Document:-
A/CN.4/SR.1044

Compte rendu analytique de la 1044e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1970, vol. I

Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm)

Copyright © Nations Unies

M. Albónico estime qu'il n'est pas possible d'accorder à ces missions les mêmes droits qu'aux missions permanentes.

La séance est levée à 12 h 55.

1044e SÉANCE

Mercredi 6 mai 1970, à 10 h 15

Président : M. Taslim O. ELIAS

Présents : M. Albónico, M. Bartoš, M. Castrén, M. El-Erian, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tammes, M. Tsuruoka, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Relations entre les États et les organisations internationales

(A/CN.4/221 et Add. 1; A/CN.4/227 et Corr. 1 français seulement, 2 et 3 français seulement)

[point 2 de l'ordre du jour]

(suite)

ARTICLE 0 (Terminologie) *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 0 qui figure dans le cinquième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/227).

2. Sir Humphrey WALDOCK partage l'opinion de M. Ouchakov selon laquelle le fait que les missions d'observateurs permanents ne remplissent pas toutes les fonctions d'une mission permanente ne signifie pas qu'elles ne soient pas de caractère représentatif. La différence tient à ceci : le caractère représentatif des missions d'observateurs permanents telles que les a présentées le Rapporteur spécial est unilatéral, car elles tiennent ce caractère de l'Etat d'envoi seulement ; au lieu que le caractère représentatif des missions permanentes est bilatéral, car il procède à la fois de l'Etat d'envoi et de l'organisation internationale. Sir Humphrey Waldock accepte donc l'idée exprimée par M. Ouchakov que les missions d'observateurs permanents sont de caractère représentatif pour la simple raison que, de toute manière, elles ont reçu de l'Etat d'envoi le pouvoir de le représenter pour remplir certaines fonctions, même si celles-ci sont d'une importance relativement mineure. Les principes généraux sur lesquels repose la situation des missions d'observateurs permanents sont toutefois loin d'être clairs et appelleraient une étude plus approfondie; sir Humphrey Waldock formule de graves réserves sur le point de savoir si la représentation d'une mission d'observateurs permanents auprès d'une organisation peut être établie sur une base purement multilatérale. Le mémorandum adressé par le Conseiller juridique au Secrétaire général des Nations Unies par intérim sur cette question le 22 août 1962 [1] semble indiquer que, si les observateurs permanents assistent en fait aux séances de l'Organisation des Nations Unies, ils n'ont pas de statut officiel. Lorsqu'il s'agit de plus petites organisations internationales, telles que le Conseil de l'Europe, l'établissement des missions d'observateurs permanents est soumis à l'approbation de l'organisation dont il s'agit ; cependant, la procédure suivie aux Nations Unies paraît être soumise à des formes beaucoup moins rigoureuses. Sir Humphrey Waldock n'entrera pas plus avant dans l'étude de la question pour le moment, car les difficultés réelles se présenteront à propos des articles suivants.

3. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare qu'à son avis le Rapporteur spécial a eu raison d'attribuer le caractère représentatif aux missions d'observateurs permanents : en effet, si elles n'étaient pas représentatives comme pourvues par l'Etat d'envoi de l'autorisation d'assister aux séances de l'organisation internationale et si l'on attendait seulement d'elles qu'elles jouent le rôle d'un bureau de poste, il serait assurément inutile de les mentionner dans le projet d'articles. Leur nature exacte ressortira cependant plus clairement lorsque la Commission abordera l'examen des articles qui touchent davantage au fond, et notamment les articles 51 et 52. M. Elias pense donc, comme M. Rosenne, qu'en l'état actuel des travaux de la Commission l'article 0 devrait être renvoyé au Comité de rédaction, et il conviendrait d'attirer l'attention de celui-ci sur les questions posées au cours du débat.

4. Pour M. YASSEEN, le caractère représentatif de la mission d'observateurs permanents est essentiel, car il s'agit d'un élément constitutif de la mission. Il est en outre évident que la mission est liée à la fois à l'Etat qu'elle représente et à l'organisation internationale auprès de laquelle elle est envoyée. M. Yasseen se demande cependant si l'on doit tenir compte de cet élément constitutif dans la définition. Il estime d'autre part comme M. Ouchakov que c'est la mission elle-même qui doit être qualifiée de permanente et non les observateurs. Enfin, il pense, comme le Président, qu'il convient de renvoyer le projet d'article 0 au Comité de rédaction.

5. M. ROSENNE, rappelant qu'à la séance précédente M. Ago a proposé de remplacer, à l'alinéa *b*, les mots « observateur permanent » par les mots « chef de la mission d'observateurs permanents », dit qu'en l'état actuel de la discussion il serait préférable de suivre d'aussi près que possible le libellé de l'alinéa *e* de l'article premier qui énonce la définition du « représentant permanent » [2]; cependant, il concède que cette définition devra probablement être remaniée par la suite.

6. M. CASTRÉN approuve la proposition du Président tendant à renvoyer l'article 0 au Comité de rédaction. En ce qui concerne l'emploi de l'expression « de caractère représentatif », qui a été examinée à la séance précédente, il reconnaît volontiers qu'une

---

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 207, par. 169.

[2] *Op. cit.*, 1968, vol. II, p. 203.

mission d'observateurs permanents possède ce caractère du fait qu'elle est envoyée par un Etat auprès d'une organisation internationale; il se demande cependant s'il est bien nécessaire de le dire; il estime à cet égard, comme M. Ramangasoavina, que l'on peut supprimer cette expression, car le caractère représentatif de la mission restera implicitement reconnu.

7. M. BARTOŠ ne s'opposera pas au renvoi de l'article 0 au Comité de rédaction; cependant, il faut, selon lui, trancher au préalable la question périlleuse des rapports entre cet article et l'article 52, car le paragraphe 2 de cette dernière disposition se réfère à des fonctions des missions d'observateurs permanents autres que leur fonction de liaison. Il demande à la Commission de tenir compte de cette observation, qui porte sur une question de fond, lorsqu'elle examinera l'article 52. Il se réserve le droit de formuler une proposition concrète sur cet article.

8. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial), résumant la discussion, dit que M. Nagendra Singh et M. Ramangasoavina ont eu raison de souligner que la Commission ne saurait ignorer les missions permanentes d'observateurs, puisque cette institution existe. Sir Humphrey Waldock a rappelé à la Commission que le Conseiller juridique, tout en admettant dans son mémorandum du 22 août 1962 que les observateurs permanents assistaient aux séances des Nations Unies, a indiqué qu'ils n'avaient pas de statut officiel. Il faut donc donner une définition des missions permanentes d'observateurs qui établira leur statut juridique et, par voie de conséquence, les facilités, privilèges et immunités auxquels ils ont droit. A ce propos, il est significatif, comme M. El-Erian l'a fait observer dans son commentaire de l'article 61 (A/CN.4/227) que, dans l'affaire *Pappas c. Francini*, la Supreme Court de l'État de New York, tout en relevant que l'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies ne fait pas mention de la catégorie des observateurs, a reconnu leur caractère représentatif et a jugé qu'il y avait lieu de leur accorder le bénéfice des immunités de fonction.

9. La majorité des membres de la Commission semble prête à admettre le « caractère représentatif » des missions permanentes d'observateurs, bien que les opinions diffèrent sur le sens précis de cette expression et sur l'opportunité de la faire figurer dans la définition. Il paraît être généralement admis que le projet d'articles doit poser les règles applicables à l'institution des missions permanentes d'observateurs, pourvu qu'il soit possible d'établir un juste équilibre.

10. En ce qui concerne la rédaction, M. Ago a proposé de remplacer à l'alinéa *b* l'expression « observateur permanent » par les mots « chef de la mission d'observateurs permanents » et d'apporter une modification semblable à l'alinéa *e* de l'article premier, où est définie l'expression « représentant permanent ». En sa qualité de rapporteur spécial, M. El-Erian ne considère pas que cette uniformité soit souhaitable, puisque l'usage varie d'un gouvernement à l'autre. Tous ne seraient pas disposés à accepter l'expression « chef de la mission »; le Gouvernement de la République arabe unie, par exemple, a un « représentant permanent » auprès de la Ligue des Etats arabes. M. El-Erian pense que la Commission devrait recueillir les avis des gouvernements et des institutions spécialisées avant de prendre une décision.

11. Il estime avec M. Ouchakov que, dans le texte anglais de l'alinéa *a*, l'adjectif « permanent » se rapporte au mot « mission ».

12. La suggestion de M. Castrén, selon laquelle il serait souhaitable que l'article décrive en détail les fonctions et l'objet des missions permanentes d'observateurs, devrait être examinée par le Comité de rédaction à propos des articles 51 et 52.

13. M. El-Erian assure à M. Ustor qu'il a l'intention de rédiger des articles fondés sur les caractéristiques communes, qui vaillent à la fois pour les représentants et pour les observateurs.

14. Comme M. Albónico, il juge nécessaire de préciser exactement les pouvoirs et les fonctions des missions permanentes d'observateurs en les distinguant de ceux des missions permanentes.

15. En terminant, il tient à souligner une fois de plus qu'il importe de recevoir les observations des gouvernements avant l'expiration du mandat des membres actuels de la Commission.

16. M. YASSEEN dit que le débat et, surtout, l'exposé du Rapporteur spécial montrent que la Commission doit rester fidèle à la méthode qu'elle suit habituellement en matière de terminologie, c'est-à-dire attendre d'avoir avancé dans l'examen des dispositions de fond.

17. M. OUCHAKOV est du même avis que M. Yasseen; il espère que la décision de renvoyer l'article au Comité de rédaction sera interprétée en ce sens. Il fait d'autre part observer que, dans son état actuel, l'article 0 ne définit pas tous les termes employés dans les articles suivants, au lieu que l'article premier fournit une liste complète de définitions. Il juge donc nécessaire de compléter l'article 0.

18. M. TSURUOKA appuie l'idée exprimée par M. Yasseen. Si la Commission renvoie le projet d'article 0 au Comité de rédaction, celui-ci devra attendre que la notion actuellement examinée devienne beaucoup plus claire; c'est alors seulement que le Comité de rédaction pourra faire œuvre utile.

19. M. ROSENNE dit que M. Ouchakov a posé une question de principe; selon ce qu'a compris M. Rosenne, l'article 0 reviendra du Comité de rédaction comme un additif à l'article premier et non comme faisant partie d'un instrument séparé; quant aux articles sur lesquels porte actuellement la discussion, ils seront inclus dans le même acte que les articles 1 à 50.

20. M. BARTOŠ partage entièrement le point de vue de M. Tsuruoka. Il est indispensable que le Comité de rédaction examine l'article 0 non pas isolément, mais avec les deux articles suivants, à savoir les articles 51 et 52.

21. M. NAGENDRA SINGH dit qu'il pensait, lui aussi, que les articles du projet avaient été conçus comme devant former un tout complet et ne pouvaient pas être divisés en deux instruments séparés.

22. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) dit que les articles en cours d'examen sont destinés à compléter les articles relatifs aux missions permanentes, qui constituent l'essentiel de la question traitée.

23. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer l'article 0 au Comité de rédaction, en lui recommandant d'en remettre l'examen définitif à un moment où les travaux relatifs aux articles de fond auront davantage progressé.

Il en est ainsi décidé [3].

ARTICLE 51 (Etablissement de missions d'observateurs permanents)

24. *Article 51*

Établissement de missions d'observateurs permanents

Les États non membres peuvent établir des missions d'observateurs permanents auprès de l'Organisation pour l'accomplissement des fonctions indiquées à l'article 52.

25. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial), présentant l'article 51, dit que cet article contient une règle générale selon laquelle les Etats non membres peuvent établir des missions permanentes d'observateurs pour nouer le lien nécessaire avec une organisation internationale, sans aller jusqu'à devenir membres à part entière de cette organisation. Il est supposé que l'organisation dont il s'agit est une organisation de caractère universel au sens défini à l'alinéa *b* de l'article premier. On ne saurait poser la même hypothèse lorsqu'il s'agit d'une organisation régionale, bien qu'à l'évidence un Etat qui n'en fait pas partie puisse néanmoins avoir intérêt à établir une mission d'observateurs auprès de cette organisation. M. El-Erian croit savoir qu'il y a des observateurs auprès du Conseil de l'Europe, par exemple. Malheureusement, les organisations régionales n'ont pas fourni de renseignements ; seules les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ont fait parvenir.

26. Pour diverses raisons, certains pays, notamment la Suisse et le Samoa-Occidental, ont préféré ne pas devenir membres de l'Organisation des Nations Unies; mais ils ont des missions d'observation. En ce qui concerne les « pays divisés », l'Allemagne, la Corée, le Viet-Nam, qui ont été exclus de l' « accord global » de 1955 et, par là même, de la possibilité de devenir membres de l'Organisation des Nations Unies, M. El-Erian relève que certains de leurs gouvernements ont obtenu leur admission dans des institutions spécialisées et ont ainsi été en mesure d'établir des missions d'observation auprès des Nations Unies. Si cela a été possible, c'est en raison de la pratique qui consiste à n'admettre d'observateurs qu'envoyés par des Etats qui sont membres d'une ou de plusieurs institutions spécialisées ou qui sont parties au statut de la Cour internationale de Justice; mais, par suite de cette pratique, les autres gouvernements des pays divisés sont empêchés d'avoir des missions d'observation.

27. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 4 du commentaire des articles 51 et 52, l'établissement de missions d'observation pourrait être utile aux très petits pays qui n'ont pas les ressources nécessaires pour assumer les lourdes charges de membres de l'Organisation des Nations Unies et qui désirent entretenir des relations n'allant pas jusqu'à l'appartenance à l'Organisation.

28. M. CASTRÉN constate que l'article 51 reproduit, *mutatis mutandis,* le texte de l'article 6 du projet [4], relatif à l'établissement de missions permanentes par les Etats membres, dont la Commission, à sa vingtième session, a accepté sans difficulté le principe, qui est fondé sur une pratique bien établie. Toutefois, l'article 51 s'applique au cas des Etats non membres et, bien que le point de vue adopté par le Rapporteur spécial soit étayé par des arguments solides, notamment l'intérêt qu'offre en général pour l'organisation et les Etats en question l'existence de contacts permanents entre eux, eu égard surtout au caractère universel de l'Organisation, il est permis de se demander si, dans certains cas, l'Organisation ne préférerait pas ne pas accorder la liberté d'accès à un Etat non membre, même à titre d'observateur, par exemple s'il s'agit d'un Etat membre qui a été exclu de l'Organisation. Il est vrai que beaucoup dépendra de la définition des fonctions des missions permanentes d'observation ainsi que de l'étendue des facilités, privilèges et immunités qui leur seront reconnus, questions sur lesquelles la Commission reviendra ultérieurement. En tout état de cause, la pratique actuelle des organisations internationales ne reconnaît pas aux Etats non membres le droit d'établir des missions permanentes d'observation, du moins pas sans le consentement tacite de l'organisation.

29. M. Castrén ne pense pas non plus que la question de la représentation des micro-Etats puisse être résolue par l'établissement de missions permanentes d'observation et il ne s'agit d'ailleurs pas seulement de ces Etats mais de plusieurs autres catégories d'Etats se trouvant dans une situation particulière. Pour toutes ces raisons, M. Castrén hésite à souscrire sans réserve à la proposition très libérale du Rapporteur spécial que constitue l'article 51. Peut-être devrait-on la compléter en y ajoutant, comme l'a proposé le Gouvernement néerlandais dans les observations qu'il a soumises sur l'article 6, « dans la mesure où les règles pertinentes de l'organisation le prévoient » et en faisant suivre ce membre de phrase des mots « ou avec l'assentiment de l'organe compétent de l'organisation ». L'organe compétent serait normalement l'assemblée générale de l'organisation intéressée et, comme il est indiqué au paragraphe 5 du commentaire de l'article 3 du projet, l'expression « règles pertinentes de l'organisation » englobe aussi la pratique suivie par cette organisation.

30. M. REUTER rend hommage aux intentions qui ont inspiré l'insertion de l'article 51 dans le projet, notamment au souci d'universalité qui est conforme à l'esprit même de la Charte et des actes constitutifs des

[3] Pour la suite des débats, voir la 1 061e séance, par. 56.

[4] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968,* vol. II, p. 206.

institutions spécialisées. Toutefois, l'article 51 soulève des problèmes fondamentaux qui mettent en cause tout le projet d'articles. En effet, les mots « peuvent établir » qui y figurent n'impliquent pas nécessairement l'idée d'une règle imposant une obligation à l'organisation et il est alors permis de se demander si la convention qu'élabore la Commission imposera des règles aux organisations ou aux Etats hôtes et aux Etats tiers qui seront liés par ladite convention. Cette deuxième hypothèse semble être la bonne mais, si la Commission décide que c'est à l'organisation que le projet d'articles doit imposer des règles, trois difficultés surgissent. Premièrement, on voit mal comment une organisation pourrait être liée par une convention à laquelle elle ne sera pas partie en tant que personne juridique. Deuxièmement, étant donné que, conformément à l'article 3, l'application des articles est sans préjudice des règles pertinentes de l'organisation et qu'il est admis que ces règles englobent aussi la pratique, il y a conflit entre l'article 51 et l'article 3. Troisièmement, les organisations elles-mêmes pourraient ne pas accepter que n'importe quel Etat non membre, par exemple les Etats membres qui ont été exclus de l'organisation ou les entités à caractère d'Etat nées de guerres civiles, établissent des missions permanentes d'observation auprès d'elles.

31. Par ailleurs, il n'est pas satisfaisant d'offrir aux Etats dont l'existence n'est pas contestée mais qui, malgré leur désir, n'ont pas encore été admis à l'organisation, une formule bâtarde de participation sous forme de missions permanentes d'observation. Donc, si le projet d'articles peut difficilement créer une obligation pour l'organisation, il serait plus logique d'ajouter à l'article 51, comme l'a proposé M. Castrén, le membre de phrase « avec l'assentiment de l'organisation ». Cela résoudrait du même coup d'autres problèmes, notamment le problème du « caractère représentatif » d'une mission posé à l'alinéa *a* de l'article 0, étant donné que ce caractère représentatif serait conféré par l'accord de l'organisation dès lors que seuls bénéficieraient de la convention les Etats dont l'organisation aurait agréé les missions permanentes d'observation. Le problème des fonctions de ces missions, qui se pose à l'article 52, sera lui aussi résolu si ces missions ne sont établies qu'avec l'accord de l'organisation. En effet, il est impossible de prévoir dans le projet d'articles un régime qui couvrira toutes les fonctions des observateurs permanents mais ces fonctions acquerront un caractère représentatif du seul fait que l'organisation les aura reconnues.

32. M. Reuter ne souhaite pas aborder la question des micro-Etats, qui est un problème très spécial.

33. M. OUCHAKOV estime qu'il n'y a rien à redire à l'article 51, qui s'applique à une situation tout à fait analogue à celle à laquelle se réfère l'article 6 du projet. Il va de soi qu'un Etat membre qui établit une mission permanente conformément à l'article 6 ne le fait que si les règles pertinentes et, partant, la pratique établie le lui permettent. C'est d'ailleurs ce que prévoient les articles 3 et 4 du projet qui, il y a lieu de le souligner, sont des dispositions de caractère général applicables à l'ensemble du projet et, par conséquent, à l'article 51. En l'absence de règles ou de pratique, les États non membres ne seront pas habilités à établir des missions permanentes d'observation, pas plus que les Etats membres ne seront autorisés à établir des missions permanentes. Si la Commission estime que la portée des articles 3 et 4 n'est pas suffisamment large, il faudra refaire une règle générale qui soit applicable à la fois aux missions permanentes établies par des États membres et aux missions permanentes d'observation des États non membres; quoi qu'il en soit, l'article 51, sous sa forme actuelle, est tout aussi correct que l'article 6.

34. Sir Humphrey WALDOCK dit qu'il lui sera difficile d'accepter la règle contenue à l'article 51 sans tenir compte, d'une certaine manière, de la situation de l'organisation en tant qu'organe auprès duquel sera envoyée la mission d'observation.

35. A son avis, le cas examiné est fondamentalement différent de celui du représentant permanent qui est traité à l'article 6. Le représentant permanent représente un Etat membre qui est membre fondateur ou qui a satisfait à la procédure d'admission de l'organisation intéressée. Dans le texte présentement envisagé, l'Etat dont il s'agit n'aura été admis d'aucune manière, ni par l'organisation ni par ses membres, à entretenir des relations avec l'organisation. Il est donc nécessaire d'introduire dans le texte de l'article 51 une indication mentionnant la nécessité de l'assentiment de l'organisation.

36. Le point est important. S'il n'est pas fait mention du consentement de l'organe compétent de l'organisation intéressée, qui tranchera la question en cas de désaccord ? La seule réponse possible est que la décision appartiendra nécessairement au secrétariat, peut-être en consultation avec l'Etat de séjour, et il est extrêmement fâcheux pour un secrétariat de devoir prendre une décision dans une matière aussi sujette à controverse. Un problème analogue s'est posé à propos du droit des traités en ce qui concerne la participation aux traités multilatéraux, et la position adoptée à maintes reprises par le Secrétaire général a été qu'il ne devait pas endosser la responsabilité de cette décision.

37. Une déclaration officielle qui figure au mémorandum du Conseiller juridique du 22 août 1962 [5] indique clairement l'existence d'une procédure d'admission des missions d'observateurs; il n'est pas exigé d'accréditation, mais il y a une procédure d'admission précise, à la suite de laquelle les facilités appropriées sont accordées à la mission intéressée. Il ressort aussi clairement de ce mémorandum que, pour créer une mission d'observateurs, certaines conditions sont exigées, comme la qualité de membre de l'une des institutions spécialisées. La question de savoir qui décidera si la mission d'observateurs sera admise à participer en cette qualité aux travaux de l'organisation se pose donc inévitablement et elle ne peut être résolue qu'en ajoutant au texte de l'article 51 une formule s'inspirant de celle qui a été proposée par M. Castrén et M. Reuter.

38. M. ROSENNE regrette de ne pouvoir accepter l'article 51 sous sa forme actuelle, ni les idées qui

[5] *Op. cit., 1967*, vol. II, p. 207, par. 169.

l'inspirent, que ce soit de *lege lata* ou de *lege ferenda*. Ses raisons sont les mêmes que celles qui ont été données par M. Castrén, M. Reuter et sir Humphrey Waldock.

39. Le paragraphe 2 du commentaire indique que ces idées ont un rapport direct avec les dispositions de l'alinéa *b* de l'article premier et de l'article 2. A la vingtième session, M. Rosenne s'est abstenu de voter sur ces dispositions pour les raisons qu'il a exposées à la 973e et à la 986e séances [6].

40. L'examen de l'article premier, alinéa *b*, et de l'article 2 à la Sixième Commission en 1968 [7] et les observations présentées par les gouvernements (A/CN.4/221 et Add.1) montrent que les réticences relatives à ces dispositions sont très répandues et que les dispositions des articles 3 et 4 n'assurent probablement pas une sauvegarde suffisante.

41. Les choses étant ce qu'elles sont, la prudence s'impose actuellement, étant donné que l'alinéa *b* de l'article premier et l'article 2 ne se présenteront vraisemblablement pas, après une seconde lecture ou une future conférence de plénipotentiaires, sous la forme qui a été retenue à la vingtième session de la Commission.

42. La position de M. Rosenne concernant l'article 6 est semblable; les critiques dont cet article a fait l'objet sont semblables à celles qui ont été formulées à l'égard de l'article premier alinéa *b* et de l'article 2.

43. Il estime que l'on pourrait tirer de l'étude du secrétariat sur la « Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées, et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités » [8] un meilleur parti que les propositions faites jusqu'à présent au cours du débat. Cela est particulièrement vrai du mémorandum du Conseiller juridique du 22 août 1962 [9]. De cette déclaration relative à la position adoptée au siège des Nations Unies, il ressort clairement que les observateurs ne sont admis que s'ils sont envoyés par des Etats qui ne font pas partie de l'organisation, mais qui sont membres d'une ou de plusieurs institutions spécialisées et qui sont généralement reconnus par les membres des Nations Unies. Les passages de l'étude du secrétariat qui concernent les observateurs des Etats non membres auprès des institutions spécialisées [10] sont également nets.

44. Cela étant, il se posera la question des critères à appliquer pour déterminer ce qu'il faut entendre par « Etat non membre »; M. Rosenne pense que la définition de l'expression « État non membre » s'avérera plus difficile encore à fixer que celle du mot « Etat ». A cet égard, il rappelle que la Commission s'est constamment refusée à définir le terme « Etat », quels que fussent le contexte ou la situation dans lesquels le problème s'est posé antérieurement.

45. On peut imaginer une situation dans laquelle une entité revendique la qualité d'Etat, mais n'a pas réussi à faire admettre sa demande par le Conseil de sécurité agissant en vertu des pouvoirs que lui confère le paragraphe 2 de l'Article 4 de la Charte. Il serait certainement impensable qu'une entité de ce genre envoie un observateur auprès des Nations Unies.

46. Le commentaire de l'article 51 n'apporte aucune lumière sur les raisons pour lesquelles le Rapporteur spécial a proposé de rejeter, sans suggérer d'autres solutions, les deux critères énoncés dans le mémorandum du Conseiller juridique du 22 août 1962, qui ont toujours été utilisés en pratique.

47. M. Rosenne remarque que l'article 60 rendra les articles 22 à 44 [11] applicables aux missions permanentes d'observateurs. Ces articles imposent certaines obligations à l'organisation intéressée. Mis à part le problème qui consiste à savoir si les organisations deviendront parties au projet de convention à l'examen, il importe de noter que l'application de l'article 60 par une organisation créera à son directeur et à son secrétariat les difficultés qui ont précisément rendu impossible au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies l'application d'une formule globale valable pour tous les Etats dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire des traités multilatéraux.

48. Les vues que M. Rosenne a ainsi exprimées détermineront son attitude en ce qui concerne des articles comme l'article 51, à moins que le représentant du Secrétaire général ne soit en mesure de déclarer officiellement que de telles appréhensions ne sont pas fondées. Pour toutes ces raisons, il serait souhaitable que la Commission adopte une attitude prudente, comme elle l'a fait en 1965 à propos de la question de la participation aux traités.

49. Une lecture attentive de l'annuaire téléphonique de New York révèle le nombre d'entités, inconnues dans le registre interne des Nations Unies, qui prétendent avoir des missions d'observateurs. Le statut d'observateur ne peut être déterminé que par la pratique des organes compétents de l'organisation intéressée, ou par son acte constitutif.

50. Pour ce qui est du problème des micro-Etats évoqué au paragraphe 4 du commentaire de l'article 51, la Commission n'est pas habilitée à étudier cette question, actuellement examinée par un comité d'experts qu'a désignés le Conseil de sécurité.

51. M. Rosenne est d'avis qu'un amendement du texte s'inspirant de la proposition de M. Castrén et de M. Reuter changera le sens général de l'article 51 et rendra vraisemblablement les dispositions de cet article beaucoup plus acceptables pour lui ; cependant, il réserve sa position jusqu'à ce qu'il ait connaissance du texte remanié.

---

[6] *Op. cit.*, *1968*, vol. I, p. 176, par, 7 à 12 et p. 254, par. 20.

[7] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, document A/7370, par. 23 à 25.

[8] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 168 et suiv.

[9] *Ibid.*, p. 207, par. 169.

[10] *Ibid.*, p. 223.

[11] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Supplément n° 10*, p. 4 et suiv.

Organisation des travaux

52. Le PRÉSIDENT informe la Commission qu'il a reçu un télégramme de M. Bedjaoui confirmant qu'il se propose d'assister à la session de la Commission à partir du 11 mai et suggérant que celle-ci consacre un certain temps à son troisième rapport sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités (A/CN.4/226). Le Président rappelle à la Commission la décision qu'elle a prise, à sa session précédente, de donner la priorité à la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, puis à la responsabilité des Etats, à la succession d'Etats en matière de traités et, si l'on dispose du temps nécessaire, à la succession d'Etats dans les matières autres que les traités [12].

La séance est levée à 13 heures.

1045e SÉANCE

Vendredi 8 mai 1970, à 10 h 15

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Bartoš, M. Castrén, M. El-Erian, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Rosenne, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Relations entre les États et les organisations internationales

(A/CN.4/221 et Add. 1; A/CN.4/227 et Corr. 1 français seulement, 2 et 3 français seulement)

[point 2 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la séance précédente)

ARTICLE 51 (Etablissement de missions d'observateurs permanents *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 51.

2. M. BARTOŠ estime qu'il s'agit tout d'abord de savoir si la convention que la Commission élabore aura pour effet d'obliger l'organisation à reconnaître à tout Etat non membre le droit d'établir une mission permanente d'observateurs auprès d'elle. Si la convention doit être ouverte à la signature ou à l'adhésion des organisations intéressées, la question tombe d'elle-même, mais si ce sont les Etats seuls qui doivent être habilités à y devenir parties, l'article 51 créera un privilège unilatéral en faveur des Etats, car ils pourront s'imposer sans distinction à l'organisation. De plus, la convention favorisera les Etats non membres par rapport aux Etats membres, qui sont, eux, tenus de remplir certaines conditions pour devenir membres de l'organisation. Par conséquent, bien qu'étant d'accord avec le principe général énoncé à l'article 51, M. Bartoš pense qu'il conviendrait de décider que le droit ainsi accordé aux Etats non membres ne s'exerce que sous les conditions prévues par les règles de l'organisation ou avec l'assentiment de ladite organisation.

3. M. NAGENDRA SINGH dit que l'énoncé de la règle qui figure à l'article 51 n'est certainement pas inexact, si on le rapproche de l'interprétation donnée par M. Ouchakov aux articles 3 et 4 [1] qui ont trait à la primauté des règles des organisations internationales. C'est un fait que plusieurs institutions spécialisées ont prévu le cas des observateurs.

4. Néanmoins, M. Nagendra Singh est porté à appuyer la proposition de M. Castrén visant à insérer à la fin de l'article une clause restrictive où il serait dit que le consentement de l'organisation est nécessaire. Le principal argument en faveur d'une telle clause est qu'elle définirait sans plus tarder et dans le texte du projet ce qu'est la situation exacte.

5. On peut facilement perdre de vue les dispositions des articles 3 et 4, et la clause proposée permettrait de préciser la situation. En outre, si l'acte constitutif de l'organisation intéressée ne contient pas de disposition sur la question des observateurs, on pourrait en tirer la conclusion, comme le montrent les observations du gouvernement néerlandais, que tout Etat non membre a le droit d'envoyer un observateur. Or cette conclusion est, de toute évidence, contraire à l'intention de la Commission; comme l'a fait observer M. Rosenne les articles 3 et 4 n'offrent pas une garantie suffisante.

6. Enfin, l'amendement proposé mettrait en relief la différence entre les missions ordinaires des Etats membres et les missions d'observation d'États non membres d'une organisation.

7. M. TSURUOKA partage l'opinion générale qui s'est dégagée jusqu'ici du débat et selon laquelle l'article 51 est un peu trop simpliste sous la forme où il se présente actuellement. En effet, l'expérience prouve qu'il existe toutes sortes de missions permanentes d'observation, notamment des missions d'entités auxquelles la Commission n'a pas l'intention de reconnaître officiellement un statut international; une démarcation bien nette est donc indispensable entre ces dernières et les missions permanentes d'observation envoyées par des Etats dont l'existence n'est pas contestée. C'est pourquoi il conviendrait de subordonner expressément au consentement de l'organisation l'établissement de missions permanentes d'observateurs par les Etats non membres, d'autant plus que la réserve formulée à l'article 3 [2] sera sans effet à l'article 51 puisque le rapporteur spécial a signalé qu'il n'existait pas de règles en ce qui concerne l'établissement de ces missions.

8. M. YASSEEN pense que, s'il n'est pas relié à d'autres articles du projet, l'article 51 peut prêter à confusion. Si la future convention doit s'appliquer aux

---

[12] *Ibid.*, p. 34, par. 93.

[1] Voir séance précédente, par. 33.

[2] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 205.