

Document:-
A/CN.4/SR.1028

Compte rendu analytique de la 1028e séance

sujet:
Relations entre les Etats et les organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1969, vol. I

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

44. M. RUDA accepte la proposition du Comité de rédaction tendant à supprimer la seconde phrase du paragraphe 1 du texte du Rapporteur spécial.

45. Il éprouve cependant certains doutes en ce qui concerne la suppression du paragraphe 2, relatif au règlement des différends. Lorsqu'il a présenté l'article 49, le Rapporteur spécial a dit qu'il faudrait prévoir pour les différends plus importants relatifs à l'application ou à l'interprétation des articles du projet, "d'autres modes de règlement, à inclure le cas échéant dans les dispositions finales du présent projet, ou bien à établir spécialement pour tel ou tel différend"¹³. C'est à cette fin que le paragraphe 2 paraissait destiné à répondre et M. Jiménez de Aréchaga semble, lui aussi, être de cet avis.

46. Ainsi, bien qu'il soit disposé à accepter provisoirement le texte proposé par le Comité de rédaction pour l'article 49, M. Ruda pense qu'il faudrait dire dans le commentaire qu'il sera peut-être nécessaire à l'avenir de prévoir une disposition comme celle du paragraphe 2, afin de traiter la question du règlement des différends.

47. Quant au texte proposé par le Président, M. Ruda n'a pas d'objection contre l'insertion des mots "s'il en est besoin," mais il ne peut pas accepter le mot "interprétation", qui ne ferait que compliquer le problème.

48. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, reconnaît qu'il vaut mieux en effet supprimer les mots "à l'interprétation ou".

49. En tant que Président, il propose à la Commission d'inviter le Comité de rédaction à examiner la possibilité de préparer un nouvel article, conformément à la proposition faite par M. Rosenne au début de la séance. Cet article devrait traiter des cas de conflit armé, ainsi que de la non-reconnaissance d'un gouvernement.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 5.

¹³ Voir 999e séance, par. 27.

1028e SÉANCE

Lundi 28 juillet 1969, à 15 h 15

Président : M. Nikolai OUCHAKOV

Présents : M. Ago, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Jiménez de Aréchaga, M. Kearney, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Tammes, M. Ustor.

Relations entre les Etats et les organisations internationales

(A/CN.4/218/Add.1)

[Point 1 de l'ordre du jour]

(suite)

TEXTES D'ARTICLES PROPOSÉS PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

ARTICLE 49 (Consultations entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'Organisation) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du texte proposé par le Comité de rédaction pour l'article 49. Il rappelle qu'à la séance précédente il a proposé, en tant que membre de la Commission, un amendement dont le texte définitif a la teneur suivante :

Des consultations auront lieu entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'Organisation, à la demande de l'un d'entre eux, sur toute question relative à l'application des présents articles.

2. M. TAMMES a proposé un amendement tendant à ajouter un paragraphe 2 et à modifier le titre de l'article. Le Président l'invite à présenter cet amendement.

3. M. TAMMES dit que l'article 49, dans le libellé proposé par le Comité de rédaction, est de caractère plus général que l'article sur les consultations initialement proposé par le Rapporteur spécial (A/CN.4/218/Add.1). Dans son texte, le Rapporteur spécial avait appelé l'attention sur un certain nombre d'articles, tels que les articles sur l'effectif de la mission permanente et sur l'obligation de respecter les lois et règlements de l'Etat hôte, tandis que le Comité de rédaction, suivi maintenant par la Commission elle-même, considère que le recours à la procédure de consultation peut être utile à propos de tous les articles du projet.

4. Le Comité de rédaction a supprimé le paragraphe 2 du texte du Rapporteur spécial, où il était dit que les dispositions de l'article sont sans préjudice des accords internationaux concernant le règlement des différends. La suppression de ce paragraphe laisse dans le projet une lacune que l'amendement de M. Tammes a pour objet de combler.

5. Le texte de l'amendement de M. Tammes, qui prévoit le recours à une procédure impartiale seulement au cas où les consultations n'aboutissent pas à un résultat satisfaisant pour les parties intéressées, s'inspire de la section 24 de l'article VII de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées¹. Les procédures qui en résultent sont conformes à l'esprit de l'Article 33 de la Charte, qui veut que les parties à un différend en recherchent la solution par voie de négociation avant de recourir à des procédures telles que l'arbitrage et le règlement judiciaire.

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 277.

6. La section 24 de la Convention stipule que tout différend sur la question de savoir s'il y a eu abus d'un privilège ou d'une immunité sera porté devant la Cour internationale de Justice pour avis consultatif. Cette procédure quelque peu artificielle est rendue nécessaire par le fait que les institutions spécialisées ne peuvent techniquement être parties à des affaires portées devant la Cour. Comme il est indiqué dans l'étude du Secrétariat sur la question², la pratique des institutions spécialisées montre que cette procédure est trop compliquée et qu'aucune institution ni aucun Etat n'y a eu recours jusqu'ici.

7. M. Tammes a donc rédigé son amendement en termes très généraux et le nouveau paragraphe 2 qu'il propose dispose simplement ce qui suit :

2. Si ces consultations n'aboutissent pas à un résultat satisfaisant pour les parties intéressées, la question doit être soumise à une procédure impartiale qui doit être établie au sein de l'Organisation.

8. La proposition de M. Tammes entraîne une modification du titre de l'article, qui deviendrait : "Procédures à suivre à l'égard de toute question résultant de l'application des présents articles".

9. M. Tammes est disposé à accepter la rédaction proposée par M. Ouchakov pour le paragraphe 1 de l'article 49; l'adjonction des mots "à la demande de l'un d'entre eux" rendra le texte plus précis.

10. M. KEARNEY dit qu'il peut accepter la nouvelle rédaction proposée par M. Ouchakov, qui améliore le texte du Comité de rédaction.

11. Le nouveau paragraphe 2 proposé par M. Tammes remédie à une lacune du projet et la Commission devra en examiner la teneur à un moment ou à un autre. Il est vrai que la Commission n'est pas encore saisie de certaines parties du projet, par exemple celles qui ont trait aux observateurs permanents et aux délégations aux conférences internationales, si bien que l'article 49 devra couvrir un champ plus large que celui des missions permanentes. M. Kearney est néanmoins favorable à l'adoption d'un nouveau paragraphe 2 dès à présent, sous réserve d'un remaniement ultérieur pour couvrir d'autres cas. La question d'un remaniement analogue de la rédaction se posera aussi à propos du paragraphe 1 de l'article 49.

12. En ce qui concerne le fond du nouveau paragraphe 2 proposé, M. Kearney relève que ce paragraphe ne pose pas de règle absolue en ce qui concerne les procédures à suivre et qu'il impose seulement l'obligation de prévoir une procédure de règlement impartial. Cette disposition est en outre assez souple pour couvrir les diverses procédures instituées par les différentes organisations. C'est un point important parce que l'article traite des privilèges et immunités résultant de l'appartenance à une organisation et qu'il peut y avoir des différences considérables entre les dispositions pertinentes des divers accords de siège.

² Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 356.

13. M. Kearney pense aussi que les différends du genre de ceux dont il est question ne se prêtent pas à l'application, dans son intégralité, de la procédure suivie devant la Cour internationale de Justice. L'objet du nouveau paragraphe 2 proposé sera généralement la solution de différends d'importance relativement minime dans le cas où l'accord n'aura pu se faire entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi intéressés.

14. M. REUTER dit que les amendements de M. Ouchakov et de M. Tammes laissent encore subsister quelques-unes des incertitudes de la version originaire de l'article 49 (A/CN.4/218/Add.1). Tout d'abord, il voudrait savoir quels seront les rapports entre l'article 49 et les articles du même ordre que contiennent déjà les actes constitutifs des diverses organisations internationales. En effet, non seulement cet article est une clause finale pour les présents articles, mais il a également cette fonction dans les rapports entre les présents articles et les autres accords actuellement en vigueur.

15. D'autre part, cet article met en cause d'une manière précise le rôle de l'organisation internationale elle-même dans le genre de conflits qu'il vise. Dans la version d'origine, on tendait à mettre sur le même plan l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation. L'amendement de M. Ouchakov renforce cette tendance puisqu'il est prévu que l'initiative des consultations peut venir de l'un quelconque des trois. On peut également se demander si, dans le nouveau paragraphe 2 proposé par M. Tammes, l'organisation doit être considérée comme une partie intéressée ou non. Pour sa part, M. Reuter conçoit mal qu'il puisse y avoir des conflits en quelque sorte triangulaires.

16. Il faudrait aussi préciser ce qu'on entend par procédure "impartiale" et par procédure "établie au sein de l'Organisation". Cette procédure doit-elle être établie par un acte interne de l'organisation ou par un accord des Etats membres de l'organisation? Que se passera-t-il si l'Etat hôte n'est pas membre de l'organisation? C'est là un problème technique précis. Il s'agit de définir le rôle de l'organisation intervenant comme personne morale dans un conflit de cet ordre.

17. Enfin, si l'on conçoit cet article comme un article d'importance secondaire instituant une obligation générale de procéder à des consultations, il ne soulèvera pas de difficultés sur le fond, mais peut-être faudra-t-il au moins définir ce que l'on entend par "consultations" et par "questions". La "question" peut-elle se poser avant qu'un conflit existe? Mais si l'on décide que cette disposition jouera seulement s'il y a un litige, il faudra préciser les cas concrets qui ressortissent à cet article, ainsi que la procédure, ce qui provoquera bien des difficultés.

18. En conséquence, sans être hostile aux formules proposées à la Commission, M. Reuter n'entend pas prendre position tant qu'il n'aura pas vu l'ensemble des clauses finales.

19. Sir Humphrey WALDOCK dit que bien des doutes exprimés par M. Reuter sont aussi les siens. A son avis, la

Commission devrait d'abord prendre une décision sur le but et la portée de l'article 49.

20. Il pensait que l'article avait pour but d'établir un droit à une procédure de consultation dans les affaires opposant essentiellement l'Etat hôte à un Etat d'envoi. Si la Commission veut se montrer plus ambitieuse et élaborer une disposition traitant de l'ensemble de la question du règlement des différends découlant de l'application du projet d'articles, cette disposition doit faire partie des clauses finales. Il ne faut toutefois pas oublier que jusqu'ici la Commission a évité d'entrer trop avant dans la question du règlement général des différends. Dans son projet d'articles sur le droit des traités, elle a fait figurer une clause traitant de certains aspects de la question, notamment des problèmes très particuliers liés aux dispositions relatives à la nullité et à l'extinction des traités. A la Conférence de Vienne sur le droit des traités, la question du règlement des différends est devenue l'une des questions centrales et la convention finalement adoptée contient des dispositions beaucoup plus développées sur ce sujet.

21. Sir Humphrey Waldock serait assez favorable à la proposition présentée par M. Tammes, mais il a des doutes touchant une disposition qui prévoit qu'une certaine procédure "doit être établie au sein de l'Organisation". Il lui semble que pareille disposition aurait pour effet d'ajouter quelque chose à l'acte constitutif de l'organisation intéressée.

22. En ce qui concerne le texte proposé par M. Ouchakov pour l'article 49, sir Humphrey Waldock approuve la modification apportée dans le texte anglais à la formule "*arising out of the application of the present articles*", qui n'est pas satisfaisante, ne serait-ce que parce que les problèmes qui se présenteront auront souvent pour origine la non-application de certains privilèges et immunités. C'est pourquoi il est préférable d'employer les mots "*relating to*" ou "*concerning*".

23. Sir Humphrey ne trouve pas entièrement satisfaisants les mots "à la demande de l'un d'entre eux", s'ils signifient que l'organisation peut elle-même demander que des consultations aient lieu indépendamment du vœu des Etats intéressés. Il avait cru comprendre que l'article 49 portait essentiellement sur les différends entre l'Etat hôte et un Etat d'envoi et avait pour objet de remédier à la situation qui se présenterait au cas où l'un de ces Etats adopterait une attitude intransigeante. En pareil cas, la pratique normale à l'heure actuelle consiste à faire participer à la consultation le plus haut fonctionnaire de l'organisation dont il s'agit; et il croit aussi que l'organisation elle-même est intéressée à tout problème qui touche à son bon fonctionnement.

24. Si tels sont le but et la portée de l'article 49, il y aurait intérêt à le remanier à peu près comme suit :

S'il surgit entre un Etat d'envoi et l'Etat hôte une question relative à l'application des présents articles qui n'a pas été réglée par voie de négociation, l'un ou l'autre Etat peut demander que des consultations aient lieu entre ces Etats et l'Organisation.

Ce texte est présenté non pas à titre de proposition, mais pour élucider la portée et l'objet exacts de l'article 49 auquel songe la Commission.

25. M. ROSENNE éprouve les mêmes doutes que les deux précédents orateurs touchant la portée et le but de l'article 49 et du nouveau paragraphe 2 proposé.

26. Comme il l'a dit déjà, il lui paraît difficile d'accepter la prémisse qu'une organisation pourrait être partie à un désaccord découlant de l'application du projet d'articles³.

27. Dans le nouveau paragraphe 2 proposé, il est question du cas où les consultations n'aboutissent pas à "un résultat satisfaisant pour les parties intéressées". M. Rosenne estime que le sens de ce membre de phrase demande quelque éclaircissement, car un règlement quel qu'il soit laisse habituellement insatisfaite au moins l'une des parties.

28. En ce qui concerne la question de principe posée par sir Humphrey Waldock, M. Rosenne ira encore plus loin; il conteste le droit, pour une organisation, d'affirmer sa propre position dans un différend bilatéral entre deux Etats. Ainsi qu'il est indiqué dans la première phrase du paragraphe 3 du commentaire du Rapporteur spécial sur l'article 49 (A/CN.4/218/Add.1), son intention avait été d'éviter pareil résultat. Le texte actuellement à l'examen n'a pas la souplesse recherchée par le Rapporteur spécial et qui caractérise aussi dans une certaine mesure le texte présenté par sir Humphrey Waldock.

29. M. USTOR déclare qu'il partage certaines des opinions de sir Humphrey Waldock sur le nouveau paragraphe 2 proposé. Si l'acte constitutif de l'organisation intéressée contient des dispositions sur le règlement des différends, ces dispositions s'appliqueront conformément à l'article 3 du projet⁴. S'il ne contient pas de dispositions à ce sujet, M. Ustor ne croit pas que le nouveau paragraphe proposé puisse remédier à la situation. Le projet d'articles à l'examen ne peut imposer à une organisation l'obligation de modifier ses instruments fondamentaux.

30. La question essentielle qui se pose au sujet de l'article 49 est celle de savoir si l'organisation elle-même doit être habilitée à entamer une procédure pour le règlement de questions survenant entre un Etat d'envoi et l'Etat hôte. Sur ce point, M. Ustor adopterait volontiers, quant à lui, une attitude assez libérale, compte tenu des dispositions de l'article 23 bis⁵, que la Commission n'a pas encore examiné mais qui traite de l'assistance qu'une organisation doit donner aux Etats d'envoi en matière de privilèges et immunités. Les dispositions de cet article ont pour effet non seulement de conférer un droit à l'organisation, mais aussi de lui imposer une obligation, celle d'aider l'Etat d'envoi intéressé. Il ne faut pas oublier que même si un Etat

³ Voir séance précédente, par. 40.

⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, Rapport de la Commission à l'Assemblée générale, chap. II, sect. E.

⁵ Voir 1030e séance, par. 54.

d'envoi ne proteste pas contre le fait qu'un privilège ou une immunité n'est pas respecté, la question n'en présente pas moins de l'intérêt pour l'organisation et les autres Etats d'envoi.

31. M. EUSTATHIADES estime que l'amendement de M. Ouchakov et celui de M. Tammes améliorent la procédure prévue pour les consultations. Mais il faut trancher la question préliminaire du domaine d'application de cet article. Si l'on se réfère aux paragraphes 4 et 6 du commentaire du Rapporteur spécial et aux explications qu'il a fournies à la 999e séance de la Commission, on voit qu'il s'agit de difficultés d'ordre pratique qui peuvent surgir dans les relations quotidiennes. Il n'était pas question de faire de l'article 49 une clause générale pour la solution des différends relatifs à l'interprétation et à l'application de la future convention.

32. La pratique fait d'ailleurs clairement la distinction. C'est ce que montrent, par exemple, la section 14 de l'article IV de l'Accord de siège entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique⁶ et la section 30 de l'article VIII de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies⁷. Les consultations ne sauraient donc être l'étape dernière d'une procédure de règlement des différends. C'est pourquoi, malgré le progrès qu'il représente, le texte proposé par M. Tammes laisse une incertitude sur le point de savoir si cette procédure serait une étape intermédiaire par rapport au futur article relatif à la solution des différends.

33. Si l'on est d'accord pour dire que ce sont les difficultés pratiques qui sont visées à cet article, on reconnaîtra que le texte proposé par sir Humphrey Waldock présente de nombreux avantages et, en premier lieu, celui d'avoir la souplesse requise. Les autres textes semblent, en effet, impliquer que les consultations doivent intervenir automatiquement, dès qu'une difficulté surgit, ce qui n'est ni conforme à la pratique des organisations internationales, ni souhaitable *de lege ferenda*.

34. Enfin, si M. Eustathiades n'est pas opposé à l'idée de consultations avec l'organisation, il estime que le point essentiel, en l'espèce, est la difficulté ou le désaccord entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi. Il faut donc faire ressortir, comme le propose sir Humphrey Waldock, que les consultations seront une seconde étape, après l'échec des négociations.

35. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA appuie la proposition du Président tendant à remplacer les mots "posée par" par les mots "relative à".

36. En ce qui concerne le libellé proposé par sir Humphrey Waldock, il estime que ce serait une erreur d'énoncer une règle rigide selon laquelle les consultations ne devraient avoir lieu qu'après l'échec des négociations. Dans la pratique, les consultations avec l'organisation peuvent en

effet avoir lieu en même temps que les négociations entre les deux Etats intéressés.

37. M. Jiménez de Aréchaga est en faveur de l'insertion d'un second paragraphe dans l'article pour préciser que les consultations n'épuisent pas la question. Il acceptera un texte analogue à celui qui avait été initialement proposé par le Rapporteur spécial, si la Commission estime que le texte proposé par M. Tammes est trop ambitieux. Certaines dispositions de fond contenues dans le présent projet exigent indubitablement des garanties de procédure. Un exemple en est le nouveau paragraphe que la Commission a ajouté à l'article 44 et qui introduit un mécanisme équivalent à celui de la déclaration de *persona non grata* pour les membres des missions permanentes⁸.

38. L'organisation en tant que telle peut certainement avoir un intérêt réel, et qui lui est propre, à défendre les privilèges et immunités des représentants permanents. A cet égard, le Rapporteur spécial a attiré l'attention, à la fin du paragraphe 3 de son commentaire de l'article 49, sur le point de vue du Secrétaire général selon lequel l'ONU peut être une "partie" au sens de la section 30 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. L'existence de cette disposition a un effet en soi, qu'elle soit appliquée ou non.

39. Pour M. YASSEEN, l'article 49 n'énonce pas une règle générale pour la solution des différends; il établit un processus pouvant contribuer à la solution de certaines difficultés qui apparaîtraient dans l'application de la convention. Le texte proposé par M. Tammes dépasse ce but assez modeste.

40. S'il y a un désaccord entre l'Etat hôte et un Etat d'envoi, il pourrait naturellement être résolu conformément au droit international ou à certains textes spéciaux. Mais le contact direct ainsi établi entre les deux parties en présence pourrait ne pas aboutir à un résultat satisfaisant. La procédure envisagée à l'article 49 consiste à associer l'organisation internationale à ce contact pour l'examen de la question. En effet, les représentants de l'organisation peuvent, dans une telle situation, jouer un rôle utile.

41. Si la Commission admet que l'article se limite à cela, elle pourrait accepter la formule proposée par sir Humphrey Waldock. Il est normal que le contact s'établisse d'abord entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi. M. Yasseen est, lui aussi, partisan d'employer le terme "désaccord", qui est plus précis que "question". S'il n'y avait pas désaccord, les consultations ne seraient pas nécessaires.

42. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, souligne que l'idée initiale de cet article est de prévoir la possibilité d'une intervention de l'organisation à propos de questions relevant de l'application de la future convention. Si tel n'était pas le cas, des consultations et des pourparlers pouvant toujours avoir lieu entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte, à la demande de l'un ou de l'autre, on ne voit pas quel serait l'intérêt de cet article.

⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 25.

⁷ *Ibid.*, vol. 1, p. 31.

⁸ Voir 1024e séance, par. 6.

43. Cependant, tel que l'a rédigé le Rapporteur spécial, l'article pourrait donner l'impression que les consultations sont obligatoires en tout état de cause et sur n'importe quelle question. M. Ouchakov a donc proposé, par son amendement, d'ajouter le membre de phrase "à la demande de l'un d'entre eux". Mais devant les objections soulevées contre la faculté ainsi offerte à l'organisation, il estime qu'on pourrait supprimer ce membre de phrase et ajouter au début de l'article les mots "s'il en est besoin", ce à quoi il avait pensé d'abord.

44. La proposition de sir Humphrey Waldock semble s'inspirer de la même idée. Toutefois, elle conduirait à instituer une méthode de règlement des désaccords en deux temps : en premier lieu, des pourparlers puis, en cas d'échec, des consultations avec l'organisation. Il est dangereux de viser des désaccords, même implicitement, alors que les consultations peuvent servir à régler des questions qui se posent avant même qu'un désaccord ait surgi. Et même en cas de désaccord, si l'Etat hôte ou l'Etat d'envoi souhaite que des consultations tripartites aient lieu avant que s'engagent des négociations bilatérales, il faut faire en sorte que ce soit possible.

45. La proposition de M. Tammes tend à instituer, au sein de l'organisation, une procédure de règlement des différends. M. Ouchakov la trouve acceptable, mais il fait observer que c'est une méthode parmi bien d'autres, ce qui ressort notamment de l'Article 33 de la Charte des Nations Unies. De toute façon, il s'agit alors de la question plus générale de la solution des différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des articles. Il serait préférable de dire dans le commentaire que l'article 49 a pour but de prévoir des consultations et non d'instituer le mécanisme auquel on aura recours en dernier ressort pour la solution d'un différend quelconque.

46. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il rédigerait un article relatif à la solution des différends nés à propos de n'importe quelle partie de la convention. Il vaut donc mieux attendre qu'il ait achevé la rédaction du projet.

47. Sir Humphrey WALDOCK dit qu'il ne saurait être question d'exclure les consultations de routine qui ont lieu normalement entre l'organisation et l'Etat hôte, lesquelles se tiendront évidemment avant qu'on en soit arrivé à la situation envisagée à l'article 49. Il ne pense pas cependant que cet article vise simplement à donner une approbation de principe en ce qui concerne ce mécanisme de consultations officieuses. L'article 49 a pour but de régler le problème qui se pose lorsqu'il y a divergence de vues entre l'Etat hôte et un Etat d'envoi en matière de privilèges ou d'immunités. Les dispositions de cet article visent à conférer à chacun des Etats intéressés, et notamment à l'Etat hôte, le droit formel de faire jouer le mécanisme de consultation. Il y aura exercice de ce droit lorsque l'un des deux Etats intéressés croira que l'autre partie est intransigeante.

48. M. CASTRÉN est d'avis que la proposition de M. Ouchakov améliore considérablement le texte soumis par le

Rapporteur spécial et ensuite modifié par le Comité de rédaction. Toutefois, il ne lui semble pas indiqué de remplacer les mots "à la demande de l'un d'entre eux" par "s'il en est besoin", comme M. Ouchakov l'a proposé oralement, étant donné que l'expression "s'il en est besoin" est trop générale et qu'il va de soi que les consultations n'auront lieu qu'en cas de besoin.

49. Le texte proposé par sir Humphrey Waldock s'écarte trop de l'idée première du Rapporteur spécial en donnant à l'organisation un rôle plus modeste que le Rapporteur spécial et même le Comité de rédaction ne l'avaient prévu. Il est préférable que l'organisation puisse intervenir dès le début dans le règlement d'une question qui se pose entre un Etat d'envoi et l'Etat hôte. En outre, l'organisation doit veiller à ses propres intérêts. Il ne convient donc pas de modifier l'article 49 d'une façon aussi radicale que le propose sir Humphrey.

50. Pour ce qui est du nouveau paragraphe 2 que M. Tammes a proposé d'ajouter à l'article 49, peut-être serait-il préférable d'en faire un article distinct et d'en améliorer la rédaction, encore que la proposition qu'il contient, bien que valable en soi, suscite certains doutes.

51. Pour M. AGO, il faut que la Commission ait une idée claire de ce dont elle veut parler dans l'article. Les mots "toute question" peuvent se référer à plusieurs sortes de différends. Il peut s'agir d'un différend entre l'Etat hôte et un Etat d'envoi déterminé au sujet, par exemple, d'une infraction pénale commise par un membre de la mission permanente de ce dernier Etat. En pareil cas, la question sera réglée par voie de négociations directes ou d'autres procédures normalement appliquées dans les relations entre deux Etats. Mais bien qu'il s'agisse alors d'un conflit interétatique bilatéral, l'organisation peut avoir intérêt à être tenue au courant et à pouvoir dire son mot, car la solution qui sera apportée au différend peut, en créant un précédent, avoir des répercussions sur les intérêts de l'organisation en tant que telle. Il s'agit donc de savoir si l'on veut donner à l'organisation la possibilité de défendre ses intérêts en prévoyant qu'elle doit être consultée.

52. Un autre type de différend peut naître entre l'Etat hôte et non pas un seul mais l'ensemble des Etats d'envoi, par exemple si l'Etat hôte adopte des mesures législatives ou administratives qui touchent les intérêts de tous les Etats d'envoi. Il n'est pas nécessaire pour ce cas, de prévoir l'obligation de consulter l'organisation, car celle-ci fera alors elle-même des représentations à l'Etat hôte.

53. Par ailleurs, s'il est bon de prévoir la possibilité de consultations avec l'organisation en cas de différend entre l'Etat hôte et un Etat d'envoi, il faut se garder de donner l'impression que de telles consultations épuisent les moyens de règlement des différends. A cet égard, la proposition de M. Tammes, qui envisage le recours à une procédure impartiale, établie à l'intérieur de l'organisation, est intéressante, mais on peut y opposer deux objections : premièrement, les petites organisations très spécialisées n'auront peut-être pas intérêt à établir une procédure aussi

complexe et, deuxièmement, il se peut que l'Etat hôte ne soit pas membre de l'organisation et qu'il ne se considère donc pas comme tenu par une procédure interne de cette dernière. En outre, différentes organisations ayant leur siège dans le même Etat hôte risqueraient de prévoir des procédures différentes.

54. Pour toutes ces raisons, la Commission ne devrait pas prendre de décision hâtive au sujet de ces aspects du problème. Le Rapporteur spécial avait envisagé de réserver toutes ces questions pour la fin de son rapport, c'est-à-dire pour le moment où la Commission aura examiné l'ensemble des problèmes que posent les relations entre les Etats et les organisations internationales.

55. Il vaudrait donc mieux se borner actuellement à rédiger un article très bref ne prévoyant que l'obligation pour l'Etat d'envoi et l'Etat hôte de consulter l'organisation en cas de différend entre eux au sujet de l'application des articles examinés jusqu'ici et remettre à plus tard la rédaction d'un article plus ambitieux couvrant, pour l'ensemble du projet d'articles, le problème du règlement des différends.

56. M. RUDA déclare que les doutes qu'il avait éprouvés d'emblée à propos de l'article 49 ont augmenté au cours du débat. Comme l'a fait observer M. Ago, cet article peut poser des problèmes complexes. Au paragraphe 1 de son commentaire sur l'article, le Rapporteur spécial a indiqué que les consultations dont il est question au paragraphe 1 "auraient pour objet de remédier aux difficultés qui peuvent résulter de la non-application entre les Etats membres d'organisations internationales et entre les Etats membres et les organisations, des règles régissant les relations diplomatiques bilatérales entre Etats en ce qui concerne l'agrément, la déclaration qu'un agent diplomatique est *persona non grata* et la réciprocité". Au paragraphe 6 du même commentaire, le Rapporteur spécial a déclaré ensuite que l'objet du paragraphe 2 de l'article 49 était "de préciser que les consultations envisagées dans l'article ont trait à des difficultés d'ordre pratique et non aux différends de caractère plus formel auxquels peut donner lieu l'interprétation des articles". Les idées énoncées dans ces deux paragraphes du commentaire sont loin d'être simples et sont tout à fait distinctes.

57. M. Ruda partage aussi l'incertitude de M. Reuter quant au sens exact à donner au mot "consultations". Dans les relations diplomatiques bilatérales, il serait plus exact de qualifier ces consultations de "négociations", et pour cette raison M. Ruda peut appuyer l'amendement proposé par sir Humphrey Waldock.

58. Enfin, il estime qu'il serait plus prudent que la Commission ajourne sa décision au sujet du règlement des différends éventuels tant qu'elle n'aura pas été saisie de l'ensemble du projet et qu'elle n'aura pas d'indications sur les intentions du Rapporteur spécial en la matière.

59. Sir Humphrey WALDOCK dit qu'il partage les vues des deux derniers orateurs. A son avis, la principale

difficulté réside en ce que l'article 49 proposé n'est ni un article de portée générale, ni un article visant à régler efficacement les différends entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi. L'amendement proposé par M. Ouchakov semble ne viser que les relations entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi, l'organisation ayant la possibilité d'intervenir pour protéger ses propres intérêts; or, comme l'a dit M. Ago, il y a aussi des questions plus importantes à propos desquelles l'organisation peut avoir à jouer un rôle. Si l'organisation doit prévoir une procédure officielle de consultations, sir Humphrey Waldock ne peut que recommander sa propre proposition; par ailleurs, compte tenu des aspects plus généraux des problèmes en jeu, peut-être vaudrait-il mieux ajourner l'examen de l'article 49 jusqu'à ce que la Commission soit saisie de l'ensemble du projet d'articles.

60. M. USTOR propose que la Commission adopte, à titre provisoire, le texte actuel de l'article 49 en expliquant dans le commentaire que ce texte est proposé à l'examen des gouvernements et que la Commission reverra ultérieurement l'ensemble de la question. La Commission doit cependant préciser dans son rapport qu'elle ne prendra de décision au sujet de l'article 49 qu'après avoir examiné le chapitre suivant du projet.

61. M. ROSENNE partage le point de vue de M. Ustor; si la Commission ne fait pas figurer dans le projet un texte, même provisoire, pour l'article 49, son attitude pourra être mal comprise. Certains articles ont une portée assez étendue et si la Commission ne signale pas, au stade actuel, qu'elle envisage une procédure permettant de régler les questions qui peuvent se poser à propos de ces articles, le projet pourra donner lieu à de graves erreurs d'interprétation. Il se peut que bien des articles du projet présentent une analogie frappante avec les articles correspondants de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais comme ils concernent les missions permanentes auprès des organisations internationales, ils sont loin d'être les mêmes.

62. Comme l'a dit M. Ustor, si la Commission décide d'ajourner sa décision au sujet de l'article 49, elle doit, dans son rapport, rendre pleinement compte du présent débat pour provoquer les réactions des gouvernements.

63. M. RAMANGASOAVINA pense, comme d'autres membres de la Commission, qu'il n'est pas possible de prévoir toute la portée de l'article 49 au stade actuel des travaux puisque le projet d'articles n'est pas encore complet. Pour le moment, la Commission ne peut donc rédiger tout au plus qu'un texte provisoire.

64. M. KEARNEY dit qu'après avoir entendu les arguments de M. Ago et de M. Ruda, il est parvenu lui aussi à la conclusion que la Commission doit différer toute décision au sujet de l'article 49. Son point de vue s'est beaucoup modifié à la suite du débat sur le rôle que l'organisation doit jouer dans les consultations. Il ne peut partager l'avis de ceux qui considèrent que l'organisation n'a pas de rôle spécial à jouer; puisque l'organisation est partie contractante à l'accord de siège pertinent, il pense qu'elle aura un rôle à jouer en relation avec presque tous les problèmes qui

peuvent se poser à propos d'un Etat d'envoi. De tout autres problèmes peuvent cependant se poser au sujet des délégations à des conférences internationales. Il croit donc que pour l'instant le mieux serait que la Commission ajourne sa décision au sujet de l'article 49.

65. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit qu'il reste convaincu de la nécessité d'un article, quelle qu'en soit la rédaction, prévoyant que l'organisation peut intervenir dans certaines circonstances pour aider l'Etat hôte et l'Etat d'envoi à régler un différend découlant de l'application des articles. En effet, l'Etat hôte n'a pas toujours de relations diplomatiques avec tous les Etats membres d'une organisation et ne peut donc parfois négocier, en cas de besoin, que par l'intermédiaire de cette dernière. Il peut également se produire qu'un Etat d'envoi souhaite entamer des négociations avec l'Etat hôte en vue de conclure des accords ou de préciser certaines questions en présence d'un représentant de l'organisation. C'est une situation tout à fait concevable puisque les relations entre l'Etat hôte et les Etats d'envoi ne sont pas à proprement parler des relations bilatérales, mais des relations qui découlent de la présence de l'organisation sur le territoire de l'Etat hôte.

66. Il est indispensable de disposer d'un texte, fût-il provisoire, pour que la Commission puisse, sur la base des observations qu'il aura inspirées aux gouvernements, élaborer l'article sous sa forme définitive. La Commission peut adopter un libellé quelconque, par exemple celui qui a été proposé par sir Humphrey Waldock, en en retranchant toutefois le membre de phrase "et qu'elle ne soit pas réglée par voie de négociation", mais elle doit le faire immédiatement et non attendre d'avoir examiné le projet d'articles dans son ensemble, étant donné que les chapitres suivants portent sur des sujets différents. Ce n'est pas sans raison que le Rapporteur spécial a proposé cet article et il convient donc de demander au Comité de rédaction de faire encore un effort pour mettre au point un texte satisfaisant.

67. En ce qui concerne l'hypothèse envisagée par M. Ago, dans laquelle l'Etat hôte prendrait des mesures contraires aux intérêts de tous les membres de l'organisation, il s'agit d'une question d'intérêt général et non d'une question posée par l'application des articles; elle ne relève donc pas de l'article 49.

68. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA signale que le paragraphe 8 du commentaire de la Commission sur l'article 16 (Effectif de la mission permanente) adopté à la session précédente contient le passage suivant : "Certains membres de la Commission ont soulevé la question des recours dont dispose l'Etat hôte en cas de non-respect par l'Etat d'envoi de la règle énoncée à l'article 16. Ils ont suggéré d'insérer dans le texte de l'article une disposition prévoyant une consultation entre l'Etat hôte, l'Etat d'envoi et l'organisation. Lorsqu'elle étudiera le reste du projet d'articles, la Commission envisagera d'y faire figurer un article de portée générale concernant les recours dont dispose l'Etat hôte

contre les abus reprochés à une mission permanente."⁹ Puisqu'à la présente session la Commission a jugé utile de prévoir des garanties pour l'Etat hôte à propos de l'article 44, ce serait une grave erreur que de ne pas faire figurer dans le projet un article distinct sur les consultations.

69. M. Jiméñez de Aréchaga est prêt à accepter la proposition de sir Humphrey Waldock, à condition que les consultations ne soient pas subordonnées aux négociations.

70. M. AGO dit qu'il avait proposé de donner à la Commission le temps de réfléchir sur un problème délicat. Toutefois, si la Commission souhaite adopter d'ores et déjà un texte provisoire, il faut qu'il soit bien entendu qu'elle ne prétend pas par là résoudre la question du règlement des différends que pourrait poser l'application de l'ensemble des articles mais qu'il s'agit simplement de garantir qu'en cas de différend entre l'Etat hôte et l'Etat d'envoi il sera tenu compte des intérêts de l'organisation et celle-ci sera consultée. Il faut en outre employer un langage indiquant clairement qu'il s'agit d'une obligation et non d'une simple possibilité ou d'une vague éventualité.

71. M. RUDA fait observer que l'article 49 est le dernier de la deuxième partie du projet, qui concerne les missions permanentes auprès des organisations internationales. En conséquence, s'appliquera-t-il uniquement aux articles qui le précèdent ou aussi à tous les articles du projet qui le suivront?

72. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, est d'avis que l'article 49 ne porte que sur les quarante-huit articles qui le précèdent. Peut-être conviendrait-il de l'indiquer dans l'article même ou dans le commentaire.

73. En tant que Président, il constate que la Commission est divisée sur la question de savoir si l'article est nécessaire. Toutefois, avant de mettre la question aux voix, il propose de renvoyer une fois encore l'article au Comité de rédaction en le priant de faire un ultime effort pour mettre au point, sur la base des débats qui ont eu lieu, un texte qui recueille l'approbation générale.

74. Sir Humphrey WALDOCK appuie la suggestion du Président. Il partage aussi l'avis de M. Jiméñez de Aréchaga selon lequel l'Etat hôte doit disposer de recours appropriés. Il espère que le Comité de rédaction tiendra dûment compte des intérêts des trois parties, à savoir l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation.

75. Le PRÉSIDENT déclare, qu'en l'absence d'objections, il considérera que la Commission accepte sa proposition de renvoyer l'article 49 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

La séance est levée à 18 h 10.

⁹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, Rapport de la Commission à l'Assemblée générale, chap. II, sect. E.

¹⁰ Pour la reprise du débat, voir 1034e séance, par. 92.