

Document:-
A/CN.4/SR.1100

Compte rendu analytique de la 1100e séance

sujet:
Relations entre les Etats et les organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1971, vol. I

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

72. Enfin, mis à part l'État hôte, il faudrait élaborer des règles régissant le comportement des États qui, se trouvant les uns à l'égard des autres dans une des situations exceptionnelles envisagées, se rencontrent dans le cadre de l'organisation. En effet, comme chacun peut le voir à l'Assemblée générale des Nations Unies, par exemple, l'animosité éclate souvent entre États ennemis dans les délibérations internationales. En pareil cas, est-ce à l'État hôte, au Président de l'organe intéressé ou aux autres États participants qu'il appartient de faire régner l'harmonie ?

73. En conclusion, M. Bartoš dit qu'il a peut-être une conception trop large de la question à l'étude, mais qu'il a voulu montrer qu'elle n'était pas aussi restreinte que le donnent à penser les trois articles proposés par le Rapporteur spécial. Ce dernier a préféré s'en tenir là. Le Comité de rédaction décidera s'il convient d'aller plus loin. Néanmoins, pour le moment, les textes proposés sont acceptables.

La séance est levée à 13 heures.

1100^e SÉANCE

Vendredi 14 mai 1971, à 10 h 10

Président : M. Senjin TSURUOKA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Raman-gasoavina, M. Rosenne, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Ustor, M. Yasseen.

Relations entre les États et les organisations internationales

(A/CN.4/221 et Corr.1 et Add.1; A/CN.4/238 et Add.1 et 2; A/CN.4/239 et Add.1 et 2; A/CN.4/240 et Add.1 à 6; A/CN.4/241 et Add.1 à 5; A/CN.4/L.162/Rev.1; A/CN.4/L.166)

[point 1 de l'ordre du jour]

(suite)

QUESTION DES CONSÉQUENCES ÉVENTUELLES DE SITUATIONS EXCEPTIONNELLES : ARTICLES 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis* (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à continuer d'examiner les conséquences éventuelles de situations exceptionnelles sur la représentation des États dans les organisations internationales, ainsi que les articles 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis* proposés par le Rapporteur spécial.

2. M. KEARNEY, répondant aux remarques de certains membres de la Commission, dit qu'il tient à expliquer les raisons pour lesquelles il s'est référé à la responsabilité des États dans l'amendement à l'article 49 *bis* qu'il a proposé à la séance précédente et qui est libellé en ces termes : « L'inobservation, par les membres

d'une mission permanente, dans les circonstances visées ci-dessus, des règlements adoptés par l'État hôte pour protéger la mission et ses membres, relève l'État hôte de toute responsabilité pour les conséquences de cette inobservation. » Dans ce contexte, il entend par « responsabilité » la responsabilité des États telle qu'elle est définie par le Rapporteur spécial pour cette question dans les articles 1, 2 et 3 du projet figurant dans son troisième rapport¹ et il est impossible, dans ce contexte, de ne pas mentionner cette responsabilité. Le projet qu'examine la Commission renferme maintes dispositions qui imposent des obligations aux États. L'inexécution de ces obligations fait donc automatiquement jouer la responsabilité des États.

3. En même temps, il est évident qu'une certaine souplesse est nécessaire afin de pouvoir tenir compte de situations exceptionnelles. Par exemple, aux termes de l'article 21², le représentant permanent est autorisé à utiliser le drapeau de l'État d'envoi sur les véhicules de la mission permanente. En cas de tension entre l'État hôte et l'État d'envoi et de rupture des relations diplomatiques et consulaires entre ces deux États, les autorités de l'État hôte pourraient faire savoir au représentant permanent qu'il serait souhaitable d'éviter d'exposer ainsi aux regards le drapeau de l'État d'envoi. Le représentant permanent pourrait alors répondre qu'aux termes de l'article 21 il a le droit de montrer ce drapeau. Aux termes de l'article 30³, relatif à l'inviolabilité de la personne, l'État hôte a le devoir de prendre « toutes les mesures appropriées » pour empêcher toute atteinte à la personne, à la liberté et à la dignité du représentant. La question se poserait alors de savoir, au cas où le représentant permanent ne tiendrait pas compte de ce qui lui a été dit, si l'État hôte est tenu de fournir une escorte de voitures de police afin de protéger le véhicule de la mission permanente contre des démonstrations hostiles.

4. Cet exemple prouve la nécessité de préciser, dans le présent projet, qu'une certaine tolérance doit être admise en la matière. Si le représentant permanent, ou le membre intéressé de la mission permanente, ne prend pas les mesures raisonnables qui lui sont demandées, l'État n'est pas obligé de prendre des dispositions extraordinaires et de pousser à l'extrême l'exécution de son devoir de protection. M. Kearney ne croit pas que ce problème soit prévu par l'article 60 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁴. Le refus, par le représentant permanent, de prendre les mesures en question ne constitue pas « une violation substantielle », telle qu'elle est définie au paragraphe 2 de l'article 60. Il n'y a donc pas lieu d'invoquer le paragraphe 1 de l'article 60 et l'État hôte reste tenu de prendre « les mesures appropriées » prévues dans la dernière phrase de l'article 30 du présent projet.

¹ A/CN.4/246 et Add.1 à 3, chap. 1^{er}, *in fine*.

² *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 220.

³ *Ibid.*, 1969, vol. II, p. 219.

⁴ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités*, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 319.

5. Le problème est de déterminer en quoi consistent les mesures « appropriées ». La proposition de M. Kearney a pour objet de préciser les obligations de l'État hôte ; cependant, il s'intéresse seulement au fond de la question et n'insistera pas pour que l'on retienne le libellé qu'il a personnellement proposé.

6. M. SETTE CÂMARA dit qu'il s'associe au Rapporteur spécial pour estimer qu'en fin de compte le projet ne doit pas traiter du problème des conflits armés.

7. Il appuie la proposition tendant à fusionner les trois articles 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis*, afin de faire droit aux critiques relatives à la longueur du projet qui ont été formulées à la Sixième Commission.

8. En ce qui concerne l'important problème de la reconnaissance et de la non-reconnaissance, il partage l'avis selon lequel la réserve faite sur ce point doit s'appliquer à l'ensemble du texte du projet et ne pas être limitée aux situations exceptionnelles envisagées dans les trois nouveaux articles proposés.

9. Il faudrait prier le Comité de rédaction d'examiner l'amendement à l'article 49 *bis* soumis par M. Kearney, en vue de trouver le moyen de répondre à la préoccupation qui l'inspire. La question est liée au problème général du comportement des missions permanentes et des délégations et ne se limite pas à des situations exceptionnelles. Les problèmes relatifs au droit d'arborer le drapeau sur les véhicules peuvent surgir en toute circonstance.

10. Lors de l'examen de cette question, le Comité de rédaction devrait tenir compte des dispositions de l'article 60 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Il devrait cependant se souvenir que, comme M. Kearney l'a souligné, l'inexécution, en pareil cas, est le fait de l'État d'envoi plutôt que de l'État hôte.

11. M. YASSEEN dit que la question qu'étudie la Commission est l'une de celles à l'égard desquelles les règles régissant les relations diplomatiques multilatérales diffèrent essentiellement de celles qui régissent les relations diplomatiques bilatérales. Bien qu'à son avis le projet d'articles ne soit pas complet s'il ne traite aussi des conséquences de conflits armés sur la représentation des États auprès des organisations internationales, force lui est de reconnaître que le Rapporteur spécial a eu raison d'écarter ce sujet, non seulement parce que, vu sa complexité, son étude exigerait plus de temps que la Commission n'a à lui consacrer, mais aussi parce que la Commission a toujours renoncé à aborder un sujet qui relève du droit de la guerre et qui l'entraînerait bien au-delà du sujet dont elle s'occupe. Toutefois, M. Yasseen pense, comme M. Ago, que la Commission doit s'en expliquer dans le commentaire pour éviter d'être entraînée, dans l'application des articles, à de fausses analogies ou interprétations.

12. Pour ce qui est de la rédaction des articles proposés par le Rapporteur spécial, de la question de savoir s'il faut ou non les fusionner, et de la place qu'il convient de leur donner dans le projet d'articles, il faut attendre, pour se prononcer, que la Commission ait une vue d'ensemble du projet.

13. M. Yasseen ne peut souscrire à l'amendement proposé par M. Kearney. Cet amendement ne se justifie pas du point de vue technique. En effet, si nul ne conteste que l'État hôte soit en droit d'adopter des règlements pour protéger la mission et ses membres, l'État hôte ne saurait à son gré déterminer la sanction de l'inobservation de ces règlements, ni prétendre que toute violation de ceux-ci le relèvent entièrement des responsabilités qui lui incombent. Cette sanction dépend, en effet, du droit international lui-même et non pas des règlements dont il s'agit.

14. M. ROSENNE est satisfait de l'explication de M. Kearney et de lui avoir entendu dire qu'il n'est pas obstinément attaché au libellé de sa proposition, mais voudrait seulement que le problème soit réglé de façon appropriée. L'affaire Tellini, qui a été mentionnée par le Rapporteur spécial lors de l'examen de l'article 49⁵, n'est pas dépourvue de pertinence à ce propos.

15. Il est indispensable que la Commission traite du problème soulevé par M. Kearney à moins qu'elle ne soit certaine que la question est réglée par le droit international existant. Personnellement, M. Rosenne n'est pas du tout convaincu que les dispositions de l'article 60 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités couvrent l'ensemble de la question ni même qu'elles constituent les seules dispositions de cette convention applicables en la matière; peuvent entrer aussi en ligne de compte l'article 61 sur la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible, l'article 62 relatif au changement fondamental de circonstances, voire éventuellement l'article 73 concernant les cas de succession d'États, de responsabilité d'un État ou d'ouverture d'hostilités. La notion de suspension du traité fait partie intégrante des articles 61 et 62, en particulier.

16. Le Comité de rédaction devrait examiner attentivement l'expression « en vertu des présents articles » employée à la fin de la première phrase des articles 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis*. Cette expression est peut-être trop étroite et le Comité de rédaction devrait envisager la possibilité de la remplacer par une description plus large des obligations des États. Les obligations de l'État hôte comme celles de l'État d'envoi ne se limitent pas nécessairement à celles qui sont énoncées dans l'actuel projet d'articles. Il pourrait fort bien y avoir d'autres sources d'obligations pour ces deux États et l'équilibre de leurs obligations respectives pourrait être modifié par l'application d'autres règles de droit international.

17. A mesure que le débat avance, M. Rosenne éprouve de plus en plus d'inquiétude au sujet du problème de la reconnaissance car c'est une question que la Commission n'a pas étudiée du tout. Pour la responsabilité des États, du moins est-elle saisie du rapport et du projet d'articles présentés par le Rapporteur spécial chargé de cette question⁶; en revanche, aucun document ne lui a été présenté au sujet de la reconnaissance et elle devrait donc hésiter avant d'énoncer une règle de fond.

⁵ Voir la 1098^e séance, par. 99.

⁶ A/CN.4/246 et Add.1 et 2.

18. M. Rosenne serait d'avis d'insérer, dans le rapport de la Commission sur la présente session, une remarque à l'intention de l'Assemblée générale, énonçant que la Commission garde présent à l'esprit le problème de la reconnaissance, mais qu'elle n'a pu aboutir à aucune conclusion sur ce sujet, étant donné qu'elle ne l'a pas étudié.

19. M. USTOR fait observer que M. Kearney s'efforce de résoudre, par son amendement, un problème d'ordre général qu'aucun lien étroit ne rattache aux articles 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis*. Ce problème pourrait surgir à propos de l'exercice de l'un quelconque des droits que les États peuvent tirer du présent projet d'articles. Une question comme celle de l'exposition du drapeau, dans le cas signalé, pourrait être réglée par l'application des règles générales du droit international, plutôt que par celle de règles particulières du genre de celles que propose M. Kearney.

20. La règle générale à appliquer lors de l'examen des droits énoncés dans le présent projet d'articles est que tous les droits doivent être exercés de bonne foi, compte dûment tenu des intérêts d'autrui et dans un esprit de coopération et de compréhension mutuelle. Si l'on voulait se référer à cette règle, il serait indiqué de la mentionner dans un préambule et non dans le projet d'articles.

21. M. OUCHAKOV tient à formuler quelques observations sur l'amendement proposé par M. Kearney, compte tenu des explications qu'a données ce dernier quant au sens de sa proposition.

22. M. Ouchakov ne pense pas, contrairement à ce qu'a dit M. Ago, que la question soulevée par M. Kearney relève du droit des traités, en particulier de l'article 60 de la Convention de Vienne⁷. En effet, il s'agit là de la violation, par l'État d'envoi, non pas de règles du droit international mais de mesures prises par l'État hôte conformément à son droit interne.

23. C'est là ce qui rend inacceptable la proposition de M. Kearney. Prévoir que l'État hôte peut, unilatéralement et de son propre chef, cesser de se considérer comme lié par certaines dispositions du projet d'articles et imposer ses propres règles à l'État d'envoi, revient à dire exactement le contraire de ce qu'énonce l'article 49 *bis*, qui stipule justement que les situations exceptionnelles n'affectent pas les obligations qui incombent à l'État hôte et à l'État d'envoi en vertu du projet d'articles.

24. Non seulement une telle dérogation n'est pas justifiée, mais la manière dont elle est exprimée laisse pratiquement les mains libres à l'État hôte. Or, au contraire, dans les situations exceptionnelles, l'État hôte doit prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir à l'État d'envoi la jouissance de tous les droits auxquels il peut prétendre en vertu du projet d'articles. C'est toute la convention qui est mise en cause si l'on reconnaît à l'État hôte le droit de prendre, en cas de besoin, les mesures qu'il juge appropriées. Il n'en va pas de même si l'État hôte, par voie de négociation,

propose ou conseille à la mission permanente des mesures de sécurité qu'elle reste libre d'accepter ou non.

25. M. Ouchakov est toujours pour la sauvegarde des intérêts légitimes de l'État hôte à condition que ce soit sur une base raisonnable faisant la part de la bonne volonté et de la bonne foi. Il ne pense donc pas qu'il faille aller au-delà de ce qui est proposé dans l'article 49 *bis*, que le Comité de rédaction devra étudier très attentivement en vue de proposer une solution acceptable pour tous.

26. M. EUSTATHIADES dit qu'il lui semble de plus en plus nécessaire que la Commission prenne position, au moins dans un commentaire très étudié, sur la question du conflit armé. Elle ne peut rédiger un article, qui l'obligerait à examiner les conséquences que cette situation aurait pour la mission permanente depuis son établissement jusqu'à la fin de ses fonctions. En outre, la règle à élaborer serait trop détaillée. En effet, elle ne pourrait envisager la seule hypothèse d'un conflit entre l'État hôte et l'État d'envoi mais aussi celle d'un conflit plus étendu dans lequel seraient impliqués plusieurs États membres de l'organisation, étant entendu que l'existence de l'état de guerre entre certains membres d'une organisation internationale, issue d'un traité collectif, n'empêche pas ce dernier de continuer d'exister, mais peut avoir une incidence sur son application. Cependant, puisque la question a été abordée dans d'autres conventions, il importe que la Commission justifie son silence à son égard.

27. En ce qui concerne la proposition de M. Kearney, certains pensent qu'elle soulève une question de caractère général, qui va au-delà des situations exceptionnelles prévues à l'article 49 *bis*. Toutefois, à supposer qu'il en soit ainsi, l'idée à la base de la proposition pourrait malgré tout être retenue dans une convention du type de celle qu'élabore la Commission. En effet, nul ne conteste que l'État hôte doive, d'une façon générale, prendre les mesures lui permettant de s'acquitter de ses obligations envers l'État d'envoi et ce devoir apparaît d'autant plus impérieux dans les situations exceptionnelles prévues à l'article 49 *bis*, dont on peut logiquement penser qu'elles appellent un renforcement des mesures de garantie.

28. C'est pourquoi M. Kearney a saisi le prétexte de l'article 49 *bis* pour énoncer clairement l'obligation de l'État hôte à cet égard, mais rien n'empêche la Commission d'établir, d'une part, l'obligation générale qu'a l'État hôte de prendre des mesures pour assurer la protection de la mission permanente et de ses membres et, d'autre part, l'obligation qu'a l'État d'envoi de s'y conformer dans son propre intérêt, plus particulièrement dans les circonstances exceptionnelles prévues à l'article 49 *bis*.

29. M. Eustathiades a voulu montrer qu'il doit être possible de s'entendre sur un principe qui, pour être général, concerne néanmoins spécialement l'article 49 *bis*.

30. M. AGO dit, après avoir entendu les explications de M. Kearney, que la proposition de ce dernier serait inacceptable si, comme le pense M. Ouchakov, elle revenait à prévoir que, dans certaines situations excep-

⁷ Voir la séance précédente, par. 60.

tionnelles, l'Etat hôte pouvait se considérer comme libéré de certaines des obligations découlant de la convention et adopter des règlements qui portent atteinte aux privilèges et immunités de l'État d'envoi. Cela enlèverait, bien entendu, tout son sens à la convention en général et à l'article 49 *bis* en particulier.

31. Toutefois, l'intention de M. Kearney semble être plutôt de reconnaître à l'État hôte la possibilité de proposer à l'État d'envoi certaines modalités d'application des règles de la convention, qui seraient arrêtées d'un commun accord dans l'intérêt de la mission permanente. Si tel est le cas, le Comité de rédaction devrait pouvoir trouver une formule qui tienne compte à la fois de la préoccupation légitime de M. Kearney et du souci qu'a la Commission de ne pas porter atteinte aux dispositions fondamentales de l'article 49 *bis*.

32. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) estime que la discussion constructive et complète que son document de travail a suscitée relève des meilleures traditions de la Commission ; elle a porté sur de nombreuses questions théoriques et d'autres, telles que les rapports entre d'une part, les dispositions des trois nouveaux articles qu'il a proposés et de l'autre, les principes généraux du droit international et la Convention de Vienne sur le droit des traités.

33. Les observations formulées pendant la discussion peuvent se répartir en trois groupes. Les observations du premier groupe ont trait aux éléments de base des trois nouveaux articles et à leur teneur. Celles du deuxième groupe portent sur le contenu du commentaire, qui dans le cas présent prend une importance particulière. Quant au troisième groupe, il comprend les observations concernant la rédaction et le lien entre l'article 49 *bis* et les articles 77 *bis* et 116 *bis*.

34. De l'avis général, la Commission ne doit pas chercher à traiter la question des effets éventuels d'un conflit armé sur la représentation des États au sein des organisations internationales. On a aussi généralement reconnu que le commentaire devait faire ressortir l'importance que la Commission a donnée à cette question. Le commentaire précisera qu'après avoir examiné la question à fond la Commission a décidé de ne pas y consacrer de disposition dans le projet d'articles ; les raisons qui ont motivé cette décision seront également exposées. Elles sont liées à la très grande diversité des situations qui peuvent se présenter et à l'orientation choisie par la Commission telle qu'elle ressort de ses projets antérieurs et notamment du projet d'articles de 1956 sur le droit de la mer⁸.

35. La question de la guerre civile a été mentionnée car, à son avis, c'est une notion sous-entendue dans l'expression « conflit armé ».

36. On a généralement approuvé les propositions du Rapporteur spécial tendant à mentionner la question de la reconnaissance et de la non-reconnaissance dans le projet. Un ou deux membres ont fait part de leurs craintes, car la reconnaissance figure sur la liste des

sujets de codification de la Commission⁹. A son avis, la situation n'est pas la même pour cette question que pour celle du conflit armé, en raison notamment de l'immense évolution que le droit relatif à la reconnaissance et à la non-reconnaissance a connue pendant les vingt dernières années.

37. Le Comité de rédaction examinera la suggestion de M. Ouchakov qui a proposé de faire état des droits aussi bien que des obligations. Pour sa part, M. EL-ERIAN a mis l'accent sur les obligations, car la plupart des dispositions du projet concernent les obligations des États ; mais, évidemment, toute obligation a sa contrepartie, qui est un droit.

38. Il approuve la proposition tendant à ce que les dispositions de chacun des projets d'article soient subdivisées en trois paragraphes distincts.

39. Il ne juge pas nécessaire d'apporter à l'article 49 *bis* la modification proposée par M. Kearney, car la question est déjà régie par le droit international général. De plus, aux termes du paragraphe 1 de l'article 45, le représentant permanent et les membres de la mission permanente ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'État hôte ; le fait de ne pas participer aux mesures de protection prises dans leur propre intérêt donnerait lieu à l'application de la règle de l'*estoppel* ou de la doctrine de la faute *commune*.

40. Le Comité de rédaction examinera l'autre suggestion de M. Kearney, tendant à modifier la seconde phrase de l'article 49 *bis* par l'adjonction des mots « ni aucune mesure prise conformément aux dispositions des présents articles »¹⁰, proposition qui n'a pas donné lieu à de nombreuses observations pendant la discussion.

41. Le Comité de rédaction devra aussi étudier la suggestion de M. Ouchakov, qui propose de modifier quelque peu le texte de l'article 116 *bis* pour tenir compte de certaines différences entre, d'une part, les délégations à des organes et à des conférences et de l'autre, les missions permanentes.

42. La question de savoir si les trois nouveaux articles, ou peut-être seulement les articles 49 *bis* et 77 *bis*, doivent être réunis sera examinée quand la Commission aura terminé ses travaux sur l'ensemble du projet d'articles ; pour l'instant, les trois nouveaux projets d'article seront considérés comme des dispositions séparées.

43. Le PRÉSIDENT propose que les articles 49 *bis*, 77 *bis* et 116 *bis* soient renvoyés au Comité de rédaction pour qu'il les examine, en tenant compte de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

ARTICLE 50

44. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 50.

⁸ *Annuaire de la Commission du droit international, 1956, vol. II, p. 256 et suiv.*

⁹ *Ibid.*, 1949, vol. II, p. 281.

¹⁰ Voir la séance précédente, par. 19.

¹¹ Pour la suite du débat, voir la 1119^e séance, par. 25.

45.

*Article 50**Consultations entre l'État d'envoi,
l'État hôte et l'Organisation*

Si une question surgit entre un État d'envoi et l'État hôte au sujet de l'application des présents articles, des consultations entre l'État hôte, l'État d'envoi et l'Organisation auront lieu sur la demande de l'un ou l'autre de ces États ou de l'Organisation elle-même.

46. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) dit qu'à la Sixième Commission l'article 50 avait suscité un certain nombre de remarques, dont certaines se reflètent dans les observations des gouvernements (A/CN.4/241/Add.3). Il a jugé que le mécanisme compliqué de conciliation proposé par le Gouvernement suisse ne convenait pas et il a conclu que l'article 50 devait être maintenu sous sa forme actuelle.

47. M. TAMMES a été particulièrement frappé par l'observation du Bureau international du Travail (A/CN.4/239/section D.2), qui est connu pour ses vives réactions quand il s'agit de questions juridiques. Dans ses observations, le BIT exprime la crainte que les organisations n'aient l'obligation d'exercer une sorte de protection diplomatique en faveur de l'État d'envoi et de jouer un rôle d'amiable compositeur, voire d'arbitre, dans des problèmes qui ne relèvent pas directement de leurs intérêts propres. Le BIT émet des doutes sur le point de savoir si des questions qui relèvent plutôt des usages diplomatiques et de la courtoisie internationale peuvent faire utilement l'objet d'une intervention de l'organisation.

48. Quand il a élaboré le texte original de l'article 50 en 1969, l'idée du Rapporteur spécial semble avoir été de distinguer les problèmes dans lesquels l'organisation peut jouer un rôle conciliateur de ceux qui ne sont pas de son ressort. Le paragraphe 1 de cet article, qui était alors l'article 49, était libellé ainsi : « Des consultations doivent avoir lieu entre l'État d'envoi, l'État hôte et l'Organisation sur toute question posée par l'application des présents articles. Elles doivent avoir lieu notamment en ce qui concerne l'application des articles 10, 16, 43, 44, 46 et 46. » Ensuite, le paragraphe était ainsi libellé : « Le paragraphe précédent est sans préjudice des dispositions concernant le règlement des différends, contenues dans les présents articles ou dans d'autres accords internationaux en vigueur entre des États ou entre des États et des organisations internationales, et des règles pertinentes de l'Organisation. »

49. Toutefois, ce qui avait été minutieusement pensé dans une atmosphère de sérénité intellectuelle a beaucoup évolué depuis 1969. De l'avis de M. Tammes, la première phrase de l'article 50 tend à déformer l'idée initiale, selon laquelle les consultations sont destinées avant tout à protéger le bon fonctionnement de l'organisation. On a l'impression que la phrase s'applique à des différends de toutes sortes entre l'État d'envoi et l'État hôte, sans qu'aucune distinction soit faite entre les intérêts directs et indirects de l'organisation. M. Tammes espère donc que le Comité de rédaction

recherchera s'il est possible de rétablir l'équilibre qui caractérisait cet article au départ.

50. M. OUCHAKOV dit qu'il ne veut pas revenir sur le fond de l'article 50 mais tient à exposer son point de vue sur certaines observations des gouvernements et des secrétariats d'organisations internationales.

51. Il fait sien la raison que le Rapporteur spécial a donnée pour rejeter la proposition de commencer l'article par les mots : « Si une question surgit entre un État d'envoi, l'État hôte et l'Organisation... » (A/CN.4/241/Add.3). L'organisation est intéressée au bon fonctionnement des missions permanentes établies auprès d'elle et elle doit les aider, conformément à l'article 22 du projet. Cependant, si une question se pose entre l'organisation et un de ses États membres, cela n'intéresse pas l'État hôte; il n'y a pas lieu de la régler au moyen de consultations tripartites.

52. Quant à la proposition tendant à instituer un mécanisme tripartite de consultation, elle aboutirait en pratique à établir autant de commissions de conciliation qu'il y a de membres dans une organisation puisque chaque commission comprendrait un représentant d'un État d'envoi. D'ailleurs, une telle disposition n'a pas sa place dans un projet de convention, aucune conférence de plénipotentiaires ne pouvant imposer aux organisations l'obligation de créer de telles commissions.

53. Pour ce qui est des observations formulées à la Sixième Commission et selon lesquelles l'article 50 « pourrait préjuger la réponse à donner à la question de savoir quel organe de l'Organisation serait chargé de veiller au respect des privilèges et immunités reconnus », ce qui conférerait au secrétariat de l'organisation intéressée des pouvoirs qu'il ne peut tenir que de l'acte constitutif de celle-ci, le Rapporteur spécial a répondu qu'il ne fallait pas seulement tenir compte de l'acte constitutif de l'organisation, mais également de ses autres règles applicables; toutefois, en l'absence de disposition à cet effet, les consultations devraient être confiées au secrétariat. Le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies s'est prononcé dans le même sens. M. Ouchakov ne partage pas leurs vues. On ne saurait imposer aux organisations une règle sur l'organe habilité à les représenter aux fins de l'article 50. Cette question doit être tranchée conformément aux actes constitutifs ou aux règles pertinentes des organisations. La Commission devrait donc s'abstenir de prendre position sur ce point.

54. Dans son commentaire de l'article 50, la Commission a déclaré qu'elle s'était « réservée la possibilité d'inclure, à la fin de l'ensemble du projet, une disposition concernant le règlement des différends qui pourraient naître de l'application des articles¹² ». Le règlement des différends est une question tout à fait distincte et beaucoup plus complexe que celle des relations entre États et organisations internationales; elle se complique encore lorsqu'elle met en jeu des organisations internationales. D'autre part, vu le peu de temps dont dispose la Commission, il serait préférable qu'elle laisse cette

¹² *Annuaire de la Commission du droit international, 1969, vol. II, p. 230, par. 5.*

question à l'Assemblée générale ou à la Conférence de plénipotentiaires qui sera éventuellement réunie.

55. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) pense, comme M. Ouchakov, que la Commission ne doit pas s'occuper de la question du règlement des différends. En principe, la Commission doit énoncer les règles positives du droit et laisser à la conférence qui mettra le projet au point, la tâche de prévoir le mécanisme de conciliation approprié. Comme il l'a signalé au paragraphe 16 de ses observations sur l'article 50 (A/CN.4/241/Add.3), si la Commission décide que le projet doit comporter des dispositions sur le règlement des différends, le Rapporteur spécial lui soumettra un texte à ce sujet, encore que, pour sa part, il ne soit pas partisan de cette idée.

56. A propos de l'organe compétent pour procéder aux consultations au nom de l'organisation, à son avis, il appartient à l'organisation elle-même de trancher conformément à ses propres règles. En l'absence de règle pertinente, M. El-Erian pense évidemment que le secrétariat, du fait de son caractère permanent, est l'organe le mieux placé.

57. M. KEARNEY se déclare d'accord pour estimer que le projet doit prévoir certains rouages pour le règlement des différends ; or, l'article 50 est tout à fait insuffisant à cet égard. Les situations exceptionnelles ne sont pas les seules à pouvoir donner lieu à des différends ; toute la série des articles du projet soulève un certain nombre de problèmes qui appelleront une solution.

58. Ainsi, l'article 3 dit que l'application des présents articles « est sans préjudice des règles pertinentes de l'Organisation », mais quelles sont ces règles « pertinentes » et qui prendra la décision à ce sujet ? L'article 10 énonce que l'État d'envoi « nomme à son choix les membres de la mission permanente », mais, s'il nomme une personne qui a précédemment été reconnue coupable d'une grave infraction pénale, cette nomination correspond-elle à un abus de son droit à cet égard et qui tranchera la question ? L'article 16 stipule que « l'effectif de la mission permanente ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable et normal » ; mais où se situera la limite du raisonnable et du normal ? L'article 26 prévoit que « les locaux de la mission permanente... sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus ». La mission permanente peut-elle donc être imposée pour des services particuliers tels que ceux des sapeurs-pompiers et de la police ? L'article 27 indique que « les archives et documents de la mission permanente sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent » ; cela revient-il à dire que, si ces documents sont perdus accidentellement et trouvés ensuite par les autorités de l'État hôte, ces dernières se verront interdire de les examiner pour savoir d'où ils viennent ? Beaucoup d'autres articles posent des questions du même ordre, qui présenteraient autant d'intérêt pour l'État d'envoi que pour l'État hôte.

59. M. Kearney, estime, comme M. Ouchakov, que, si l'État hôte adopte un comportement déraisonnable, il sera difficile pour l'État d'envoi de se protéger ; en effet, à défaut d'un mécanisme de conciliation, la question sera tranchée par les tribunaux de l'État hôte lui-même. Évidemment, si l'État hôte agit, en fait, déraisonnablement, les États d'envoi ont certains moyens à leur disposition ; par exemple, il peuvent déplacer le siège de l'organisation. Toutefois, dans l'ensemble, M. Kearney ne croit pas que les États hôtes aient adopté un comportement déraisonnable dans le passé, encore que parfois ils aient pu donner l'impression à l'État d'envoi qu'ils faisaient preuve de quelque étroitesse d'esprit dans certaines circonstances.

60. On a dit que, faute de temps et parce que le règlement des différends constitue un problème distinct en droit international, la Commission ne doit pas s'occuper de cette question dans les présents articles. Toutefois, la difficulté vient que de ce que certains accords en vigueur comportent des dispositions sur le règlement des différends, si bien que le projet de la Commission risque de paraître insatisfaisant, s'il n'en contient pas. Ainsi, la section 30 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies dispose : « Toute contestation portant sur l'interprétation ou l'application de la présente Convention sera portée devant la Cour internationale de Justice, à moins que, dans un cas donné, les parties ne conviennent d'avoir recours à un autre mode de règlement. Si un différend surgit entre l'Organisation des Nations Unies d'une part, et un Membre d'autre part, un avis consultatif sur tout point de droit soulevé sera demandé en conformité de l'Article 96 de la Charte et de l'Article 65 du Statut de la Cour ¹³. » Des dispositions analogues se trouvent dans la section 21 de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les États-Unis d'Amérique relatif au Siège ¹⁴.

61. Pour autant qu'il le sache, il n'a jamais été fait appel à ces dispositions, ce qui prouve en soi, combien il est efficace de disposer d'un mécanisme approprié pour le règlement des différends. Des divergences d'opinions se sont parfois manifestées, mais les problèmes ont toujours été résolus sans recours à l'arbitrage ni à la Cour internationale de Justice, alors qu'en l'absence de ces dispositions l'une ou l'autre partie aurait peut-être fait preuve d'une plus grande intransigeance.

62. Néanmoins, l'Accord relatif au Siège présente une lacune, en ce sens qu'il ne tient pas compte des intérêts de l'État d'envoi directement intéressé, en prévoyant sa participation aux procédures de règlement arbitral envisagées. Il ne faut pas oublier non plus que toute décision prise, à propos d'un seul État d'envoi, dans le cadre d'un système de règlement des différends, intéresse tous les autres États d'envoi.

63. M. Kearney n'a pas de suggestion précise à formuler quant à la façon dont la Commission doit aborder le problème. La proposition de la Suisse (A/CN.4/239, section C.II) est défectueuse, car elle ne tient pas compte des intérêts de tous les États d'envoi. Les instruments

¹³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 31.

¹⁴ *Ibid.*, vol. 11, p. 31.

tels que les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires et la Convention sur les missions spéciales concernent la diplomatie bilatérale et ne peuvent donc pas servir de précédents pour les relations multilatérales. La Commission doit rechercher sérieusement un texte, satisfaisant pour la raison, qui puisse compléter l'article 50 sur le point du règlement des différends auxquels des consultations n'ont pas mis fin.

64. M. AGO, sans entrer dans le vif du débat, tient à poser au Rapporteur spécial trois questions concernant plus spécialement le texte de l'article 50.

65. Certaines observations, et notamment celles du BIT, indiquent que les organisations internationales ne sont pas trop disposées à participer à des consultations tripartites. Elles ne sont pas toujours intéressées aux différends qui peuvent surgir entre l'État hôte et un État d'envoi, ni toujours désireuses de prendre parti dans ces différends. Doit-on considérer que l'article 50 impose, aux organisations, l'obligation de participer aux consultations ?

66. Jusqu'à présent, on a imaginé des consultations tripartites. En cas de différend dans une ville abritant plusieurs organisations internationales, laquelle d'entre elles prendrait part aux consultations ? On ne saurait en effet imaginer des consultations réunissant plusieurs organisations. Des précisions sur ce point devraient figurer au moins dans le commentaire de cet article.

67. Quant à la question du règlement des différends, M. Ago fait remarquer que certains États sont tenus conventionnellement de soumettre leurs éventuels litiges à des commissions de conciliation et d'arbitrage. Ces commissions seraient-elles compétentes en cas de différends entre ces États, en leurs qualités respectives d'État hôte et d'État d'envoi à une organisation internationale ? Dans l'affirmative, ne faudrait-il pas indiquer expressément que la compétence de ces commissions ne serait pas affectée par la disposition de l'article 50 ?

68. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial), répondant à la première question de M. Ago, dit qu'il a prévu non pas un mécanisme rigide qui imposerait une obligation à l'organisation, mais un arrangement assez souple pour régler les problèmes pratiques de tous les jours. Ce qu'il faut affirmer, c'est le principe de la consultation en tant que recours ouvert en cas de différend entre l'État d'envoi et l'État hôte. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies a-t-elle un Comité mixte officieux des relations avec le pays hôte, qui se réunit régulièrement.

69. A propos de la deuxième question, il pense que, si une mission permanente était accréditée auprès de plusieurs organisations internationales, peut-être serait-il souhaitable de prévoir une sorte de commission « inter-institutions », qui serait chargée de régler leurs problèmes communs.

70. Quant à la troisième question, le rôle de l'organisation dans le règlement des différends dépendra, en dernier ressort, de la recommandation adoptée par la conférence. Cependant, l'idée de M. El-Erian était que l'organisation prenne des mesures pour éviter que les problèmes de chaque jour ne se transforment en diffé-

rends. Quoi qu'il en soit, l'organisation doit avoir un rôle bien défini à jouer, car il peut n'y avoir pas de relations diplomatiques entre l'État d'envoi et l'État hôte. Évidemment, l'article 50 serait sans préjudice des commissions de conciliation du Gouvernement suisse, que M. Ago a mentionnées.

La séance est levée à 13 h 5.

1101^e SÉANCE

Lundi 17 mai 1971, à 15 h 5

Président : M. Senjin TSURUOKA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Elias, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Rosenne, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Ustor, sir Humphrey Waldoock, M. Yasseen.

Relations entre les États et les organisations internationales

(A/CN.4/221 et Corr.1 et Add.1; A/CN.4/238 et Add.1 et 2; A/CN.4/239 et Add.1 et 2; A/CN.4/240 et Add.1 à 6; A/CN.4/241 et Add.1 à 6; A/CN.4/L.162/Rev.1)

[point 1 de l'ordre du jour]

(suite)

ARTICLE 50 (Consultations entre l'État d'envoi, l'État hôte et l'Organisation) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 50.

2. M. Yasseen est en faveur du maintien de l'article 50, qui est très utile, mais il faut en préciser le but, les observations soumises par les gouvernements et les secrétariats d'organisation internationale étant allées trop loin.

3. Le but essentiel de cet article est de prévoir une procédure très souple et très large pour examiner les difficultés qui pourraient naître de l'application de la future convention. Il n'est pas entré dans les intentions de la Commission de créer un organe, une institution, un tribunal ou une commission de conciliation, mais simplement de dire que, lorsque l'État hôte et l'État d'envoi ne parviennent pas à s'entendre sur un point litigieux, l'organisation peut être invitée à participer à des consultations tripartites en vue de trouver une solution.

4. Il ne faudrait toutefois pas, comme l'a demandé un gouvernement, en étendre la portée aux questions qui pourraient surgir entre l'État hôte et l'organisation, car on voit mal comment un État d'envoi pourrait intervenir dans une affaire ne concernant que l'organisation et l'État hôte. Le but essentiel de l'article 50 est d'aplanir les difficultés entre l'État hôte et un État d'envoi et