Brierly (51) et Dupuy (52), adopte

(48) Basdevant, règles générales du droit de la paix. RCADI. 1936, IV, p. 545.

(49) A/CN. 4/43, p. 8.

(50) A/CN. 4/101, p. 23.

(51) A/CN. 4/23 p. 27, Premier Rapport de M. Brierly à la C.I.J.

(52) Dupuy, « Le Droit des Relations entre les O.I. », in RCADI 1960; II, p. 592.

la présomption en faveur de l'organe plénier. Ainsi Brierly écrit... « lorsque la question n'est tranchée ni expressément ni implicitement par sa constitution, la capacité d'une Organisation pour faire des traités réside dans son organe plénier, au sein duquel sont représentés tous les Etats dont les souverainetés respectives sont la source originelle de tout pouvoir de l'Organisation ».

Selon la deuxième théorie, soutenue par Mme Detter (53) et Fritzmaurice (54) « c'est l'organe suprême qui est investi de la capacité de conclure, que cet organe suprême soit ou non l'organe plénier ».

La troisième théorie est en faveur de la capacité innée du « Chief Executif Officer » de « treaty making power ». Cette thèse a été soutenue par Kasme à propos des N.U.

Il est clair que dans les O.I. il n'existe pas un organe unique, comme dans les Etats, investi du treaty making power (55). Il y a normalement un pluralisme des organes dotés de ce pouvoir, et le contenu de l'accord détermine l'organe compétent. Donc, la compétence des organes des O.I. en matière de conclusion des traités est fonctionnelle. Faute d'une norme expresse, chaque organe peut conclure des accords pour les matières qui rentrent dans sa compétence de fond. Mais cette compétence, ou bien est implicitement déléguée au Secrétaire Général de l'O. ou au Chief Executif Officer lorsqu'elle est effectivement exercée par eux, ou bien elle est exercée explicitement par eux sur la base d'une résolution de l'organe compétent.

Nous allons exposer successivement les différentes phases de conclusion des accords d'A.T.

A. La signature.

a) Fonctions de la signature.

(53) Detter I. « The organs of international organisations exercising their treaty making power », in BYIL, 1962, p. 421.

(54) Fritzmaurice « The Law and Procedure of the International Court of Justice », in BYBIL, 1952.

(55) Cette thèse soutenue par Parllieri et Kasme nous paraît le plus juste. Voir Parllieri « La formation des traités dans la pratique internationale contemporaine », in RCADI, 1949, I, p. 469, Kasme, *op. cit.*, p. 180.

Dans la procédure de conclure des accords interétatiques, la signature remplit traditionnellement deux fonctions : elle sert fondamentalement à arrêter le texte d'un projet d'accord comme authentique. D'autre part elle sert rarement d'exprimer le consentement d'un Etat à être lié définitivement par un accord. (56) De même, la signature, remplit les mêmes fonctions dans la conclusion des accords conclus par les O.I.

Il appartient alors aux deux parties d'un accord de s'assurer au moment de la signature que les pleins pouvoirs des représentants sont suffisamment précis pour déterminer si la signature doit ou non être suivie de ratification ou d'une action ultérieure; en pareil cas, une signature non accompagnée de la mention « sous réserve de ratification » devant lier définitivement le Gouvernement du plénipotentiaire qui l'appose, sans autre action nécessaire. Or, la consultation de Recueil des Traités des N.U. montre que la plupart des accords d'assistance technique sont entrés en vigueur dès la signature. C'est-à-dire sans ratification et simplement par une procédure sommaire. Ce fait montre bien le rôle prépondérant que joue la signature dans les accords d'assistance technique comme moyen normal d'assurer les obligations contenue dans ces accords par rapport à la ratification pour l'approbation. (57) Les accords conclus par cette manière s'appellent les accords en forme simplifiée.

Quand la signature est le moyen d'authentifier un texte, elle est étroitement liée à celle de la ratification. Elle marque dans ce cas l'obligation pour les organes de l'Etat comme pour l'Organisation d'agir de bonne foi en procédant à la ratification.

b) Organes compétents pour signer de la part des O.I.

La clause finale des accords d'assistance technique prévoit habituellement la disposition suivante : « En fait de quoi les sous-signés, représentants dûment habilités des organisations, d'une

(56) Voir les articles 10 et 11 de la Convention de Vienne sur le Droit des traités du 23 Mai 1969.

(57) Ce fait est constaté également par M. Lauterpacht à propos de traités conclus en général. Voir le premier rapport de M. Lauterpacht à la C.D.I. (A/CN. 4/63), p. 64.

part, et du Gouvernement d'autre part, on conclut au nom des Parties, signé le présent accord... » (58)

Pour les O.I. c'est le Président-Directeur de BAT et après du PNUD qui signe l'accord dans le cadre de l'assistance technique fourni par les N.U. et les I.S. (59) ou par le codirecteur qui donne pouvoir de signer les accords de base, sous réserve des conditions fixées ou à fixer par le Bureau.

C'est ainsi que les représentant-résidents (60) ou les représentants régionaux (61) ou leur représentants sont autorisés à signer. Lorsqu'une organisation particulière conclut un accord, c'est le Secrétaire Général (62) ou le Directeur Général (63) ou l'agent mandaté à cet égard (64) qui sont appelés à signer. Pour le FSNU, c'est le Directeur Général (65) ou son représentant (66) qui signe les accords. Ils entrent en vigueur dès la signature.

Pour les organes subsidiaires opérationnels autonomes des N.U. qui ont reçu une certaine personnalité juridique, c'est le Directeur exécutif qui signe les accords conclus par ceux-ci. L'UNICEF a reçu par la résolution 57 (1) adoptée par l'AG, la compétence de conclure des accords dans l'accomplissement de ses fonctions. Il est entré effectivement en relations conventionnelles en matière d'assistance technique avec plusieurs pays. Ses accords ont été signés par son Directeur exécutif, (67) et ils entrent en vigueur à partir de la signature.

De même l'UNRWA, qui a été créée par l'A.G. sur la base de la

(58) Voir par exemple l'accord type d'Assistance Technique opérationnelle in RTNU, Vol. 551, p. 5.

(59) Voir par exemple RTNU, Vol. 76, p. 123.

(60) Voir supra Note 58. Egalement l'accord signé le 23 Sept. 1966, in RTNU, Vol. 573, p. 137.

(62) Voir l'accord tripartite ONU - FAO - Royaume Uni in RTNU, Vol. 76, p. 193.

(63) Voir l'accord entre (AIET) Turquie in RTNU, Vol. 573, p. 76, Accord entre UNESCO-RAU in RTNU, Vol. 489, p. 245.

(64) Voir l'accord entre OIR et le Pays-Bas in RTNU, Vol. 87, p. 241, et l'Accord OMS/UNICEF - Pakistan in RTNU, Vol. 13 L, p. 221.

(65) RTNU, Vol. 345, p. 3, voir aussi RTNU, Vol. 372, p. 333.

(61) RTNU, Vol. 551, p. 5.

(66) RTNU, Vol. 345, p. 187.

(67) Voir par exemple RTNU, Vol. 126, p. 119 RTNU, Vol. 349, p. 277.

résolution 302 (IV) pour aider les réfugiés de Palestine, conclut des accords en son nom, en tant qu'organe décentralisé de l'ONU, par l'intermédiaire de son Directeur Général (68).

Mais la signature d'un projet d'accord peut n'avoir qu'un rôle d'authentification du texte dans le cadre de ces organes, une approbation ultérieure devant intervenir.

c) Organes étatique compétents pour signer.

Nous n'avons pas relevé un accord signé par les Chefs d'Etat. Peut-être à cause du caractère secondaire des accords d'assistance technique. Toutefois un Premier Ministre peut y apposer sa signature. (70) Mais c'est normalement le Ministre des Affaires Etrangères (71) ou son représentant qui est chargé de liaison avec le BAT ou PNUD (72) ou avec les O.I. qui signe les accords d'assistance technique. Il est également habituel de voir le représentant plénipotentiaire de l'Etat à l'ONU ou à une O.I. signer l'accord (73), ou son représentant. (74) La signature engageant l'Etat peut également être opérée par le Ministre technique dont l'accord concerne directement son ministère. (75) Pour les accords complémentaires conclus avec l'OMS, les accords sont conclus entre le « Gouvernement, représenté par le département qui s'occupe, dans le pays, des questions de santé publique ». (76) Un organisme national chargé de ces questions techniques déterminées peut recevoir également la compétence de signer. (77)

(68) Voir par exemple RTNU. Vol. 182, p. 201.

(69) Voir par exemple l'accord entre l'ONU et la Yougoslavie in RTNU, Vol. 78, p. 173, également l'accord entre les deux entités in Ibid, Vol. 78, p. 179.

(70) L'accord entre le BAT et la Gambie in RTNU, Vol. 551, p. 5.

(71) L'accord entre Pays-Bas — OIR in RTNU, Vol. 176, p. 51.

L'accord entre FSNU - Laos in RTNU, Vol. 361, p. 172.

(72) RTNU, Vol. 345, p. 187.

(73) RTNU, Vol. 345, p. 105; RTNU, Vol. 375, p. 30.

(74) RTNU, Vol. 344, p. 29.

(75) Accord OIT - Equateur in RTNU, Vol. 100, p. 92; signé par les ministres de l'éducation publique. Les accords conclus avec l'O. sont signés par le ministre de la Santé. Voir par exemple RTNU. Vol. 110, p. 94.

(76) Par exemple RTNU, Vol. 110, p. 94; également Ibid, p. 101. *ibid.* p. 122.

(77) Voir l'accord conclu entre OACI - Thaïland signé par le président du conseil d'administration d'aéronautique d'Island in RTNU, Vol. 196, p. 133.

La signature peut enfin être effectuée par un organe commun représentant plusieurs Etats (78) et agissant en leurs noms.

B. La ratification et l'approbation (79)

a) l'approbation.

Les accords d'assistance technique formels ou à procédure complexe, comme M. Dupuy les appelle (80) par opposition aux accords informels ou à procédure sommaire, sont soumis à l'approbation par l'O.I. ou à ratification par l'Etat. Nous avons signalé que la plupart de ces accords entrent en vigueur dès la signature doit être suivie d'une approbation ou d'une ratification. Logiquement l'approbation doit être donnée après la signature. Mais il arrive que l'approbation donnée par une O.I. intervienne avant la signature. C'est notamment le cas des accords conclus par l'AIEA. Le Conseil des Gouverneurs doit exprimer son approbation par une résolution permettant la signature de l'accord. (81)

Les organes compétents pour s'engager dans le domaine international l'O.I. par l'approbation sont déterminés par l'acte constitutif de l'O. C'est souvent l'organe plénier comme l'A. dans le cadre des N.U. Mais il n'empêche pas que, parfois à titre exceptionnel, et comme on l'a démontré (82) l'organe compétent puisse déléguer l'exercice effectif du « treaty making power » à un autre organe de l'O. Cette délégation peut ainsi confier à un autre organe, le pouvoir d'approuver l'accord, (83) ou au Chef Exécutif

(78) Voir l'accord entre l'ONU et le Costa-Rica, le Salvador et Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, membres de l'Ecole supérieure d'administration publique de l'Amérique Centrale (ESAPAC) relatif à l'A.T. au profit de l'Ecole signé par le P.G. de l'ESAPAC le 3.12.58 RTNU, Vol. 345, p. 23).

(79) Nous devons mentionner que les accords d'A.T. utilisent différemment les termes « approbation » et « ratification ». Nous allons réserver le premier pour la manifestation du consentement des O.I. liée définitivement par l'accord et la 2^e pour celle des Etats.

(80) Dupuy, les Accords conclus par les O.I., Cour 68-69 à l'IHE

(81) L'Accord entre RAU et l'AIEA in RTNU, Vol. 525, p. 2. L' accord entre Argentine et AIEA, ibid. Vol. 525, p. 44.

(82) Nous l'avons signalé au niveau de l'élaboration de l'accord

(83) C'est notamment le cas où certains accords doivent être ratifiés par le BAT et ultérieurement par le C.A. de PNUD.

Officer. En tout cas, il est de règle que les accords conclus par l'intermédiaire du BAT, soient approuvés par celui-ci, puis par le Conseil Economique et social, par l'intermédiaire du CAT.

Nous mentionnons aussi le cas où certains accords sont signés et entrés en vigueur dès leur signature par un organe subsidiaire autonome de l'ONU, sous réserve d'approbation ultérieure par l'organe investi par délégation du « treaty making power ». (84)

b) La ratification.

De la part des Etats, la tendance générale est de se dispenser de la ratification et de se contenter d'assumer les obligations contenues dans les accords d'assistance technique dès leur signature par l'Agent compétent. Toutefois, cette constatation ne doit pas amener à dire que certains Etats n'exigent pas la ratification. Cette phase intervient dans tous les cas où les accords le stipule; dans la plupart des cas, et en règle générale, ils ne le sont pas, et les accords sont définitivement liés par la signature.

La ratification si elle est exigée par des nécessités d'ordre constitutionnel, s'effectue au moyen d'un instrument écrit (85) par une autorité qui, aux termes des règles internes de l'Etat qui ratifie, a compétence pour établir les instruments de ratification et dispose que l'Etat confirme et ratifie son consentement à être lié par le traité sur lequel il a déjà apposé sa signature.

Parmi les quelques accords exigeant la ratification, nous relevons celui qui a été conclu entre le FSNU et le Pays-Bas. L'Article X § 1 dispose : « Une fois approuvé, comme l'exige la Constitu-

(84) C'est notamment le cas de l'accord de base et de l'accord complémentaire conclus entre l'ONU et la Yougoslavie relatifs à une A.T., entrés en vigueur dès leur signature conformément à l'Art. V et IV respectivement des dits accords. Ils ont été signés par le Secrétaire exécutif de la C.E.E. (pour l'ONU) sous réserve d'approbation ultérieure par l'administration de l'A.T. Voir RTNU, Vol. 78, p. 173 et p. 179.

(85) Voir par exemple l'accord entre le FISE et Mauritanie dont l'Art. VIII & 1 dispose : « Le présent Accord prendra effet à la date à laquelle le FISE recevra du Gouvernement ratification écrite des formalités constitutionnelles prévues en la matière en République Islamique de Mauritanie ». in RTNU, Vol. 452; p. 278, aussi l'accord entre FNUE et Dahomey dans RTNU, Vol. 511, p. 231.

tion du Royaume des Pays-Bas, le présent accord entrera en vigueur à la date à laquelle le Directeur Général du Fonds Spéciaux recevra du Gouvernement du Royaume des Pays-Bas une notification à cet effet, (86) l'accord de base entre l'O.I.T. et l'Uruguay a stipulé qu'il entrera en vigueur à la suite de la ratification du Gouvernement de l'Uruguay conformément à l'alinéa a) de l'Article V qui dispose :

« Le présent Accord entrera en vigueur à la date de sa ratification ». Puis, à la fin de l'accord nous lisons la disposition suivante : « Le Gouvernement de l'Uruguay ratifiera le présent accord dès qu'il aura été approuvé par le pouvoir législateur ». (87)

Un autre exemple des accords nécessitant la ratification, est l'accord type d'assistance technique entre les O.I. membres du BAT et le Chili. (38) Cet accord est entré en vigueur à la date à laquelle le Président Directeur de BAT a reçu la communication du Gouvernement chilien déclarant que l'approbation législative requise par les dispositions constitutionnelles était obtenue, conformément à l'Art. VI. Cet article est intéressant à produire puisqu'il dissocie les dispositions de l'accord en deux parties en exigeant la ratification que pour l'une « le présent accord entrera en vigueur à la date à laquelle le Gouvernement chilien fera savoir au Président-Directeur du BAT que l'approbation législative acquise par les dispositions constitutionnelles, a été obtenue. Sans préjudice de ce qui précède, toutes les dispositions du présent accord qui pourront être exécutées dans le cadre des pouvoirs légaux du Président de la République du Chili et des clauses de tous autres accords applicables, seront appliquées à compter de la date de la signature de l'accord ».

Nous en concluons que la simplification des procédures d'élaboration et de contraction est la règle générale dans la passation des accords en matière d'assistance technique, et que la phase de

(86) RTNU, Vol. 372, p. 347.

(87) RTNU, Vol. 187, pp. 39-40.

(88) RTNU, Vol. 376, pp. 138-144.

ratification disparaît donc dans la plupart des cas vu l'objet de ces accords. C'est spécifiquement dans les accords complémentaires, ou dans l'échange de lettres ou de notes que cette phase est inexistante.

c — l'adhésion :

Il arrive à une ou plusieurs O.I. d'accéder à un accord d'assistance technique qui a déjà été signé ou ratifié et qui est déjà entré en vigueur. Mais, si la procédure traditionnelle est que l'Etat lui-même, manifeste sa volonté d'adhérer à un traité, il en est autrement dans le cadre d'assistance technique. C'est le BAT (ou après son successeur le Conseil d'administration du PNUD) qui prend cette initiative.

Au point de vue de la forme de l'adhésion, le procédé consiste dans l'échange de notes (89) ou l'échange de lettres (90) constituant des avenants à l'accord original. C'est le Président-Directeur du BAT qui envoie une note ou une lettre proposant l'adhésion d'une ou plusieurs O.I., et l'Etat contractant déclare son acceptation en ce sens.

d — Les réserves :

Les « réserves » faites aux accords d'assistance technique prennent la forme d'une annexe ou d'un échange de lettres ou de notes ayant pour fonction de modifier ou d'interpréter le texte d'un accord.

L'examen de ces « réserves » montre qu'elles sont formulées au moment de la signature de l'accord et connexées à celui-ci.

(89) Voir par exemple l'échange de notes constituant un avenant à l'accord de base conclu entre l'ONU, OIT, FAO, UNESCO, OMS, UIT, OMM, d'une part et Argentine d'autre part in (RTNU, Vol. 243, p. 187). Dans la lettre envoyée par le BAT le P.D. propose : « ... d'ajouter l'AIEA et l'UPU à la liste des O. participantes visées dans l'accord... » l'Argentine a accepté ces propositions. Voir le texte des notes in RTNU, Vol. 486, p. 140.

(90) Voir par exemple l'échange de lettres constituant un avenant à l'accord type d'A.T. entre l'ONU, l'OIT, ... et la Malaisie. (in RTNU, Vol. 423, p. 123. Le D.G. du BAT a proposé à la Malaisie « d'ajouter l'UPU à la liste des O. participantes visées dans l'accord ». Voir le texte des lettres in RTNU, Vol. 485, p. 369.

C'est surtout à l'égard des accords de conclus par le Fonds spécial des N.U. que les réserves ont formulées, leur objet varie d'un accord à l'autre. Mais elles se concentrent souvent sur l'article VII de la Section 4 de l'accord de base (91) Certains Gouvernements ont émis dans les réserves leur intention de ne pas accorder les immunités aux firmes ou organisations privées, ou à leur personnel, agissant en tant que sub-contractants (92) D'autres Gouvernements ont indiqué que les immunités seront accordées que dans des cas spécifiques. (93) La réserve peut également être formulée sur l'Article IX concernant le règlement des différends. (94) Enfin, les réserves peuvent être émises à l'égard des plans d'opérations. C'est ainsi que le Liban a déclaré que son plan des opérations doit contenir une clause prévoyant à l'égard des accords de base le règlement des différends qui pourront surgir entre le Gouvernement Libanais et l'Agent chargé de l'exécution des opérations par voie d'arbitrage. (95)

Il nous apparaît que le système des réserves dans le cadre des accords d'assistance technique s'écarte peu du système traditionnel, puisqu'il prend plutôt la forme d'une interprétation extensive d'un texte qu'une stipulation catégorique à la réglementation générale.

C. L'enregistrement.

L'enregistrement des traités est prévu et organisé par l'article

-
- (91) Voir le texte de cet Art. dans l'accord de base conclu entre le FSNU et le Brésil in RTNU Vol. 375, p. 21 dispose : « Le Gouvernement prendra toutes les mesures qui pourront être nécessaires pour que le Fonds Spécial et tout Agent chargé de l'exécution, ainsi que leur personnel et les autres personnes fournissant des services pour leur compte, ne soient pas soumis à des règles ou autres dispositions qui pourraient gêner l'exécution d'opérations entreprises en vertu du présent accord, et leur accordera toutes les facilités nécessaires à l'exécution rapide et satisfaisante des projets; leur accordera notamment les droits et facilités ci-après... »
- (92) Voir par exemple l'accord de base avec la Yougoslavie in RTNU, Vol. 344, p. 174.
- (93) Voir par exemple l'accord de base avec la Thaïlande in RTNU, Vol. 360, p. 112; également l'accord avec le Laos, *ibid.*, Vol. 361, p. 31.
- (94) La Turquie a indiqué que l'Arbitrage sera uniquement appliqué entre elle et le Fonds Spécial et que l'autre partie ou personne sont exclues pour ce mode de règlement RTNU, Vol. 360, p. 120.
- (95) Voir RTNU, Vol. 360, p. 254.

102 de la Charte des N.U. Les accords d'assistance technique sont soumis « ex officio » en Principe à l'obligation du dit article. Le défaut d'enregistrement d'un traité par un Etat membre aux N.U. est celui de l'inopposabilité relative du traité non enregistré. (96) En effet, selon l'Art. 4 du Règlement adopté (97) pour mettre en œuvre l'Article 102 de la Charte, les accords d'A.T. doivent être enregistrés d'office si l'ONU est partie, et si elle ne l'est pas ils doivent être effectués à la diligence des I.S., que l'Etat soit ou non membre de l'une d'elles. En fait, tous les accords en matière d'A.T. étaient enregistrés.

Cependant, les accords complémentaires, sauf ceux qui ont été passés les premiers (98) n'ont jamais été enregistrés ou publiés par le Secrétariat des N.U. Ils étaient qualifiés par le Répertoire de la pratique des N.U. être « essentiellement des accords administratifs ». (99) Ce qui n'est pas exact car leur caractère international comme on va le démontrer dans le chapitre suivant est indéniable. Mais il paraît qu'ils ne sont pas enregistrés vu leur importance secondaire et temporaire quant à leurs effets. C'est donc par

(96) L'art. 102 est ainsi conçu : « 1. Tout traité ou accord international conclu par un membre des N.U. après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera le plutôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui. 2. Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistrée conformément aux dispositions du paragraphe I du présent article ne pourra invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'Organisation ».

(97) L'A.G. des N.U. a adopté un règlement destiné à mettre en application cet Art. de la Charte. (Voir Répertoire de la pratique des N.U., 1955, Vol. V, p. 295. L'Art. 4 du Règlement dispose que : « 1. tout traité ou accord international soumis aux dispositions de l'Art. 1 du règlement (C'est-à-dire « tout traité ou accord international, quelle qu'en soit la forme et sous quelque appellation qu'il soit désigné, conclu par un ou plusieurs membres des N.U. ... ») sera enregistré d'Office par l'ONU dans les cas suivants : a) Quand l'ONU est partie au traité ou accord, b) Quand l'ONU est autorisée par les signataires du dit traité ou accord à effectuer l'enregistrement ». 2. Un traité ou accord international soumis aux dispositions de l'Art. 1 du présent règlement peut être enregistré au Secrétariat pour une I.S. dans les cas suivant : a) Quand l'Acte Constitutif de l'I.S. prévoit cet enregistrement; b) Quand le traité ou l'accord a été enregistré auprès de l'I.S. conformément aux termes de son acte constitutif; c) Quand le traité ou l'accord a autorisé l'I.S. à effectuer l'enregistrement.

(98) Accord FAO - Royaume-Uni en tant qu'un Etat administrant, in RTNU, Vol. 76, p. 142.

(99) Vol. V § 19, p. 344 (1956).

des nécessités pratiques, et non à cause de leur prétendu caractère administratif qu'ils ne sont pas enregistrés. Par contre, les accords de base, ou les accords-types ou bien encore les échanges de notes ou de lettres apparaissent comme devant être obligatoirement enregistrés.

La publication résulte de l'enregistrement. Par conséquent, alors que les accords de base... etc. sont en principe, toujours publiés dans le Recueil des Traités des N.U., les accords complémentaires ne le sont pas obligatoirement. Cependant il arrive qu'un accord de base prévoie l'autorisation pour le Secrétaire Général de l'ONU « d'enregistrer l'accord conformément aux dispositions de l'Article 102 de la Charte, ainsi que tous accords complémentaires conclus en vertu de l'Article premier dudit accord ». (100)

(100) Article V de l'accord entre l'ONU et la Thaïlande in RTNU, Vol. 90, p. 53.

Chapitre 3 Contexture et nature juridique des accords d'Assistance Technique

Section 1. Contexture des Accords d'A.T.

Il existe trois sortes d'accords d'assistance technique : Les accords de base, les accords complémentaires et les accords spécifiques. L'analyse de la contexture de chacun d'eux relève une divergence sensible quant à leur contenu.

A. Les accords de base.

Ces accords, dénommés depuis 1956, des accords-types standard agrément (1) sont en quelque sorte des accords de principe, ayant pour objet de rendre applicable à l'Etat signataire le système prévu par les résolutions des N.U. sans entrer dans le détail de prestations, et rédigé de manière générale et abstraite, suivant un modèle type. Ils sont conclus entre un Groupe d'O.I. représentées au BAT ou par une seule organisation (2) d'une part et le Gouvernement recepiant d'autre part. Habituellement l'Etat conclut l'accord lui-même, à sa charge ou son profit, mais il arrive, exceptionnellement d'ailleurs qu'un Etat en présente un autre dans la conclusion d'un accord. (3) Il est très important, dans des cas de ce genre, de bien voir pour quel Etat l'accord est conclu. Cela présente un intérêt au point de vue des conditions de validité de l'accord et de sa portée d'application. Le prototype de ces accords est celui conclu entre l'ONU, la FAO, l'OIT, l'UNESCO et l'OMS

(1) Voir par exemple l'accord signé par les O.I. membres du BAT et Chili in RTNU, Vol. 376, p. 112 par Coreá in RTNU, Vol. 306, par Singapour in RTNU, Vol. 573, p. 133.

(2) Voir par exemple l'accord de base entre l'O.I.A.C. et l'Ethiopie in RTNU, Vol. 96, p. 125.

(3) Voir infra note No. 4. Egalement l'accord de Base entre l'Italie et certaines O.I. représentées par le BAT, RTNU, Vol. 97, p. 293.

d'une part, et le Gouvernement du Royaume-Uni en qualité de Puissance administrante des territoires de Cyrénique et de Tripolitaine, d'autre part. (4)

Chaque accord à quelques détails près, utilise les mêmes formules que nous pouvons grouper en trois parties :

a. Le préambule.

En tête de l'accord se trouve d'ordinaire un préambule où sont énoncées les parties : les organisations internationales d'une part, et l'Etat ou les Etats d'autre part. Puis le préambule vise, inter alia, aux recommandations que le Conseil économique et social de l'ONU a formulé dans sa résolution 22 (IX) du 15 août 1949; ou bien il vise « les résolutions et décisions des Organisations concernant l'A.T., que les Organisations ont adoptées en vue de favoriser le progrès et le développement économique et social des peuples ». (5)

Cette deuxième partie du préambule indique donc que les résolutions et les décisions citées, sont le fondement de l'accord, et les sources du droit de l'assistance technique, puisqu'elles servent de base à des processus juridico-diplomatiques concrétisés par les accords. (6) Ces indications, présentent également un réel intérêt juridique. Il est en effet possible d'appliquer la théorie du motif déterminant pour interpréter l'accord.

Enfin le préambule prévoit que les parties « entendent s'acquitter de leurs obligations réciproques dans un esprit d'amicale coopération... ». Cela veut dire que la jouissance des droits et avantages résultant de qualité d'une partie de l'accord ne peut être obtenue que si les charges inhérentes à la qualité de partie sont loyalement assumées.

b. Le dispositif.

(4) Signé le 15 Sept. 1950, voir le texte de l'accord RTNU, Vol. 76, p. 123.

(5) Voir par exemple l'accord-type révisé d'assistance technique in RTNU, Vol. 573, p. 135.

(6) Sloan « Technical Assistance for Economic development : « Programme of United Nations and Specialized Agencies International Conciliation, Janvier 1950.

Il est nécessaire de se limiter ici à quelques indications sommaires en raison de la diversité du contenu du dispositif.

Le dispositif est rédigé en articles groupés sous les rubriques suivantes :

- Fourniture d'une assistance technique.
- Coopération du Gouvernement en matière d'assistance technique.
- Obligations administratives et financières des Parties ou probablement d'un tiers. (7)
- Publication des résultats.

Les accords entre le Fonds Spécial des U.N. ou ceux du PNUD, et les Etats contiennent à peu près les mêmes rubriques. En plus, ils énumèrent d'une part les conditions dans lesquelles les projets doivent être exécutés; et les voies du règlement des différends d'autre part.

A côté des dispositions proprement dites, la dernière sorte d'accords, comporte des annexes, sous la forme de lettre connexe (8) ou d'un échange de lettres (9) ou d'un protocole (10) destinés à régler des détails d'ordre technique.

Il n'y a pas lieu d'examiner ici le contenu de ces dispositions, qui n'entre pas dans le cadre de cette étude.

c. Clauses finales générales.

On trouve aussi à la fin de l'accord des Clauses diverses concernant surtout l'application de l'accord : entrée en vigueur, modi-

(7) L'accord entre le FSNU et les Pays-Bas pour le compte du Surinam spécifie les obligations juridiques du gouvernement de ce dernier à propos des plans d'opérations. RTNU, Vol. 331, p. 333.

(8) Voir l'accord conclu entre le FSNU et le Brésil, RTNU, Vol. 376, p. 20.

(9) Voir l'accord avec la Pologne et le FISE, *ibid*, Vol. 344, p. 20, et l'accord entre PNUD et l'Australie, *ibid.*, Vol. 590, p. 3.

(10) Accord entre l'OACI et l'Islande, RTNU, Vol. 196, p. 203, et l'Annexe A (plan d'opération pour stage régional accéléré de Nutrologie) de l'accord conclu entre l'OMS, FAO et l'Inde, RTNU, Vol. 104, p. 203.

fication, dénonciation; certains traités comportent des clauses sur le règlement des différends.

B. Les accords complémentaires.

Les O.I. fournissent à l'Etat « l'assistance technique définie dans des accords complémentaires que les Organisations concluent, ensemble ou séparément, avec l'Etat en application de l'accord de base ». Ainsi les accords complémentaires envisagent les modalités pratiques de telle ou telle prestation. Les formes de ces accords sont plus souples que les accords de base vu la diversité de prestations définies dans chaque accord. (11) Toutefois il existe également un modèle-type pour ces accords où les dispositions sont rédigées d'une manière générale et abstraite. (12) Parfois ces accords prennent la forme d'une annexe. (13)

Ils indiquent en particulier, leur portée, le nombre et la qualité des experts, la durée de leur mandat, leurs fonctions, les obligations de l'Etat en matière des indemnités, et des frais versés. Ils stipulent, s'il y a lieu la création des fonds pour le paiement des dépenses en monnaie locale et le dépôt du Gouvernement d'un montant initial. Pour les organisations certains accords contiennent des obligations séparées pour chaque organisation. Ils prévoient, comme les accords de base, des clauses diverses concernant le régime de leur application.

En tout cas, les accords de base et les accords complémentaires forment un ensemble de rapports juridiques liés les uns aux autres.

C. Les accords spécifiques :

Il arrive que des accords spéciaux sont conclus pour exécuter

-
- (11) Voir le Protocole à l'accord de base entre l'OMS et le Royaume-Uni en sa qualité d'Etat administrant in RTNU, Vol. 121, p. 76 où l'on a indiqué que ce « Protocole étant considéré comme faisant partie intégrante de l'accord de base... ».
- (12) Pour comparer les deux types d'accords voir l'accord complé. conclu entre les O.I. représentées par le BAT et le R.U., RTNU, Vol. 76, p. 143; et l'accord type d'assistance opérationnelle entre les O.I. représentées au BAT et le Singapour, ibid., Vol. 573, p. 149.
- (13) Voir par exemple l'accord-type complémentaire in RTNU, Vol. 104, p. 258.

certaines projets d'assistance technique. Ces accords sont indépendants de tout accord de base et ne constituent donc pas un accord complémentaire. Ils peuvent être sous la forme d'un accord bilatéral (14) ou multilatéral (15) ou d'un échange de notes constituant un accord. 16)

Le contenu des accords spéciaux varie selon les projets ou les opérations ou la matière de l'assistance technique. Chaque accord spécifie à la fois, les principes généraux régissant l'assistance, comme ceux rencontrés dans les accords de base et, les conditions de l'exécution de l'Assistance, comme celles prévues généralement dans les accords complémentaires.

Section 2 : La nature juridique des accords d'A.T.

L'examen des accords d'A.T. soulève deux sortes de problème quant à leur nature juridique. D'une part, nous pouvons nous demander si les dits accords sont des accords internationaux proprement dits, d'autre part, s'ils présentent certains caractères qui leur sont spécifiques.

A. Les accords d'A.T. sont des accords internationaux.

Dire qu'un accord d'A.T. est un accord international, cela veut dire que le dit accord est soumis au droit international. Pour le prouver, il nous faut chercher de quelle manière les éléments d'une définition d'un accord international, se trouvent réunis dans un accord d'A.T. Mais, qu'est-ce qu'un accord international ?

La réponse à cette question a fait l'objet d'études nombreuses et a attiré surtout l'attention de la Commission du droit interna-

(14) Voir l'accord conclu entre l'ONU et la Colombie concernant un expert; in RTNU, Vol. 135, p. 61. Voir aussi l'accord entre l'UNESCO et la RAU concernant la sauvegarde des temples d'Abou Simbel in RTNU, Vol. 489, p. 245.

(15) Voir par exemple l'accord conclu entre la FAO, l'OMS et le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras et Panama in RTNU, Vol. 118, p. 57.

(16) Voir par exemple l'échange de notes entre les Pays-Bas et l'OIR in RTNU, Vol. 87, p. 241.

tional quand elle a examiné la question de la Codification du droit des traités.

Dans son premier rapport, M. Brierly a défini un traité comme : « un agrément établi en écrit entre deux ou plusieurs Etats ou Organisations Internationales qui établit un rapport du droit international entre les parties audit accord ». (17)

M. Lauterpacht définit les traités comme des agréments conclus entre Etats, y compris les organisations des Etats, visant à créer des droits et des obligations juridiques. (18)

M. Fritzmaurice a défini un traité international comme « un accord international constaté par un instrument formel unique... conclu entre deux ou plusieurs collectivités ayant la qualité de sujets du droit international et possédant la personnalité internationale et la compétence pour conclure des traités, et destiné à créer des droits et des obligations ou à établir des rapports régis par le droit international ». (19)

Enfin, pour M. Waldock, « un accord international est un accord destiné à être régi par le droit international et conclu entre deux ou plusieurs Etats ou autres sujets du droit international ayant la personnalité internationale et possédant la capacité de conclure des traités... » (20) Dans l'Article 3 du projet d'articles, M. Waldock dit encore que « l'organisation et les institutions internationales qui ont une personnalité juridique propre en droit international ont aussi la capacité internationale de devenir parties aux traités si, et dans la mesure où l'instrument, ou les instruments, définissant leur constitution et leurs fonctions, leurs confèrent expressément cette capacité de conclure des traités ou l'impliquent nécessairement ». (21)

La Conférence des Nations Unies sur le Droit des traités a adopté la définition suivante : « l'expression « traité » s'entend

(17) Voir Doc. A/CN. 4/23, p. 39 1er rapport de M. Brierly à la CDI.

(18) Voir Doc. A/CN. 4/E3 in Annuaire de la CDI 1959; Vol. II, p. 95.

(19) Voir Doc. A/CN. 4/144 in Annuaire de la CDI, Vol. II, p. 35.

(20) Voir Doc. A/CN.4/144 in Annuaire de la CDI, Vol. II, p. 35.

(21) *ibid.*, p. 41.

d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière. (22) L'Article 3 de la même Convention dit que « le fait que la présente Convention ne s'applique ni aux accords internationaux conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international ou entre ces autres sujets du droit international... ne porte pas atteinte : a) à la valeur juridique de tels accords ».

Il ressort des définitions précédentes qu'un « accord international » doit posséder les éléments suivants :

1. Les parties contractantes doivent être des sujets du droit international, c'est-à-dire ayant la personnalité juridique internationale.

2. Les parties contractantes doivent posséder le « treaty making power ».

3. La compétence et l'étendue des O.I., en matière de conclusion des accords, doivent être déterminés en vertu des buts de l'acte constitutionnel et des fonctions définies par celui-ci.

4. Les parties contractantes doivent avoir l'intention de créer entre elles des droits et des obligations juridiques.

5. Le droit régissant l'accord doit être le droit international.

Il paraît qu'il y a également des éléments qui confirment l'internationalisation de l'accord. Ce sont particulièrement : l'enregistrement de l'accord d'après l'Article 102 de la Charte des N.U., l'insertion d'une disposition prévoyant le règlement des différends.

En vertu des éléments mentionnés ci-dessus, nous pouvons déterminer si les accords d'assistance technique sont des accords internationaux.

- 1 et 2. Dans le cas d'une O.I. la possession d'un « treaty making power » est une conséquence découlant de sa personnalité

(22) A/Conf. 39/27.

juridique. Il va de soi de dire que les Etats souverains sont « sine qua non » sujets de droit international et leur personnalité juridique est incontestable. Ainsi ils possèdent la capacité de Treaty Making Power. Les organisations internationales qui sont les parties d'un accord d'assistance technique sont l'ONU, ou une ou plusieurs institutions spécialisées. La personnalité juridique internationale et le Treaty Making Power de l'ONU a été affirmé par la CIJ. (23) Dans la pratique cette personnalité a été étendue également aux I.S. Donc nous pouvons dire que les parties aux accords d'A.T. sont des personnes internationales possédant le Treaty Making Power. (24)

3. En concluant les accords d'A.T. les organisations parties auxdits accords n'ont pas excédé l'étendue de leur treaty making power car les actes constitutifs de ces organisations prévoient expressément la fourniture de l'A.T. dans le cadre de leurs fonctions pour les Etats membres, et la fourniture de l'assistance à ses membres est la raison d'être de leur création.

4. Pour savoir si les parties ont attendu pour créer des droits et des obligations internationales en concluant un accord d'A.T., il faut chercher certains indices. M. Fawcette écrit qu'il en a deux expressément la fourniture de l'A.T. dans le cadre de leurs fonctions internationales entre les parties. Le premier cas contenu dans l'accord sous la forme d'une déclaration des parties ou de leur intention déduite de textes de soumettre l'accord à un ordre juridique donné. (Droit international public, droit interne, principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées). Le deuxième indice est qu'un instrument n'est un traité que s'il prévoit le règlement judiciaire ou arbitral obligatoire des différends à son interprétation ou à son application. (25) Et comme nous l'avons vu, dans la section précédente, les accords d'assistance technique

(23) C.I.J. Recueil, Avis consultatif de 1949, op. cit., p. 179.

(24) Voir le rapport de Brierly in Doc. A/CN. 4/23 in Yearbook of L.L.C. 1950, Vol. II, § 39, également le rapport de M. Lauterpacht A/CN. 4/63. Ibid, 1953, Vol. II, p. 39, le rapport de M. Fritzmaurice doc. A/CN. 4/101 in Annuaire de la C.D.I., 1956, Vol. II, p. 107.

(25) Fawcette, « The legal character of international agreements » in B.Y.I.L., 1954, pp. 385-390.

contiennent des dispositions spécifiant les obligations administratives et financières des parties. En plus, les accords de base contiennent une disposition spécifiant l'extension des obligations aux organisations participantes. En effet, l'Article 1 (1) des dits accords dispose que « les organisations fourniront une assistance technique au Gouvernement, sous réserve que les fonds nécessaires soient disponibles ». (26) Ainsi les accords d'A.T. prévoient des dispositions contenant des obligations juridiques et, il s'en suit que celles-ci doivent être régies par un système juridique. Ce système est déduit des accords, et devrait être le droit international public et le droit des organisations internationales participantes. Et il n'y a aucune mention au droit interne pour qu'il soit appliqué à l'accord. Au contraire l'Article 1 (2) dispose que « ladite assistance technique sera fournie et reçue conformément aux résolutions et décisions pertinentes des assemblées, conférences et autres organes des organisations : en particulier, l'assistance technique fournie au titre de l'élément assistance technique du PNUD sera fournie et reçue conformément aux observations et principes directeurs énoncés dans l'annexe 1 de la résolution 222 A (IX) adoptée le 15 août 1949 par le Conseil économique et social de l'ONU et dans la résolution 2020 (XX) adoptée le 22 novembre 1965 par l'Assemblée Générale des Nations Unies » :

Il est à noter également que les accords d'A.T. se réfèrent à l'application de certains traités internationaux, comme la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. La Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, et l'accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA. (27)

De ce qui précède, il nous paraît exact de dire en ce qui concerne le premier indice de M. Fawcette, que les accords d'assistance technique sont de caractère juridique international.

L'affirmation du caractère juridique des accords d'AT d'après ce critère a été formulée par M. Schachter qui a écrit : « Under-

(26) Voir par exemple l'accord-type révisé d'assistance technique in RTNU, Vol. 573, p. 135.

(27) Voir l'Article V (1) de l'accord mentionné dans la note 26.

lying the whole programme of (technical assistance) there are a series of agreements, both basic and supplementary, in which the recipient countries and the United Nations organisation have undertaken a wide of legal obligation in implementation of the programme ». (28) Dans un commentaire le même auteur a écrit à propos des accords conclus par les O.I. que « these agreements with states have considerable legal significance, for through them the international organisations have been able to convert « recommendations » of their governing bodies into binding legal obligations, for example, in regard to U.N. ... technical assistance ». (29)

Pour l'application du deuxième indice aux accords d'A.T. rien ne paraît justifier l'opinion selon laquelle un instrument n'est un accord que s'il prévoit le règlement judiciaire ou arbitral obligatoire aux différends. Si la plupart des accords d'A.T., surtout ceux conclus récemment, contiennent des clauses de cette nature, il n'en va pas de même pour de nombreux accords qui sont incontestablement la source internationale de droits et d'obligations. Et même ceux-ci n'excluent pas le règlement des différends par voie judiciaire ou arbitrale. L'Article VI (3) des accords de base (ou type), ou l'Article X (2) des Accords conclus entre le Fonds spécial des N.U. (30) dispose que « ... les questions non expressément prévues dans le présent accord seront réglées par les Parties conformément aux résolutions et décisions pertinentes des organes compétents de l'ONU. Chacune des parties examinera avec soin et dans un esprit favorable toute proposition dans ce sens présentée par l'autre partie en application du présent paragraphe ». Nous pouvons conclure, en tenant également compte de la phrase suivante contenue dans le Préambule des accords que les parties « ont conclu le présent Accord dans un esprit d'amicale coopération », et envisagent donc, pour accomplir leur obligation, d'agir suivant le principe de bona fides. De toute façon, « la nature juridique des règles du droit international coutumier n'est pas subordonnée à l'existence d'un dispositif arbitral ou judiciaire obligatoire permet-

(28) Law and Flexibility, in 1952 Annual Review of UN Affaires 173, 180.

(29) A.J.I.L. Vol. 54, 1950, p. 201.

(30) Voir par exemple l'accord entre le FSNU et le Brésil, in RTNU, Vol. 375, p. 20.

tant d'en établir la teneur. Il n'y a aucune raison pour que les exigences soient plus grandes sur ce point dans le domaine des traités ». (31)

L'enregistrement n'est pas également décisif. M. Lauterpacht n'estime pas que « l'enregistrement auprès des N.U. fournissait un caractère décisif »... Il ne saurait admettre en particulier que le Secrétaire Général, en faisant droit à la demande d'enregistrement possède le pouvoir de conférer un caractère juridique à un instrument qui, autrement, en serait dépourvu. Toutefois, si l'enregistrement d'un instrument n'est pas un critère décisif, ce qui est décisif, c'est le caractère formel que revêt un instrument écrit rédigé dans les termes d'usage pour les obligations conventionnelles — l'enregistrement ne constitue pas moins une formalité supplémentaire venant s'ajouter aux conditions de forme qui font que tel instrument est un traité. » (32)

La pratique du Secrétaire des N.U. à propos de l'enregistrement n'est pas claire. Dans une note préparée par le Secrétariat, nous pouvons lire que « le terme traité » et l'expression « accord international » n'ont été définis ni dans la Charte, ni dans le règlement, et le Secrétariat a pris comme principe de s'en tenir à la disposition adoptée à cet égard par l'Etat membre qui a présenté l'instrument à l'enregistrement, à savoir que pour autant qu'il s'agit de cet Etat comme partie contractante, l'instrument constitue un traité ou un accord international au sens de l'Article 102. Il s'ensuit que l'enregistrement d'un instrument présenté par un Etat membre n'implique, de la part du Secrétariat, aucun jugement sur la nature de l'instrument, le statut d'une partie ou toute autre question similaire. Le Secrétariat considère donc que les actes qu'il pourrait être amené à accomplir ne confèrent pas à un instrument la qualité de « traité » ou « d'accord international » si cet instrument n'a pas déjà cette qualité, et qu'il ne confère pas à une partie un statut que, par ailleurs, elle ne posséderait pas ». (33)

(31) Voir le 2^e rapport de M. Lauterpacht à la CDI, in Doc. A/CN.4/87, p. 11.

(32) Ibid; p. 11.

(33) Note imprimée à la première page à partir du Volume 212 du RTNU.

L'opinion de M. Lauterpacht paraît donc juste, l'enregistrement ne constitue qu'une présomption, parmi d'autres pour déduire le caractère juridique des obligations prévues dans l'accord. La demande des parties d'enregistrer un instrument doit signifier ou confirmer leur intention de conclure un accord international contenant l'obligation juridique. Le non-enregistrement d'un accord ne devrait pas signifier que l'accord n'est pas international.

5. Enfin, à l'égard de ce dernier élément de la définition d'un accord international qui est : « Le droit régissant l'accord doit être le droit international », il est confirmé par l'existence d'un quatrième élément dans les accords d'A.T. Nous avons vu que le seul droit applicable de ces accords est le droit international public.

Il nous reste à signaler que les accords complémentaires, malgré le non-enregistrement de certains d'entre eux, constituent également des accords internationaux puisqu'ils font parties des accords de base et unissent les éléments constitutifs de ceux-ci.

Nous concluons de ce qui précède, que les accords d'assistance technique sont des accords internationaux créant des obligations juridiques puisqu'ils réunissent objectivement d'une part les éléments constitutifs d'un accord international, d'autre part ils ressemblent au point de vue formel aux traités du droit international commun, ce qui crée à leur égard une présomption que la Convention des N.U. sur le Droit des traités du 23 Mai 1969, s'applique « mutatis mutandis » aux accords d'A.T.

B. Caractère spécifique des Accords d'A.T.

Il convient d'examiner si les accords d'A.T. conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs O.I. ne présentent pas de caractères nouveaux et originaux par rapport aux autres accords internationaux. A cet égard, nous pouvons déceler deux traits caractérisant les accords d'A.T. Le premier tient compte des « parties » participant à l'accord. Le deuxième est en rapport avec la nature des « situations juridiques » des parties.

a. Les « parties » aux accords d'A.T. (Le point de vue formel).

Un accord d'assistance technique peut être conclu entre un

Etat et une O.I. Il prend ainsi, la forme d'un accord bilatéral proprement dit. (34) Ceci est entendu comme un accord auquel ne peuvent participer que deux parties seulement. (35) Un accord d'assistance technique peut également être un accord, souvent entre une ou plusieurs O.I. et un Etat, rarement avec plusieurs Etats, c'est-à-dire un accord qui est ouvert à la participation d'un nombre d'O.I. et vise à énoncer les règles générales de celles-ci applicables à l'A.T. fournie à l'Etat contractant. C'est un accord multilatéral proprement dit où chaque signataire est qualifié comme partie à l'égard et appose sa signature en tant que représentant de l'O. participante ou de l'Etat. De tels accords sont rares. (36)

Mais la plupart des accords d'A.T. sont conclus avec l'Etat par un groupe d'organisations internationales agissant conjointement, ou au contraire entre une O.I. et un groupe d'Etats agissant conjointement (37) pour mettre en œuvre un projet les intéressant ensemble, et constituent des accords internationaux originaux, qui ne sont ni des accords bilatéraux proprement dits, ni des accords multilatéraux proprement dits mais qui empruntent divers caractères aux deux catégories. Ils constituent donc une catégorie nouvelle et originale à caractère mixte. Ces Accords se rapprochent des accords bilatéraux par leur forme et des multilatéraux par leur fond.

Ils se rapprochent des traités bilatéraux en ce que les O.I. sont représentées par l'administration du PNUD et postérieurement par le BAT et par le fait qu'ils sont signés « pour les Organisations »

(34) Par exemple l'accord conclu entre l'OIR et les Pays-Bas in RTNU, Vol. 76, p. 57; l'accord cadre entre l'AIEA et la Turquie, Ibid, Vol. 573, p. 77; l'accord entre l'OIT et Panama, Ibid, Vol. 118, p. 43. Accord entre ONU et Thailand, Ibid, Vol. 90, p. 45.

(35) Voir la définition d'un accord bilatéral dans le 1er rapport de M. Waddock à la CDI in Doc. A/CN.4/144 Annuaire de la CDI, Vol. II, 1962, p. 35.

(36) C'est notamment l'accord conclu par l'OMS, le FAO et l'Inde, signé par les trois parties à l'accord le 4 août 1951 et par l'Inde et par les représentants de deux I.S. Voir RTNU, Vol. 104, p. 205.

(37) Le seul type d'accord de ce genre que nous ayons trouvé dans le RTNU est l'accord conclu entre l'ONU et les Gouvernements du Costa-Rica, du Salvador, du Guatemala, du Honduras et du Nicaragua membres de (l'ESAPAC), Vol. 345 p. 231.

par le Président-Directeur ou par son représentant d'une part agissant comme mandataire de chacune des organisations « représentées au BAT » et ultérieurement par le Directeur pour les O. « participantes » à l'élément d'A.T. du PNUD. Elles agissent ainsi « conjointement » comme une « partie » à l'accord. Selon M. Feuer (38) « cette présence conjointe de plusieurs organisations est le signe qu'une certaine solidarité entre les organisations peut se manifester en droit. Elle est surtout le signe que la notion classique de « parties » à un accord international s'est considérablement élargie ». Le même auteur écrit que : « Cependant, ces accords (d'A.T.) présentent un trait particulier par lequel ils se distinguent des traités véritablement multilatéraux et se rapprochent des traités bilatéraux ». (39) Nous croyons au contraire que ces accords restent plus proches des accords multilatéraux que des accords bilatéraux :

Primo, les organisations sont figurées nommément au préambule à l'instar des accords multilatéraux du droit commun auxquels tous les Etats parties y sont cités. Les dispositions des accords les citent en les dénommant « les Organisations ». Et elles figurent encore nommément à la fin de l'accord. Ce qui laisse présumer que chaque Organisation veut son indépendance vis-à-vis des autres organisations ou de l'Etat.

Secundo, si le Président-Directeur du BAT ou ultérieurement le Directeur du PNUD, ou leurs représentants signent l'accord, cette signature figure en général au-dessous de la mention. « Pour les organisations » et après l'énoncé nominal des organisations. Ainsi le BAT ou le PNUD représenté par son Directeur, agit comme mandataire agissant à la demande et au nom des organisations. Il est un intermédiaire entre celles-ci et l'Etat. Et s'il « exprime globalement leur volonté, il ne peut se substituer, comme affirme M. Feuer (40), à chacune d'elles prises séparément, car il est figuré que dans chaque accord-type « Les organisations agissant conjointement ou séparément et le Gouvernement coopé-

(38) op. cit., p. 45.

(39) Ibid.

(40) op. cit. p. 46.

reront en vue d'élaborer d'un commun accord, sur la base des demandes émanant du Gouvernement et approuvées par les organisations intéressées, des programmes d'opérations pour la mise en œuvre de l'assistance technique ». (41) Il apparaît de ce qui précède que les O. ont uniquement délégué le pouvoir de signer l'accord au Directeur. Cette délégation de pouvoir de signer est même dotée quelquefois pour les accords bilatéraux proprement dits. Ce sont donc les organisations qui font les parties contractantes, et non pas le BAT ou le PNUD qui est le cocontractant de l'Etat. Dire que ces organismes sont des parties contractantes, signifie qu'ils sont des sujets du droit international ayant la personnalité juridique et dotés du « treaty making power ». Ce qui n'est pas le cas, car ces organismes ne sont que des appareils administratifs communs à plusieurs organisations, dotés de compétence administratives limitées.

Tertio : le caractère multilatéral de ces accords apparaît également dans la possibilité pour chaque organisation de dénoncer un accord d'A.T. Cette possibilité a été admise récemment dans ces accords. Si les premiers accords de base conclus ont stipulé que « les organisations agissant collectivement, ou le Gouvernement pourront dénoncer le présent Accord... » et « ... tout accord complémentaire pourra également faire l'objet d'une dénonciation distincte par notification faite dans les mêmes conditions par l'organisation ou les organisations intéressées ou le Gouvernement », (42) les accords conclus plus tard disposent qu'un « accord pourra être dénoncé soit par l'ensemble des organisations ou par l'une ou plusieurs d'entre elles, chacune en ce qui la concerne... ». (43) Donc, lorsqu'un traité multilatéral prend fin en totalité, les conséquences sont, en général, les mêmes que dans le cas d'un traité bilatéral. Toutefois, si l'une des parties met fin à un traité bilatéral, le traité lui-même cesse nécessairement d'exister, ce qui ordinaire-

(41) Voir par exemple l'Article 1er (1) de l'accord type revise d'Assistance Technique, in RTNU, Vol. 573, p. 135.

(42) Voir par exemple L'Art. VI§b de l'Accord de base entre les organisations membres du BAT et la Colombie in RTNU Vol. 81, p. 217 entré en vigueur le 24 Nov. 1950.

(43) Voir par exemple l'Article VI (4) de l'accord type entre les organisations participantes au PNUD et Singapour, in RTNU, Vol. 573, p. 135.

ment, n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux. Le traité lui-même ne se trouve pas modifié, à moins qu'il ne s'agisse d'un type de traité pour lequel la participation de chacune des parties est, une condition « sine qua non » de l'obligation conventionnelle, et, par suite, de la participation continue de toutes les autres parties. Sous réserve de cette exception, qui ne s'applique pas aux accords d'A.T., le retrait de la participation ou l'extinction du traité, en ce qui concerne une partie donnée aura seulement pour effet la cessation des obligations à l'égard de l'autre partie. (44)

Enfin, le caractère multilatéral de ces accords apparaît lorsque nous examinons la substance des obligations des organisations participantes à l'assistance. En effet l'apport de chaque organisation varie suivant la nature de celle-ci et chacune d'elles fournit un type différent d'assistance. Ce qui prouve encore que ces accords sont, par leur nature ou contenu, multilatéraux.

Notons enfin que ces accords sont classés dans le Recueil des traités des Nations Unies en tant que traités multilatéraux.

b. La situation juridique des parties (le point de vue matériel)

Les accords des base peuvent s'analyser, au point de vue matériel, en une sorte d'acte condition qui attribue à l'Etat une situation générale et objective de l'A.T. comme elle résulte des résolutions et de l'usage. Ils peuvent donc « mutatis mutandis » être comparés aux cahiers des clauses et conditions générales du droit administratif français (45).

Et par conséquent, ces accords peuvent être qualifiés de « contrats d'adhésion » (46), puisque la plupart de leurs dispositions sont arrêtées à l'avance par une Partie, c'est-à-dire par les organisations

(44) Voir le 2^e rapport de M. Fritzmaurice à la CDI, Doc. A/CN.4/107 in Annuaire de la CDI, 1957, Vol. II, p. 78.

(45) Voir dans ce sens Feuer, op. cit. p. 34.

(46) Ibid, Voir également Kirdar, op. cit. p. 50.

participantes à l'administration d'assistance technique, sont ouvertes à l'acceptation et ne sont pas soumises en principe à une discussion. C'est pourquoi ils sont dénommés accords de « base » ou « accords-types » (47).

(47) Standard agreements.

DEUXIEME PARTIE

L'APPLICATION DES ACCORDS D'A.T.

Dans l'application des accords d'A.T. il y a certaines règles générales qui doivent être respectées, soit par l'administration de l'assistance technique soit par l'Etat assisté.

Pour les O.I., elles sont les suivantes : la non-ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat, la non-discrimination, c'est-à-dire l'A.T. ne doit pas être appliquée de façon à favoriser aucun Etat, ou aucune groupe, appartenant à l'Etat, l'initiative de l'Etat assiste dans la demande de l'A.T. et enfin, elles doivent respecter les autorités gouvernementales.

Il incombe à la charge de l'Etat, de respecter les règles suivantes : le partage des charge financières, l'obligation d'assumer l'efficacité de l'A.T., et, d'accepter certaines obligations concernant la fourniture de certaines informations.

Cette application soulève pratiquement trois ordres de problèmes fondamentaux : le premier concerne l'étendue des accords d'A.T. dans le temps, le deuxième se rattache à l'étendue de ces accords dans l'espace, et le troisième à certaines questions particulières qui se soulèvent par cette applications.

Il est utile d'envisager ces trois ordres de problèmes au cours de notre étude.

CHAPITRE I. l'application temporelle des accords d'Assistance Technique

Il convient d'examiner à ce titre la sphère de validité dans le temps de ces accords : leur entrée en vigueur, modification, prorogation et succession.

Section 1. Entrée en vigueur des Accords d'A.T.

La date d'entrée en vigueur d'un accord marque le moment où celui-ci commence en principe à produire ses effets. Elle a donc une importance pratique et se détermine, conformément aux clauses pertinentes de l'accord. L'article 24/1 de la Convention de Vienne est applicable à cette égard (1). En effet chaque accord fixe lui-même la date d'entrée en vigueur, et les conditions contenues dans ces clauses se représentent d'une façon différente : la plupart entrent en vigueur dès la signature. Ou bien ils entrent en vigueur soit lors de la notification de ratification, soit à titre provisoire si certaines conditions sont réunies, soit à une date fixe, soit enfin avec effet rétroactif.

A. Cas d'entrée en vigueur :

a. Entrée en vigueur dès la signature.

La plupart des accords d'A.T. entrent en vigueur dès la signature, ce qui dispense implicitement de la ratification. Ceci montre bien le rôle prépondérant de la signature dans la pratique suivie

(1) « Un traité entre en vigueur suivant les modalités et la date fixées par ses dispositions ou par accord entre les Etats ayant participé à la négociation ».

de la conclusion de ces accords; en réalité la ratification n'est qu'exceptionnellement exigée pour l'entrée en vigueur d'un accord. Quand aux échanges de notes à propos de l'A.T., la règle générale, est que la date à laquelle l'accord doit entrer en vigueur est stipulée dans l'échange de notes. Elle peut être celle de l'échange de notes, c'est ce qui se produit généralement.

b. Entrée en vigueur dès notification de la ratification.

Un accord d'assistance technique pourrait entrer en vigueur « dès la notification de sa ratification par les autorités gouvernementales compétentes, (2) ou à partir de la date de la réception par l'Administration de l'A.T. « d'une notification... précisant que les formalités constitutionnelles prévues pour l'entrée en vigueur de l'accord ont été accomplies ». (3)

Mais en l'absence de clause de ratification, un traité lie-t-il une partie contractante, lorsque les circonstances font apparaître leur intention de passer une obligation qui les unit sans qu'il soit besoin de ratification ?

Ce cas s'est présenté avec l'accord du 20 Juin 1950 entre les Pays-Bas et l'O.I.R. relatif aux soins à donner à une quarantaine de réfugiés demeurant aux Pays-Bas (4). La question de la ratification de cet accord reste en partie indéterminée, car cet accord, en raison du fait qu'il devait être appliqué de toute urgence, tombe dans la catégorie des accords pour lesquels la ratification n'est pas de rigueur en raison de l'action rapide exigée et de la portée limitée de l'accord.

c. Entrée en vigueur à titre provisoire.

Un accord ou une partie d'un accord d'A.T. peut lui-même

(2) Voir l'art. VI §1 de l'accord conclu entre les O. membres du BAT et la Syrie, signé le 2.12.1962 et entré en vigueur le 16.3.1963 dès notification de la ratification. In RTNU, Vol. 427, p. 73.

(3) Voir l'Art. VIII de l'accord entre le FISE et la Mauritanie qui dispose : Le présent accord prendra effet à la date à laquelle le FISE recevra du Gouvernement notification écrite des formalités de l'accomplissement constitutionnel prévues en la matière en Mauritanie ». in RTNU, Vol. 452, p. 278.

(4) Voir RTNU, Vol. 76, p. 52.

prévoir son application à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur. » (5) Et un Etat ne saurait devenir partie à un accord à titre provisoire ou à l'égard de certaines de ses dispositions, sauf dans le cas où une telle possibilité est prévue par l'accord. C'est ainsi le cas d'un accord qui tout en prévoyant la ratification, dispose également que l'entrée en vigueur aura lieu avant cette ratification. Les accords de ce type sont assez nombreux. Ils prévoient à ce propos les dispositions suivantes : « Le présent accord entrera en vigueur à titre provisoire dès la signature, et à titre définitif lorsque les dispositions constitutionnelles requises auront été prises. ... » (6) L'article de l'accord entre le FSNU et les Pays-Bas relatif à une assistance du Fonds dispose que : « 1. Une fois, approuvé comme l'exige la Constitution du Royaume des Pays-Bas, le présent accord entrera en vigueur à la date à laquelle le Directeur général du Fonds Spécial recevra du Gouvernement du Royaume des Pays-Bas une notification à cet effet... il sera toutefois appliqué à titre provisoire à compter de la date de la Signature ». (7)

Il arrive rarement qu'une partie d'un accord entre en vigueur dès la signature et l'autre partie à la date de la notification de la ratification. C'est le cas de l'art. VI de l'accord-type d'assistance technique entre les organisations participantes au BAT et le Chili qui dispose (8) que « Le présent accord entrera en vigueur à la date à laquelle le Gouvernement chilien fera savoir au Président-Directeur du BAT que l'approbation législative acquise par les dispositions constitutionnelles, a été obtenue. Sans préjudice de ce qui précède, toutes les dispositions du présent accord qui pourront être exécutées dans le cadre des pouvoirs légaux du président de la République du Chili, et des clauses de tous autres accords appli-

-
- (5) Voir l'Art. 25 de la Convention de Vienne qui correspond à cette pratique.
 - (6) L'Art. VI de l'accord entre l'ONU et la RAU, RTNU, Vol. 474, p. 221.
 - (7) RTNU, Vol. 372, Voir également RTNU, Vol. 466, p. 303.
 - (8) Signé le 15.1.1957 et entrée en vigueur le 26.9.1950, date à laquelle le P.D. du BAT a reçu la communication du Gouvernement chilien déclarant que l'approbation législative requise par les dispositions constitutionnelles était obtenue conformément à l'article VI. Voir RTNU, Vol. 376, p. 138.

cables, seront appliquées à compter de la date de la signature de l'accord. »

d. Entrée en vigueur à partir d'une date fixée par les parties.

Un accord d'assistance technique peut entrer en vigueur à la date fixée par ses dispositions (9).

e. Effets rétroactifs à l'entrée en vigueur.

Il advienne rarement qu'un accord, s'applique avec un effet rétroactif à partir de son entrée en vigueur. C'est ainsi que l'accord conclu entre l'OMS et la Jordanie dispose dans son art. IV § I que :

« Le présent accord entrera en vigueur à la date de sa signature. Les Parties sont convenues que ses dispositions s'appliqueront avec effet rétroactif jusqu'au 30 Juin 54... » (10)

C'est également le cas d'accords qui entrent en vigueur dès leur signature sous réserve d'approbation ultérieure par une partie. C'est le cas de l'accord de base et son premier accord complémentaire conclus entre l'ONU et la Yougoslavie qui disposent respectivement dans leurs articles V et IV qu'ils entrent en vigueur dès leur signature... sous réserve d'approbation ultérieure par l'administration de l'A.T. (II)

B. Durée de l'entrée en vigueur.

Certains accords ne précisent pas leur durée d'entrée en vigueur, cependant, il y en a qui prennent le soin de la fixer, soit en déterminant la durée d'application de l'accord par la fixation d'une date précise (12) soit lorsque se produira un événement

(9) Voir par exemple l'accord conclu entre l'ONU et l'Inde in RTNU, Vol. 450, p. 3.

(10) Voir le texte de l'accord in RTNU, Vol. 141, p. 341.

(11) Voir RTNU, Vol. 73, respectivement p. 173 et 179 et pour comparer voir l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969.

(12) Voir par exemple l'accord entre AIEA et l'Inde et les Philippines qui fixe la durée, de l'accord pour cinq ans; in RTNU, Vol. 525 p. 73. L'accord entre l'ONU et l'Inde entré en vigueur le premier Janvier 1963 dispose qu'il produit ses effets jusqu'au 30 juin 1964 in RTNU, Vol. 450, p. 3.

déterminé. (13)

Notons que les accords complémentaires pourront demeurer en vigueur indépendamment de la durée de l'accord de base, pendant le temps qui sera fixé par chacun des dits accords ou arrangements complémentaires. (14) La durée d'un accord d'A.T. pourrait être propagée moyennant un accord ultérieur intervenant entre les parties lorsqu'il apparaît pour ceux-ci que cette prorogation pour un délai supplémentaire de la durée de validité de l'accord, est de nature à favoriser les réalisations des objectives de l'A.T. (15).

Section 2 : La modification des accords d'A.T.

Un accord d'A.T. de base ou un accord complémentaire, ou un accord spécifique peut être amendé par accord entre les parties. (Les organisations et l'Etat).

A. La compétence de modification.

La plupart des accords peuvent être modifiés d'un commun accord par les organisations intéressées et le Gouvernement. « Les accords complémentaires conclus en application de l'accord de base » pourront être modifiés par voie d'accord entre les organisations parties aux dits accords et le Gouvernement intéressé », (16) « conformément aux dispositions de l'accord de base » (17). Toute-

(13) Voir par exemple l'Accord entre le FISE et la Turquie signé le 5 Sept. 1951 et entré en vigueur le 10 Mars 1954, date de la ratification par la Turquie. Il dispose dans son article IX : « Le présent accord prendra effet en date de ce jour. Il restera en vigueur au moins jusqu'à la date de consommation complète de fournitures du Fonds. » Cette période étant prolongée d'un laps de temps raisonnable pour assurer la liquidation régulière de toutes les activités, du fonds en Turquie.

(14) Voir par exemple l'Article XXVI de l'accord conclu entre l'ONU et la Bolivie in RTNU, Vol.

(15) Voir par exemple l'échange de lettres relatif à la prorogation de l'accord entre l'ONU et l'Inde in RTNU, Vol. 540, p. 345.

(16) Voir par exemple l'accord entre l'OMS et la Zambie in RTNU, Vol. 525, p. 173, avec le Malawi, Ibid, Vol. 524, p. 289, BAT avec le Liberia, Ibid, Vol. 525, p. 161.

(17) Voir par exemple le premier accord complémentaire entre l'ONU, le FAO et la Grande-Bretagne en sa qualité de Puissance administrante in RTNU, Vol. 76, p. 147.

fois certains accords de base conclus avec un gouvernement en sa qualité de Puissance administrante d'un territoire délèguent le pouvoir de modifier les accords, complémentaires au Gouvernement du territoire administré. C'est ainsi que l'accord de base entre l'OMS et la Grande-Bretagne relatif à la fourniture d'une A.T. aux territoires sous tutelle, territoires non autonomes, et autres territoires dont la Grande Bretagne assume les relations internationales, distingue quant au pouvoir de modification entre les accords de base et les accords complémentaires, conclus par ces territoires et l'Organisation en exécution de l'accord de base. L'article V para. 2 dispose que (18) « L'accord de base pourra être modifié par voie d'accord entre l'Organisation et le Gouvernement du Royaume-Uni. Les accords complémentaires pourront être modifiés par voie d'accord entre l'Organisation et le Gouvernement du territoire intéressé, agissant conformément aux dispositions du paragraphe I de l'Article premier ».

Il résulte de ce qui précède que le Gouvernement, partie à un accord de base, a, en règle générale, aussi bien que l'organisation, le droit de précéder à une modification de l'accord. Cette compétence pourrait être déléguée à un gouvernement d'un territoire administré à propos d'un accord complémentaire concernant ledit territoire.

B. Conditions de Modification.

La modification d'un accord soit de base soit complémentaire, est soumise à des conditions qui sont en particulier les suivants :

1. Toute modification d'un accord soit de base, soit complémentaire, doit s'accomplir « conformément aux résolutions et décisions pertinentes des assemblées, conférences, conseils et autres organes des organisations, surtout pour les questions non expressé-

(18) Voir RTNU Vol. 121. p. 83. Voir également l'accord de base conclu entre le FISE et la Grande-Bretagne qui dispose dans son art. 1er §C (3) que : « Le Fond et le Gouvernement du territoire pourront de temps à autre, modifier d'un commun accord tout plan d'opérations établi conformément au présent article, d'une manière qui ne soit pas incompatible avec les dispositions du présent accord in RTNU, Vol. 180 p. 63.

ment prévues dans l'accord ». (19)

2. Certains accords complémentaires stipulent qu'une modification ne doit pas porter préjudice aux droits des agents nommés en vertu de Présent Accord. (20)

3. Chacune des parties... à un accord examinera avec soin et dans un esprit favorable toute proposition que l'autre Partie présentera en vue d'une modification.

4. Les accords (spécifiques) conclus entre le FISE et les Etats disposent dans leur Article X que la modification doit être accomplie par accord écrit entre les parties. (21)

En effet, toute modification doit prendre la forme d'un accord écrit adjoint établi soit par un échange de lettres constituant un avenant (22), soit d'un Addendum (23) ou par une lettre constituant procès-verbal d'accord. (24) Si la dernière forme de l'instrument de modification a pour objet une rectification d'un accord de base (25), d'autres interviennent «ad augendam ou ad minuendam obligationem ». (26)

Notons enfin certaines catégories d'accord d'A.T. qui ne prévoient pas une disposition indiquant la possibilité d'en modifier le contenu. Ainsi certains accords spécifiques ne règlent pas

(19) Voir par exemple l'Art. VI (3) de l'accord type révisé d'A.T. entre les organisations membres du PNUD et Singapour in RTNU, Vol. 573, p. 135. Egalement l'Accord type d'A. Operationnelle entre les parties mentionnées ci-dessus in RTNU, Vol. 573, p. 151. Egalement l'accord complémentaire entre les organisations du BAT et la Zambie in RTNU, Vol. 551, p. 5.

(20) Voir par exemple l'accord entre l'ONU et le Népal in RTNU, Vol. 535, p. 388.

(21) Voir par exemple RTNU, Vol. 345, p. 187; Vol. 375, p. 20; Vol. 590, p. 3.

(22) Voir par exemple RTNU, Vol. 511, p. 275, également l'échange de lettres constituant un avenant à l'accord signé entre les organisations membre du BAT et l'Irak, in RTNU, Vol. 55, p. 425.

(23) Voir l'Addendum à l'accord entre OMS et Costa Rica in RTNU, Vol. 141, p. 398.

(24) Voir par exemple son texte in RTNU, Vol. 538, p. 346.

(25) Il s'agit de rayer la phrase suivante du préambule : « Déclarant qu'il s'acquitteront de leurs obligations réciproques dans un esprit d'amicale coopération. »

(26) Voir par exemple l'échange de lettres constituant un avenant à l'accord

cette question (27) mais en même temps n'en disposent pas autrement. Il nous paraît juste de dire qu'un traité peut être amendé par un accord entre les parties, hormis une disposition contraire, ou lorsque le traité est muet.

Section 3. La Succession.

Lorsqu'un Etat acquiert le plein exercice de sa souveraineté extérieure, un problème se pose, à savoir quel serait l'effet de ce changement de statut sur les accords conclus et dont l'application avait été étendue au territoire intéressé par l'Etat qui exerçait jusqu'alors la responsabilité de ses relations internationales.

La pratique montre que les nouveaux Etats reconnaissent être liés par les accords qui étaient antérieurement appliqués sur leur territoire par l'Etat qui exerçait jusqu'alors la responsabilité de leurs relations internationales. (28) En conséquence, l'Etat nouveau applique les dispositions de l'accord de base à tous les plans d'opération concernant le programme de l'assistance technique, ou les plans qui pourront être approuvés à l'avenir. (29) Normalement de tels arrangements concernant la succession sont applicables jusqu'au moment où un accord entre l'Etat nouveau et l'administration de l'A.T. aura été signé et sera entré en vigueur. (30)

Egalement lorsqu'un nouvel Etat est créé par l'union de deux

conclu entre les organisations membres de PNUD et Yougoslavie, in RTNU, Vol. 253, p. 13.

(27) Voir par exemple l'accord entre la RAU et l'UNESCO concernant la sauvegarde des temples d'abou Simbel in RTNU, Vol. 489, p. 245, également l'accord entre les Pays-Bas et l'O.I.R. relatif aux réfugiés in RTNU, Vol. 76, p. 57.

(28) Voir par ex. ST/Leg 7, 1959, p. 60.

(29) Voir par exemple l'échange de lettre constituant un accord entre le PNUD et la Guyane pour l'application aux projets du Fonds spécialement en cours d'exécution en Guyane, ou qui seront approuvés ultérieurement pour ce pays, de l'accord de 7 Jan. 1960, entre le F.S. et la Grande-Bretagne in RTNU, Vol. 564, p. 201; également Ibid, Vol. 552, p. 293 pour l'échange de lettres concernant la succession de Singapour aux obligations découlant de l'accord type d'assistance technique entre les organisations membres du BAT et la Malaisie.

(30) Voir RTNU, Vol. 538, p. 322.

Etats souverains, dans ce cas là la question de l'effet de cette union sur les accords conclus par chacun des deux Etats se pose. C'est ainsi la RAU a été créée le 21 Février 1958 par l'Union de l'Egypte et de la Syrie.

La note du 1er Mars 1958, adressée au Secrétaire Général par le Ministre des Affaires Etrangères de la RAU, contient notamment le passage suivant : « Il convient de noter que le Gouvernement de la RAU déclare que l'Union constitue désormais un seul Etat membre de l'ONU, lié par les dispositions de la Charte, et que tous les traités et accords internationaux conclus par l'Egypte et la Syrie avec d'autres pays resteront valables dans les limites régionales définies lors de leur conclusion et conformément aux principes du Droit international ». (31)

(31) Doc. S/3976, Annexe B.

Chapitre II. L'application spatiale des Accords d'A.T.

L'examen des effets des accords d'A.T. dans l'espace, soulève surtout deux questions : leur étendue doit être étudiée tant à l'intérieur, qu'en dehors des Parties contractantes. En plus il faut examiner la question de l'interprétation et le règlement des différends surgissant entre les parties pendant l'application de ces accords.

Section 1. Effets des accords à l'intérieur des parties contractantes.

A. Effets des accords sur le territoire de l'Etat contractant.

La question de l'application territoriale est, avant tout, régie par les termes de l'accord lui-même chaque fois que celui-ci contient des dispositions expresses ou implicites consacrant son application territoriale.

Et les clauses d'application territoriale varient selon l'accord, tantôt elles prévoient l'application de l'accord aux territoires dont l'Etat partie assure les relations internationales (1), tantôt il

(1) Voir l'accord entre l'OMS et la Grande-Bretagne in RTNU, Vol. 121, p. 83 qui s'applique de plano aux territoires dont la G.B. assure les relations internationales.

stipule le territoire qui sera le champ d'application de l'accord. (2)

Dans la pratique, la possibilité pour ces territoires de recevoir des prestations cette nature a été examinée à l'occasion des demandes que les Gouvernements métropolitains et les autorités chargées de l'administration ont présentées en leur nom. (3)

Certaines résolutions de l'Assemblée Générale, par exemple, ont cependant mentionné explicitement les territoires sous tutelle et les territoires non autonomes lorsqu'il s'est agi de déterminer les bénéficiaires de l'Assistance Technique. (4)

B. Effets des accords à l'intérieur des parties contractantes.

Il va de soi qu'un accord pose une règle de conduite obligatoire pour les parties contractantes. Tous les organes des organisations et de l'Etat étant tenus de contribuer à l'exécution de l'accord en élaborant les mesures exigées par son application. (5)

Les accords de base contiennent des dispositions-types spécifiant les droits et les obligations de chaque partie.

Les droits et les obligations sont exécutés, selon les dispositions de chaque accord, soit par l'autorité administrante (6) soit par les autorités administrées. (7) Toutefois, dans le dernier cas, le Gouvernement administrant reste responsable, sur le plan international, des obligations imposées au Gouvernement du territoire administré par l'accord de base et par tous arrangements conclus en vertu de cet accord et dans la même mesure s'il avait lui-même assumé les dites obligations. (8)

(2) Voir l'accord entre le FISE et la G.B. pour la Trinité et Tobago in RTNU, Vol. 121, p. 63, et l'accord entre les Pays-Bas et le FSNU relatif aux Antilles Néerlandaises in RTNU, Vol. 466, p. 303.

(3) Voir Répertoire de la pratique des NU, Vol. III, Art. 66 (2), p. 493.

(4) Voir les résolutions 439 (V) et 444 (V) et la résolution 222 (IX) du Conseil économique et Social.

(5) Voir en ce sens le 4^e rapport de M. Fritzmaurice sur le droit des traités, Doc. A/CN.4/120 in Annuaire de la C.D.I. 1959, Vol. II, p. 77.

(6) Voir l'accord de base entre les organisations membres du BAT et l'Italie concernant la Somalie in RTNU, Vol. 97, p. 293.

(7) Voir par exemple l'accord entre le FSNU et les Pays-Bas à propos du Surinam in RTNU, Vol. 372, p. 331.

(8) Voir l'article 1 (5) de l'accord mentionné dans la note précédente.

Les accords conclus avec les Etats n'ayant pas de territoires administrés ne font pas de problèmes.

Il reste à dire que les droits et les obligations des Parties ne découlent pas uniquement de l'accord, mais également des résolutions des organisations internationales ou d'autres accords, lorsque ces résolutions et accords sont introduits en vertu d'une prescription expresse dans l'accord d'A.T. Nous citons à titre d'exemple l'art. II de l'accord de base entre l'O.A.C.I. et l'Ethiopie : « En recevant l'assistance technique définie dans l'accord complémentaire, le Gouvernement se conformera, chaque fois que cela sera possible, aux dispositions relatives à la participation des Gouvernements requérants » qui figurent à l'annexe I de la Partie A de la Résolution 222 (IX) du Conseil économique et Social ». (9)

Notons enfin que l'exécution des obligations d'un Etat contractant peut faire l'objet d'un ajournement, sur la base d'un accord postérieur entre deux parties conclu sous la forme d'échange de lettre interprétatives. (10)

C. Effets des accords en dehors des parties contractantes.

La règle générale « res inter alios acta », demeure unique pour les accords d'A.T., c'est-à-dire que les Etats qui ne font pas partie d'un traité, lequel le traité ne peut ni leur profiter ni leur nuire; cette règle est énoncée à l'article 34 de la Convention de Vienne. Toutefois, il arrive souvent qu'une entité juridique donnée soit liée par un accord qui n'en fait pas partie. Ainsi des accords contiennent un certain nombre de dispositions par lesquelles l'Etat contractant s'engage à reconnaître un certain nombre de droits, et d'obligations aux experts ou agents. C'est ainsi que l'accord-type révisé d'assistance technique qui est conclu entre le PNUD et Singapour dispose que : « a) Les experts appelés à donner des aides et à prêter assistance au Gouvernement... seront responsables

(9) Voir RTNU, Vol. 96, p. 125.

(10) Voir l'échange de lettres concernant l'accord de base entre l'O.M.S. et le Burundi in RTNU, Vol. 477, p. 345, dans lesquelles ce gouvernement déclare n'être pas tenu d'exécuter les obligations prévues aux certaines dispositions de l'accord et que d'autres dispositions ne s'appliqueront que dans la mesure des possibilités du Gouvernement.

devant les Organisations intéressées. » « b) Dans l'exercice de leurs fonctions, les experts agiront en liaison étroite avec le Gouvernement et avec les personnes ou organismes désignés par lui à cet effet, et ils se conformeront aux directives du Gouvernement qui seront applicables, en égard à la nature de leurs fonctions et de l'assistance à fournir, et dont les organisations et le Gouvernement auront convenu... »

« Le Gouvernement devra répondre à toute réclamation que des tiers pourraient formuler contre les Organisations et leurs experts, agents ou employés, il mettra hors de cause les Organisations et leurs experts, agents et employés, en cas de réclamation, et les dégagera de toute responsabilité découlant d'opérations exécutées en vertu du présent Accord, sauf si le Gouvernement, le Directeur du PNUD et les Organisations intéressées conviennent que ladite réclamation ou ladite responsabilité résultent d'une négligence grave ou d'une faute intentionnelle des intéressés. » (11)

L'accord complémentaire audit accord de base, dénommé accord-type d'assistance opérationnelle, définit dans son article premier, « les conditions dans lesquelles les Organisations fourniront au Gouvernement les services d'agents, qui en tant que fonctionnaires du Gouvernement ou d'autres personnes employées par lui à titre analogue, rempliront des fonctions d'exécution, de direction et d'administration. Il définit également les conditions fondamentales qui régiront les relations entre le Gouvernement et les Agents. Le Gouvernement et les Agents passeront entre eux de contrats ou prendront des arrangements appropriés touchant leurs relations mutuelles... Cependant, tout contrat ou arrangement de cette nature sera subordonné aux dispositions du présent accord, et communiqué aux organisations intéressées. (12) » En effet, certain nombre des Articles de cet accord portent sur les obligations du Gouvernement ou les organisations à l'égard des agents, et spécifient d'une manière détaillée les droits et les obligations de ceux-ci. » De même l'accord entre le FSNU et les Pays-

(11) Voir Article premier de l'accord in RTNU, Vol. 573, pp. 137-139.

(12) RTNU, Vol. 573, p. 151.

Bas concernant le Surinam, règle la situation de tout Agent chargé d'exécution ainsi que le personnel, et les autres personnes fournissant des services. Nous retiendrons ici une disposition significative qui fait profiter un tiers particulier. L'Article VIII § 5 déclare « Lorsqu'un plan d'opérations contiendra des dispositions en ce sens, le Gouvernement du Surinam exonérera toute entreprise ou organisation dont un Agent chargé de l'exécution ou le Fonds Spécial se sera assuré les services, ainsi que son personnel, de tout impôt, droit, taxe ou imposition, ou prendra charge les impôts, droits, taxes ou impositions — afférents... » (13)

Toutefois, un accord peut prévoir des droits pour un tiers n'étant ni un agent ni une personne chargée de l'exécution des opérations d'A.T. Ainsi l'accord entre l'OIR et les Pays-Bas concernant l'assistance aux réfugiés dispose que le Gouvernement s'engage à « considérer un certain nombre de réfugiés comme des résidents permanents des Pays-Bas, à leur accorder un statut légal, et leur apporter une assistance financière ou matérielle. (14) Donc, il s'agit ici d'admettre le principe de « Pacta in favorem tertii » dans le sens d'accord procurant aux tiers de droits.

On peut conclure de cette étude que le principe reste toujours celui de l'effet relatif des accords d'A.T. (15) Ce n'est qu'exceptionnellement que ces accords peuvent bénéficier aux particuliers — et non aux Etats — et s'imposent à eux.

Section 2. Interprétation et Règlement des différends.

A. Interprétation des accords d'A.T.

La compétence d'interpréter les accords d'A.T. revient en principe, aux Parties contractantes. L'interprétation de certain nombre de dispositions de l'accord peut être fixée soit en vertu de

(13) RTNU, Vol. 372, p. 345.

(14) Voir par exemple l'échange de notes constituant un accord in RTNU, Vol. 87, p. 241.

(15) C'est la règle établie par l'Article 34 de la Convention de Vienne de 23 Mai 1969.

termes de l'accord soit par des lettres annexées à celui-ci. Dans le Premier cas on rencontre des longues énumérations de termes ou de dispositions diverses suivies de leur définition et de l'interprétation que les parties entendent donner en l'espèce. (16)

Dans le deuxième cas, l'interprétation donnée par les parties trouve son expression, non pas dans l'accord, mais dans les lettres interprétatives, intervenant le jour même de l'entrée en vigueur de l'accord lequel est souvent le jour de la signature, ou postérieurement. Des exemples de l'échange de leures (17) ou de lettres connexés (18) sont assez nombreux dans le domaine de l'interprétation.

L'échange de lettres à propos d'une interprétation qui est précédé normalement par une négociation, prend la forme d'une lettre-demande par laquelle une Partie consigne des interprétations concernant certaines dispositions de l'accord et demande à l'autre partie de confirmer par écrit les interprétations données; et aussi d'une lettre-réponse confirmant l'acceptation des interprétations contenues dans la première lettre. Les deux lettres font partie intégrante de l'accord interprété. (19)

Les lettres interprétatives sont des accords écrits, publiées dans le Recueil des Traités des Nations Unies. Si les accords revêtent, comme le dit M. Brierly (20) une forme particulière qui les distinguent des autres catégories de traités, ils ne doivent pas être exclus de prochaine codification de droit des traités des organisations internationales.

Les méthodes d'interprétation adoptées par la Convention de

(16) Voir par exemple l'accord conclu entre l'AIEA et l'Espagne et les Etats-Unies in RTNU, Vol. 589, p. 78.

(17) Voir par exemple l'échange de lettres entre FSNU et la Chine à propos de l'accord entre les deux parties dans lesquelles on lit qu'une des parties déclare le caractère interprétatif de ces documents in RTNU, Vol. 375, p. 45.

(18) Voir par exemple la lettre connexée à l'accord entre FSNU et le Brésil in RTNU, Vol. 375, p. 27.

(19) Voir par exemple l'échange de lettre entre le FISE in RTNU, Vol. 344, p. 175.

(20) Le Rapport de M. Brierly à la C.D.I. in Doc. A/CN.4/23, p. 20.

Vienne sur le droit de traités sont applicables. (21) Et en tout cas l'interprétation des termes d'un accord qui visent l'exercice des fonctions d'une Organisation Internationale partie à cet accord il peut être tenu compte de l'objet de cette organisation et de la nécessité de lui permettre d'exercer pleinement et efficacement ses fonctions et d'atteindre ses buts.

Toutefois, dans la pratique nous n'avons pas rencontré de désaccords, mais une acceptation de l'éclaircissement ou de la proposition présentée.

Quant aux accords complémentaires, ils doivent être interprétés à la lumière de l'accord de base.

En effet, « aucune raison décisive, comme le disait Sir Lauterpacht (22) ne paraît s'opposer à ce que les règles qui s'appliquent aux traités ne s'appliquent pas également aux accords conclus par les Organisations Internationales, créées par les Etats et composées d'Etats ». Et la Convention de Vienne pourrait s'appliquer *mutatis mutandis*, en tenant compte de l'objet de l'O.I. et de la nécessité de lui permettre d'exercer pleinement et efficacement ses fonctions et d'atteindre ses buts.

B. Règlement des différends.

La Convention de Vienne est muette sur la question concernant la procédure de règlements des différends surgissant à propos de l'application ou l'exécution des traités. Mais la plupart des accords d'A.T., surtout ceux qui sont récents, prévoient des clauses concernant la solution des litiges, et prévoient des procédés pratiqués par les Etats, pour le règlement des différends pouvant surgir de l'interprétation ou de l'application des accords. Ainsi tout différend portant sur l'interprétation ou l'application d'un accord — de base ou complémentaire — sera tout d'abord réglé directement par un échange de vue entre les Parties, c'est-à-dire par négociations. Si cette méthode ne permet pas d'aplanir le différend, les Parties pourront convenir d'un autre mode de règlement. Il peut aussi être soumis à l'arbitrage. Enfin, nous signalons que le

(21) C'est également l'opinion donnée par le FAO à la Conférence de Vienne sur le Droit des Traités. Voir Doc. A/Conf. 39, 5 (Vol. 1) p. 203.

(22) Rapport sur le Droit des Traités, A/CN.4/163, 24.3.1953.

désaccord en un point déterminé est renvoyé pour décision au Comité du Programme du Conseil d'Administration du FISE ».

Ces divers procédés de règlement seront examinés ci-après :

a. Négociation

Les accords prévoyant des procédés de règlement des différends, citent la négociation directe comme la première manière de procéder pour résoudre le litige entre les Parties. Ainsi, les accords de base conclus soit par le F.S.N.U. (23) soit par une Organisation internationale (24), soit par plusieurs organisations internationales (25), ou les accords complémentaires (26), disposent que : « tout différend... auquel donnerait lieu le présent Accord ou qui y aurait trait et qui ne pourrait être réglé par voie de négociations ou par un autre mode convenu de règlement, sera, à la demande de l'une des Parties au différend, soumis à arbitrage... ».

Mais il arrive, que l'accord d'A.T. ne stipule que la négociation comme mode de règlement des différends. C'est ainsi par exemple l'article IX § 2 de l'accord entre l'UNICEF et le Royaume Uni (27) prévoit que : « tout différend portant sur l'interprétation ou l'application du présent accord sera réglé par voie de négociation entre le Gouvernement... et le Fonds. » Parfois, l'AIEA prévoit dans ses accords le règlement des différends par voie de négociation au sein d'un organe institué à ce propos.

Certains accords de l'AIEA prévoient le recours à un organe institué, dénommé « organe mixte » où les parties sont représentées, et lequel est habilité à trancher les litiges. Ainsi l'accord entre l'AIEA et l'Inde et les Philippines (28) dispose : « Tout différend portant sur l'interprétation ou l'application du présent Accord qui

(23) Voir par exemple l'Art. IX de l'accord entre le FSNU et la RAU in RTNU, Vol. 345, p. 125.

(24) Voir par exemple l'Art. 13 de l'accord cadre entre AIEA et la Turquie, in RTNU, Vol. 573, p. 81.

(25) Voir par exemple l'Art. 1§2 de l'accord type entre les organisations membres de BAT et le Népal in RTNU, Vol. 535, p. 388.

(26) Voir par exemple l'Art. V (2) de l'accord opérationnel entre les organisations membres du PNUD et Singapour in RTNU, Vol. 573, p. 149.

(27) RTNU, Vol. 120, p. 147.

(28) RTNU, Vol. 525 (accord de 11 Juillet 1964).

n'est pas réglé par voie de négociation au sein du Comité mixte ou par tout autre moyen agréé est soumis... à un tribunal d'arbitrage».

Il paraît que certains accords conclus par l'AIEA se caractérisent également par une autre particularité concernant la négociation. L'accord conclu entre l'Argentine prévoit la disposition suivante : « Dans le cas d'un différend portant sur l'application des articles III, IV, VI (29), l'Argentine applique immédiatement les décisions du Conseil des Gouverneurs de l'Agence, si elle en dispose ainsi, en attendant la conclusion des consultations, négociations ou arbitrage, qui auront pu être sollicités à propos du différend ». (30)

Une telle disposition favorise, sans doute, une des parties contractantes à propos du règlement d'un différend, en soumettant l'autre partie aux décisions unilatérales de la première. Mais une telle mesure s'harmonise avec l'importance de l'objet des articles cités par l'Article mentionné ci-dessus.

La dernière remarque concernant la négociation est commune à certains accords d'A.T. qui font défaut d'un mode de règlement des différends; même si la négociation n'est pas stipulée (31), il nous paraît sans doute, qu'une telle lacune pourrait être comblée par la présomption que les parties contractantes ont implicitement convenue de procéder par voie de négociation pour aplanir les différends surgissant entre elles. Une telle présomption existe également lorsque les accords d'A.T. ne citent que la négociation comme moyen de règlement des différends. Dans le cas contraire, nous croyons que les parties doivent recourir au procédé

(29) Concernant respectivement : les garanties de l'Agence contre le détournement, la mesure de santé et de Sécurité, modifications apportées au projet et inspecteurs de l'Agence.

(30) Article 14, in RTNU, Vol. 525, p. 48.

(31) Voir parmi les premiers accords d'A.T. accord de base entre les O. membres de BAT et le Royaume Uni in RTNU, Vol. 76, p. 125 et l'accord complémentaire entre les Parties citées, Ibid, p. 143 également accord entre l'OACI et l'Ethiopie in RTNU, Vol. 96, p. 125 accord entre les O. membres de BAT et Iran, RTNU, Vol. 81, p. 235 et avec le Salvador Ibid, p. 245. L'accord conclu entre l'ONU et la Grèce, RTNU, Vol. 123, p. 3. Voir par exemple les accords plus récents : l'accord entre l'UNESCO et la RAU in RTNU, Vol. 489, p. 245.; l'accord entre les O. membres du PNUD et Singapour, RTNU, Vol. 573, p. 135.

d'arbitrage, ou à un autre mode convenu, même s'il font expressément défaut dans l'accord.

La personne ayant compétence pour négocier, est normalement celle qui est habilitée pour conclure l'accord comme le Directeur Général de l'O. Ce rôle peut être attribué, par délégation à une autre, comme le représentant régional ou à toute autre personne dûment habilitée.

b. L'arbitrage.

Le deuxième mode auquel les parties peuvent avoir recours est un organe ad hoc arbitral à caractère juridictionnel. Les Accords prévoyant un tel procédé de règlement varient suivant les dispositions qui le règlent.

Le type de ces dispositions est tout simple : l'accord peut brièvement déclarer par exemple, que tout différend portant sur l'interprétation du présent accord ou de l'un quelconque des accords complémentaires sera réglé directement par échange de vues entre les Parties. Si cette méthode ne permet pas d'aplanir le différend, les Parties pourront convenir de la soumettre à un arbitrage ». (32) Evidemment une telle disposition est une garantie juridictionnelle insuffisante. Elle laisse à la bonne foi des Parties le soin de négocier la composition, la procédure et la portée de la sentence rendue par l'organe arbitral. Il s'agit donc, dans ce cas d'un pactum de contrahendo pour un arbitrage futur. Le deuxième type de disposition prévoit d'une manière spécifique la réglementation de la procédure concernant la constitution du tribunal arbitral. Ainsi l'accord entre l'OMS et la Birmanie dispose que « tout différend entre le Gouvernement et l'Organisation résultant de l'interprétation ou de l'application du présent accord qui ne serait pas réglé par voie de négociation sera soumis à une Collège de trois arbitres; l'un des arbitres sera nommé par le Gouvernement, le second par le Directeur général de l'Organisation, et le troisième, qui présidera, par le Président de la C.I.J.; les parties pourront toutefois convenir d'un autre mode de règlement ». (33) Toutefois

(32) Voir l'art. V§ (d) de l'accord conclu entre OIT et Cuba RTNU, Vol. 99, p. 220.

(33) RTNU, Vol. 104, p. 195.

le troisième arbitre peut être désigné par une autre procédure. « Chaque Partie au différend désignera un arbitre et les deux arbitres ainsi désignés nommeront le troisième, qui présidera. Si, dans les 30 jours qui suivront la demande d'arbitrage, l'une des Parties n'a pas désigné un arbitre ou si, dans les 15 jours qui suivront la nomination des deux arbitres, le troisième arbitre n'a pas été désigné, l'une des Parties pourra demander au Secrétaire Général de la Cour permanente d'arbitrage de désigner un arbitre... » (34)

Le troisième type de dispositions règlemente d'une façon plus ou moins complète la composition, la procédure et la portée de la sentence rendue. Ainsi l'accord-type d'assistance opérationnelle conclu entre les organisations participant à l'élément du PNUD et Singapour déclare que : « Tout différend devant être soumis à arbitrage sera porté devant trois arbitres, qui statueront à la majorité. Chaque Partie au différend désignera un arbitre et... les arbitres arrêteront la procédure à suivre et les Parties supporteront les frais de l'arbitrage à raison de la proportion fixée par les arbitres. La sentence arbitrale sera motivée et sera acceptée par les parties comme le règlement définitif de leur différend. » (35)

Enfin le dernier type de dispositions qui ne correspond à aucun type précédent, et les dispositions contenues par exemple dans l'accord conclu entre les organisations membres du BAT et l'Indonésie, stipulent dans l'article VI § (c) que : « tout différend quant à l'interprétation du présent Accord ou de l'un quelconque des accords complémentaires, qui n'aura pas été réglé directement par les parties, sera soumis à l'arbitrage. Dans ce cas, chacune des parties nommera un arbitre. Tout différend que ces arbitres n'auront pas réglé entre eux sera soumis à un tiers arbitre nommé par eux qui statuera en dernier ressort. » (36)

(34) RTNU, Vol. 535, p. 386 accord-type conclu entre les O. membres du BAT et le Népal. Voir également l'art. V (1) de l'accord entre l'ONU et Bormani in RTNU, Vol. 319, p. 3.

(35) RTNU, Vol. 573, p. 149; Voir également l'accord entre FISE et Laos, Vol. 361, p. 172.

(36) RTNU, Vol. 81, p. 38. Egalement l'accord avec la Colombie Ibid; Vol. 81, p. 188.

c. Autres modes.

L'article IX de l'accord type conclu par le FISE dispose qu'«en cas de désaccord sur le point de savoir si les clauses du présent accord sont respectées, la question sera renvoyée pour décision au Comité du Programme du Conseil d'administration FISE ». (37)

En effet, ce texte ne révèle pas clairement quel genre d'action incombe au Comité du Programme; et si les mesures prises par celui-ci sont obligatoires pour les Parties.

Il faut dire que d'autres textes sont plus révélateurs à cet égard. Ainsi les accords plus récents de FISE disposent également dans leur article IX que « tout différend quant à l'interprétation ou à l'application de présent accord ou d'un plan d'opération établi dans le cadre dudit accord qui ne pourra être réglé par voie de négociation entre le Gouvernement... et le Fond, sera porté devant le Comité du Programme du Conseil d'administration du Fonds ». (38)

Il nous paraît que le recours à l'arbitrage pour la solution d'un différend entre une organisation et un Etat doit suivre le modèle de projet sur la procédure arbitrale adopté par la Commission du Droit international lors de sa cinquième session. (39)

(37) Voir par exemple l'accord FISE et Panama in RTNU, Vol. 97 p. 20; également avec la République dominicaine in RTNU, Vol. 121, p. 61.

(38) Voir par exemple l'accord de base conclu entre le FISE et la Grande-Bretagne relatif à la fourniture d'une assistance dans les territoires dont la Grande-Bretagne assume les relations internationales, in RTNU, Vol. 180, p. 71.

(39) Doc. A/CN.4/113 in Annuaire de la C.D.I., 1958, Vol. II, p. 12.

Chapitre 3 : L'extinction des Accords d'A.T.

Tous les accords d'A.T. sont destinés à l'extinction. Comme le signale M. Mac Donald (dans un discours du 23 Mars 1933 à la Chambre des Communes) « Tous les traités sont sacrosaints, mais aucun n'est éternel ». Nous pouvons ramener à trois les causes d'extinction des accords d'A.T. : La volonté commune des Parties (abrogation), la volonté unilatérale d'un contractant (dénonciation), enfin la survenance d'évènements empêchant l'exécution de l'accord.

A. L'abrogation

L'abrogation peut se présenter sous deux formes : elle peut résulter soit d'un accord ultérieur, ou de l'accord lui-même.

a. Abrogation par un accord ultérieur.

Le cas le plus courant d'extinction des accords est celui de l'abrogation résultant d'une clause spéciale d'un accord d'A.T. ultérieur (dissolution par consentement mutuel ultérieur). Au point de vue juridique, on peut analyser cette abrogation comme une application du principe de l'acte contraire. (1)

Par exemple l'accord conclu entre le FISE et la Grande-Bretagne (2) dans son article X § 3 prévoit que : « Le présent accord met fin à tous les autres accords conclus entre le Gouverne-

(1) Rousseau, « Droit international Public approfondi », 1958, p. 67.
(2) Voir Supra, Note No. 37.

ment du Royaume-Uni et le Fonds au sujet de questions dont il traite, dans la mesure où lesdits accords sont encore en vigueur à la date de sa signature. Cette application n'affectera en rien les mesures qui auront été prises en application ou en vertu desdits accords : tous les plans d'opérations établis en application desdits accords qui seront en vigueur à la date de la signature du présent accord, demeureront exécutoires et seront régis par les dispositions du présent accord, comme s'ils avaient été établis conformément aux dispositions de son article premier ».

Certain nombre d'accords déclarent (3) : que leurs dispositions ne s'appliqueront pas à l'assistance technique fournie par les Organisations au titre de leurs programmes ordinaires d'assistance technique, dans le cas où lesdits programmes ordinaires d'assistance technique sont régis par un accord que le Gouvernement et les dites Organisations auront conclu en la matière ».

b. Abrogation par une clause contenue dans l'accord lui-même.

Il faut aussi mentionner qu'un certain nombre d'accords contiennent des clauses qui en déterminent la durée, c'est-à-dire que l'accord lui-même envisage à titre de cause d'extinction certains événements dont la survenance entraîne automatiquement sa disparition : telle l'arrivée du terme final pour les accords à durée déterminé. (4)

Ce cas d'abrogation correspond à l'article 54 (a) de la Convention de Vienne.

B. La dénonciation.

Les accords d'A.T. peuvent également prendre fin à la suite d'une manifestation de volonté de l'un des contractants. La dénonciation des Accords d'A.T. se produit en vertu d'une disposition contractuelle préexistante, sans quoi elle n'est plus qu'une voie de

(3) Voir par exemple l'accord-type conclu entre le Liberia et les organisations membres du BAT. in RTNU, Vol. 525, p. 316. De même l'accord-type avec le Népal in RTNU, Vol. 535, p. 388.

(4) Voir l'accord conclu pour environ 2 ans entre OMS et la Jordanie in RTNU, Vol. 141, p. 341.

ment du Royaume-Uni et le Fonds au sujet de questions dont il traite, dans la mesure où lesdits accords sont encore en vigueur à la date de sa signature. Cette application n'affectera en rien les mesures qui auront été prises en application ou en vertu desdits accords : tous les plans d'opérations établis en application desdits accords qui seront en vigueur à la date de la signature du présent accord, demeureront exécutoires et seront régis par les dispositions du présent accord, comme s'ils avaient été établis conformément aux dispositions de son article premier ».

Certain nombre d'accords déclarent (3) : que leurs dispositions ne s'appliqueront pas à l'assistance technique fournie par les Organisations au titre de leurs programmes ordinaires d'assistance technique, dans le cas où lesdits programmes ordinaires d'assistance technique sont régis par un accord que le Gouvernement et les dites Organisations auront conclu en la matière ».

b. Abrogation par une clause contenue dans l'accord lui-même.

Il faut aussi mentionner qu'un certain nombre d'accords contiennent des clauses qui en déterminent la durée, c'est-à-dire que l'accord lui-même envisage à titre de cause d'extinction certains événements dont la survenance entraîne automatiquement sa disparition : telle l'arrivée du terme final pour les accords à durée déterminée. (4)

Ce cas d'abrogation correspond à l'article 54 (a) de la Convention de Vienne.

B. La dénonciation.

Les accords d'A.T. peuvent également prendre fin à la suite d'une manifestation de volonté de l'un des contractants. La dénonciation des Accords d'A.T. se produit en vertu d'une disposition contractuelle préexistante, sans quoi elle n'est plus qu'une voie de

(3) Voir par exemple l'accord-type conclu entre le Liberia et les organisations membres du BAT. in RTNU, Vol. 525, p. 316. De même l'accord-type avec le Népal in RTNU, Vol. 535, p. 388.

(4) Voir l'accord conclu pour environ 2 ans entre OMS et la Jordanie in RTNU, Vol. 141, p. 341.

fait susceptible d'engager la responsabilité internationale de la Partie contrevenant; dans tous les cas, la notification de la volonté d'exercer le droit de dénonciation est exigée et les effets par conséquent en sont généralement suspendus jusqu'à un certain temps, un délai de préavis de 60 jours est prévu. Ainsi le premier accord de base d'A.T. dispose dans son article V (3) que : « L'accord de base peut être dénoncé par l'une ou l'autre des parties, moyennant préavis adressé par écrit à l'autre partie : l'accord cessera de produire ses effets soixante jours après la réception de ce préavis. La dénonciation de l'Accord de base sera considérée comme entraînant la dénonciation des accords complémentaires. L'accord cessera en tout cas de produire ses effets lors de l'accession de la Libye à l'indépendance, qui doit avoir lieu au plus tard le premier Janvier 1952. » (5)

Les accords conclus plus récemment précisent que chaque organisation membre de l'administration de l'Assistance technique a le droit de dénoncer l'accord. L'accord-type entre les organisations membres du BAT et le Népal dispose que « Le présent accord pourra être dénoncé soit par toutes les organisations ou par une ou plusieurs d'entre elles, chacune en ce qui la concerne, soit par le Gouvernement, par voie de notification écrite adressé à l'autre partie... » (6).

La dénonciation a des effets différents, s'il s'agit d'un traité bilatéral ou d'un traité multilatéral.

Pour le premier, la dénonciation met fin à l'accord. Pour le second, la dénonciation s'analyse proprement comme un retrait qui ne met pas fin au traité lui-même s'il est effectué par une organisation. Le traité fait donc sortir l'organisation du régime juridique de l'accord qui continue à lier les autres organisations.

Certains accords précisent que, malgré leur dénonciation ils resteront en vigueur jusqu'à un événement déterminé. Les accords

(5) RTNU, Vol. 76, p. 123. Voir également dans le mêmes sens l'accord entre OMS et la Zambie in RTNU, Vol. 525, p. 173.

(6) RTNU, vol. 535, p. 388. Egalement les organisations membres du BAT et la Zambie in RTNU, Vol. 551, p. 5.

conclus par le FISE disposent dans leur article VII (3) que « Chacune des Parties pourra, pour notification écrite mettre fin au présent accord qui none-abstent, restera en vigueur jusqu'à complète exécution de tous les plans d'opérations. »

On trouve pratiquement un seul cas de dénonciation d'un accord d'A.T. Nous citons l'échange de lettres relatif à l'abrogation de l'accord de base entre les organisations membres du B.A.T. et l'Indonésie du 29 Octobre 1954 (7) à la suite du retrait de ce Gouvernement de l'O.N.U.

Mais quelle solution est donnée dans le cas d'un accord qui ne contient aucune disposition touchant le droit des parties de le dénoncer ou de s'en retirer ? Ce type d'accord est rare et l'on peut citer l'accord entre le Gouvernement des Pays-Bas et l'OIR (8) signé et entré en vigueur le 20 Juin 1950.

Dans le cas précédent, il nous semble que l'application de l'article 56 de la Convention de Vienne serait pertinent.

C. Survenance d'un évènement rendant l'exécution impossible.

L'extinction des accords peut se produire en conséquence de la survenance de certains évènements, autrement dit à la suite d'un fait-condition. C'est par des clauses insérées dans les accords conclus par l'OMS qu'on en a trouvé cette possibilité.

Comme exemple de l'extinction des accords sous l'influence d'évènements déterminés, on peut donner celui qui fut annoncé par l'Article XIV de l'accord entre l'OMS et Bolivie : « Au cas où il se produirait en Bolivie des évènements qui empêcheraient l'Organisation de s'acquitter des obligations assumées par elle en

(7) RTNU, Vol. 413, p. 414. Dans sa lettre l'Indonésie a déclaré surtout « Comme vous le savez, le Gouvernement de la République de l'Indonésie, par sa lettre ... a notifié au Secrétaire Général de l'ONU sa décision de se retirer de l'Organisation. Comme suite à cette décision, mon Gouvernement a décidé de dénoncer l'accord de 29 Oct. 54 entre le Gouvernement indonésien d'une part et l'ONU et ses institutions spécialisées, d'autre part, concernant la fourniture d'une assistance technique dans le cadre de programme élargi d'assistance technique ».

(8) RTNU, Vol. 75, p. 57.

vertu du présent accord ou de tout accord ou tous accords subsidiaires conclus en application de l'Article III, l'organisation aura le droit de mettre fin au présent accord et auxdits accords subsidiaires par voie de notification adressé au Gouvernement, et elle pourra demander au Gouvernement de lui prêter toute l'assistance en son pouvoir pour faciliter l'évacuation du personnel ainsi que des approvisionnement, du matériel et de l'équipement récupérables. (9)

Il faut noter que d'autres accords mentionnent qu'«au cas où il surviendrait... des événements rendant impossible l'exécution, par l'organisation, des tâches entreprises en application du présent accord, l'organisation a le droit de dénoncer... » (10) Le terme « impossible » utilisé dans la version française de l'accord correspond au terme « impossible » utilisé dans la version anglaise du même accord. Quant au terme « empêcheraient » il devrait être compris, comme un événement contenant un changement radical et imprévisible des circonstances. C'est-à-dire s'identifiant avec le terme « impossible ».

Ainsi une telle clause dans un accord n'est qu'une application de la théorie « *rebus sic stantibus* », annoncée par l'Article 61 de la Convention de Vienne.

Nous terminerons ce chapitre en considérant que rien n'empêche l'application des dispositions concernant l'extinction des traités, contenues dans la partie V de la Convention de Vienne, aux accords d'Assistance Technique.

Toutefois, il est difficile de s'en tenir toujours à la réglementation prévue par l'article 56/2 de la Convention qui prescrit qu'«une partie doit notifier au moins douze mois à l'avance son intention de dénoncer un traité ou de s'en retirer conformément aux dispositions du paragraphe 1. Car, il se pourrait que dans certains cas, la durée de la validité d'un accord soit moins lorsque la durée du préavis à donner annoncée par l'article 56/2.

(9) RTNU, Vol. 110, p. 97. Voir également l'accord entre l'OMS et l'Irak in RTNU, Vol. 110, p. 151.

(10) Accord entre OMS et Haiti in RTNU, Vol. 110, p. 107.

CONCLUSION

Etant donné que cette étude a été entreprise dans un cadre plus général qui est le droit des O.I. de conclure des accords internationaux, nous avons démontré, à la lumière de la Convention de Vienne du 23 Mai 1969, que les accords d'assistance technique font partie d'une catégorie d'accords internationaux. En effet, par accord d'assistance technique, on entend un accord conclu entre une ou plusieurs O.I. et un Etat, et régi par le Droit international qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans plus d'un instrument connexe, et quelle que soit sa dénomination particulière.

Notre étude détaillée de la pratique de l'élaboration et de la conclusion, montre que ceux-ci se rapprochent des traités du type classique. Ainsi, les dispositions de la Convention de Vienne rapportant sur les conclusions, l'entrée en vigueur, le respect, l'interprétation, l'amendement et la modification des traités, s'appliquent « mutatis mutandis » aux accords d'assistance technique.

Toutefois, il faudrait insérer, comme nous l'avons démontré, en cas de préparation d'un projet d'une convention sur le droit des O.I. de conclure des accords internationaux concernant par exemple, la capacité de chaque O.I. de conclure des accords internationaux sauf une disposition contraire, la détermination de l'organe ou des organes investis du « treaty making power », et l'obligation d'enregistrer les accords conclus par les O.I.

L'application de ces accords ne suscite aucune difficulté pratique; les règles de la Convention de Vienne leur sont applicables.

Cependant, il serait souhaitable de recourir à la C.I.J. pour résoudre les litiges survenant de l'application des accords passés par les O.I. si les procédés para-juridictionnels ont échoué.

BIBLIOGRAPHIE

1 — Documents officiels

Actes officiels de l'OMS. Document fondamentaux, 2^e édition, Genève, 1969.

Annuaire de la Commission du Droit International, Assemblée Générale, Documents officiels.

Conférence des Nations Unies sur le Droit des Traités.

F.A.O., Textes Fondamentaux, Vol. 3, Italy, 1964.

Recueil des Traités de l'Organisation des Nations Unies.

Répertoire de la pratique des organes des Nations Unies.

2 — Ouvrages - Cours - Articles

Basdevant : « Règles générales du droit de la Paix », RCADI, 1936, IV.

Mme Bastide : « Le droit des organisations internationales », Cours de Droit, Faculté de Droit de Paris, 1951-1952.

Chiu H. : « The capacity of international organisations to conclude treaties, and the special legal aspect of the treaties so concluded. » The Hague Nijhoff, 1966.

Cohen : « The U.N. constitutional development, growth and possibilities », 1961.

Dupuy : « Les accords conclus par les O.I. » Cours à l'I.H.E.I. Paris, 1968-1969.

- Dupuy : « Le droit des relations entre les organisations internationales », Recueil des Cours de l'A.D.I., 1960, tome II.
- Detter : « The organs of I.O. exercising the treaty making power », in BYIL, 1962.
- Fawcette : « The legal character of international agreements » in BYIL, 1953.
- Feuer G. : « Les aspects juridiques de l'Assistance Technique », Paris, 1957.
- Fritzmaurice : « The Law and Procedure of I.C.J. » in BYIL, 1952.
- Kasme B. : « La capacité de l'organisation des Nations Unies de conclure des traités », Paris, 1960.
- Kirdar U. : « The structure of the United Nations economic aid to underdeveloped countries, » The Hague, Nijhoff, 1966.
- La Beyrie-Ménahem : « Des institutions spécialisées », Paris, Pedone, 1953.
- Pallieri : « La formation des traités dans la pratique internationale contemporaine », in RCADI 1949.
- Reuter P. : « Cours des organisations internationales, » Problèmes Choisis, Cours de doctorat, Faculté de Paris, 1954-1955.
- Rousseau Ch. : « Droit international Public approfondi, » Daloz, Paris, 1958.
- Schachter : « Law and Flexibility » in Annual Review of U.N. » Affaires, 1952.
- Schneider : « Treaty making power of international organisations, Genève, 1959.
- Sloan : « Technical Assistance for économique développement : Programme of UN and Specialized Agencies », International Conciliations, Janvier 1950.
- Tammes : « Décisions of international organs as a source of international Law », in RCADI, 1958.