

Document:-
A/CN.4/SR.1102

Compte rendu analytique de la 1102e 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>)*

tâche plus difficile que ne l'avait été celle de l'étude de 1948 ; l'une des raisons en est qu'aujourd'hui de nombreux autres organes des Nations Unies s'occupent du développement de certaines branches du droit international.

63. Une autre différence importante entre les deux études est que, pour celle de 1948, le Secrétariat avait bénéficié de l'aide d'un spécialiste de l'extérieur, le Professeur Lauterpacht, devenu par la suite sir Hersch Lauterpacht. Or, le présent document a été exclusivement établi par la Division de la codification, dont les membres, conscients de l'importance de la tâche de la Commission et de son but pratique, ont fait de leur mieux pour lui fournir un utile instrument de travail.

64. Enfin, M. Movchan tient à dire aux membres de la Commission que la traduction en espagnol, en français et en russe, de la version anglaise de l'Examen est déjà en cours, mais que, les services de traduction étant surchargés de travail, ces versions ne seront pas prêtes avant la fin, ou au plus tôt, vers le milieu de juin.

65. Le Conseiller juridique souhaite vivement assister aux débats de la Commission sur la mise à jour de son programme de travail à long terme, mais il ne pourra pas venir à Genève avant la première quinzaine de juillet. Le mieux serait donc peut-être que la Commission attende le dernier mois de la présente session pour examiner la question.

66. M. ROSENNE, après avoir remercié le Secrétaire de la Commission de son exposé d'introduction, dit que l'examen du programme de travail à long terme de la Commission est l'une des tâches les plus importantes que celle-ci ait à affronter ; en effet, cet examen englobe la planification des travaux de la Commission pour les vingt-cinq prochaines années. M. Rosenne est donc très préoccupé du fait que seule la version anglaise du document soit disponible actuellement et que les versions espagnole, française et russe ne puissent vraisemblablement être distribuées que quelques jours avant l'arrivée du Conseiller juridique à Genève. Peut-être le Président pourrait-il user de son influence auprès des services compétents, pour que les autres versions du document parviennent aux membres assez longtemps avant le moment où la Commission abordera le point 7 de son ordre du jour.

La séance est levée à 18 heures.

1102^e SÉANCE

Mardi 18 mai 1971, à 10 h 5

Président : M. Senjin TSURUOKA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, 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 Waldock, M. Yasseen.

Relations entre les États et les organisations internationales

(A/CN.4/221 et Corr.1 et Add.1¹ 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]

(reprise du débat de la séance précédente)

ARTICLE 50 (Consultations entre l'État d'envoi, l'État hôte et l'organisation) (reprise du débat de la séance précédente)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 50, relatif aux consultations entre l'État d'envoi, l'État hôte et l'organisation.

2. M. AGO constate que les membres de la Commission s'accordent généralement à reconnaître que l'on doit placer l'article 50 plus loin dans le projet et que l'on devra en revoir le libellé une fois que les articles auront été examinés dans leur ensemble.

3. Le mécanisme proposé est fort modeste ; ce n'est même pas un mécanisme de conciliation, car il ne prévoit que des consultations. S'il constitue un progrès par rapport à la Convention de Vienne de 1961, qui ne contient pas de disposition analogue, il ne faut pas oublier que, s'il surgit des difficultés dans l'application des règles relatives aux rapports diplomatiques bilatéraux, des consultations ont lieu entre l'État accréditant et l'État accréditaire sans qu'il y ait lieu de les prévoir spécialement. En revanche, dans le cas présent, une disposition expresse est nécessaire afin d'amener l'organisation elle-même à se joindre à l'État d'envoi et à l'État hôte dans les consultations relatives aux difficultés qui opposent ces deux États.

4. L'organisme proposé pourrait poser un certain nombre de problèmes délicats, ne serait-ce qu'en ce qui concerne ses rapports avec les procédures déjà existantes entre l'État hôte et l'État d'envoi à propos du règlement de leurs différends. Il paraît généralement admis que ces procédures devraient avoir le pas sur les dispositions de l'article 50, mais il conviendrait de préciser qu'un État ne saurait, en ayant recours à l'article 50, faire échec à la procédure prévue pour ses relations avec un autre État. Bien que l'on puisse estimer que cela va de soi, il faudrait le mentionner dans le commentaire de l'article.

5. La mise en œuvre du mécanisme proposé se heurterait à des difficultés en cas de pluralité d'organisations internationales dans une même ville. Comme l'a proposé M. Yasseen, ces organisations pourraient se concerter en vue d'établir une espèce de comité mixte¹, ce qui non seulement leur permettrait de désigner leur représentant, mais éviterait des prises de position différentes.

6. Ainsi que l'a fait observer M. Ouchakov, il est assez rare qu'une question surgisse entre l'État hôte et un seul État d'envoi. Il peut arriver que l'État hôte soit opposé à plusieurs ou à tous les États d'envoi ; en

¹ Voir la 1101^e séance, par. 6.

outre, on peut concevoir qu'à la suite de divergences entre l'État hôte et un État d'envoi, un autre État d'envoi soit ensuite intéressé à la solution du litige et désire intervenir dans la procédure. On pourrait imaginer une espèce d'organisme de coopération entre les missions permanentes, permettant de faire connaître à l'État hôte le point de vue de l'ensemble des États d'envoi, et qui serait en quelque sorte le pendant du corps diplomatique dans la diplomatie bilatérale.

7. Des difficultés pourraient surgir aussi en l'absence de relations diplomatiques entre l'État hôte et l'État d'envoi. Certes, cette situation exceptionnelle ne devrait pas empêcher les consultations, mais il n'est pas certain que cela soit toujours possible en pratique.

8. Enfin, d'autres questions relatives à la mise en œuvre du mécanisme proposé pourront surgir lors de l'examen des articles ultérieurs. C'est pourquoi le Comité de rédaction devrait momentanément renvoyer l'examen de l'article 50.

9. M. USTOR approuve, comme d'autres membres de la Commission, les règles de fond contenues dans l'article 50, qui codifie la pratique existante. Le Comité de rédaction pourrait essayer de mettre au point un texte qui traiterai du cas mentionné par M. Ago, mais peut-être aboutira-t-il à la conclusion qu'il est impossible de régler toutes les situations et laissera-t-il alors le texte sous sa forme actuelle. L'on ne doit pas oublier que la Commission s'efforce de faire œuvre de législateur pour des organisations très diverses, qui vont de l'Organisation des Nations Unies à des entités comme le Bureau international des poids et mesures, à Paris, dont la structure est beaucoup plus modeste.

10. M. Ustor croit qu'il ne sied pas que la Commission se lance dans la formulation d'un article ou d'une série d'articles sur le règlement obligatoire des différends par le recours à une tierce partie. Il ressort de cas antérieurs que cette pratique n'a pas donné de résultats positifs, car les États ont refusé d'inclure dans les traités multilatéraux généraux des clauses de règlement obligatoire. Les articles 65 et 66 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités² constituent un cas spécial, que justifiaient les circonstances particulières dans lesquelles la Convention a été adoptée.

11. A la séance précédente, M. Kearney a attiré l'attention de la Commission sur les clauses relatives au règlement des différends figurant dans l'Accord de siège des Nations Unies et dans la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies³, mais l'article 50 ne remplacerait pas ces dispositions. Les articles 3 et 4 du projet⁴ assureront le maintien desdites clauses.

12. M. EUSTATHIADES estime que l'article 50 ne soulève pas, en lui-même, de problèmes fondamentaux obligeant à le remanier fondamentalement. Certains

aspects de la question devraient toutefois être approfondis. Ainsi, il conviendrait de couvrir l'éventualité d'un litige entre plusieurs États d'envoi, en modifiant comme suit le début de l'article : « Si une question surgit entre un ou plusieurs États d'envoi et l'État hôte... », et de ne pas se borner à évoquer la question dans le commentaire.

13. L'essentiel est de régler les rapports entre, d'une part, l'article 50 et, d'autre part, les autres modes de règlements existants ou pouvant être établis en vertu des articles 4 et 5 ou les modes de règlement qui pourraient être stipulés dans le projet de convention. Le mécanisme proposé est modeste mais il ne faudrait pas pour autant y renoncer ; son mérite est de permettre à l'organisation de jouer un rôle, qui n'est pas nécessairement celui d'un surarbitre.

14. Les consultations prévues à l'article 50 pourraient être complétées par une procédure de conciliation ou d'arbitrage à prévoir également dans le projet. Comme M. Kearney et M. Elias, M. Eustathiades estime que la Commission pourrait reprendre l'examen de cette question lorsqu'elle aura une vue d'ensemble du projet et connaîtra les rapports entre l'article 50 et un éventuel article 50 *bis* sur le règlement des différends. En tout cas, ces deux articles ne devraient pas modifier radicalement les rapports découlant pour l'État hôte et l'État d'envoi d'une convention particulière relative à un mode de règlement, mais reste à savoir s'ils n'engendreront pas de difficultés, vu notamment que l'article 50 fait une place particulière à l'Organisation, qui a, elle aussi, un intérêt indiscutable au règlement.

15. D'autres questions devront encore être étudiées plus tard, comme l'intervention d'États tiers dans la procédure de conciliation et la nécessité d'adapter l'article 50 à chacune des trois parties du projet. Quant à l'organe chargé de représenter l'Organisation aux consultations, il semble que ce serait en général le secrétariat, mais M. Yasseen a cité un cas, qui pourrait se répéter, où un comité a été constitué.

16. Le principe des consultations est donc à retenir, sous réserve de quelques adaptations, et il importe de préciser ses rapports avec d'autres modes de règlement, lesquels, comme l'a remarqué sir Humphrey, ne sont pas exclus par l'article 50⁵, car celui-ci, pris en lui-même, marque un progrès sur la bonne voie. Cependant, la Commission ne devrait se prononcer définitivement que lorsqu'elle disposera d'un projet de texte sur le règlement des différends.

17. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 50 au Comité de rédaction en précisant que la Commission est presque unanimement favorable au maintien de cet article, mais que d'autres questions surgiront peut-être lors de l'examen des articles postérieurs. Le Comité de rédaction pourra donc différer l'examen de cet article. En l'absence d'objections, le Président considérera que la Commission est d'accord avec sa proposition.

*Il en est ainsi décidé*⁶.

² 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. 320.

³ Voir la 1101^e séance, par. 56.

⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968, vol. II, p. 205.*

⁵ Voir la 1101^e séance, par. 51.

⁶ Pour la suite du débat, voir la 1115^e séance, par. 59.

18. Le PRÉSIDENT constate qu'il n'y a pas unanimité, au sein de la Commission, en ce qui concerne les autres modes de règlement des litiges. Aucune proposition concrète n'ayant été faite sur des modes de règlements d'ordre juridique plutôt que pratique, il suggère que le Rapporteur spécial rédige un projet de « disposition concernant le règlement des différends qui pourraient naître de l'application des articles » ainsi que la Commission l'a envisagé dans son commentaire de l'article 50⁷.

19. M. OUCHAKOV dit que, sans s'opposer à cette suggestion, il se demande si la Commission ne s'engage pas sur une voie difficile. Il croit plus prudent de demander au Rapporteur spécial de rédiger un simple document de travail, qui permettrait de mieux cerner le problème et d'engager des consultations officieuses.

20. M. ELIAS ne voit pas pourquoi l'on ne devrait pas demander au Rapporteur spécial de rédiger un document de travail sur la question, en même temps qu'un projet d'article, sur le modèle de son document de travail relatif aux conséquences éventuelles de situations exceptionnelles (A/CN.4/L.166).

21. Le PRÉSIDENT répond que le Rapporteur spécial sera prié de rédiger un document de ce genre.

ARTICLE 52 — TROISIÈME PARTIE — *Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales*

22. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la troisième partie du projet, relative aux missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales, en commençant par l'article 52 (Établissement de missions permanentes d'observation). L'article 51 sur la terminologie sera examiné à la fin, mais les membres de la Commission auront la possibilité de se référer, au cours du débat, à toute définition pertinente, par exemple celle de la mission permanente d'observation, figurant à l'alinéa a.

23.

Article 52

Établissement de missions permanentes d'observation

Les États non membres peuvent établir, conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation, des missions permanentes d'observation pour l'accomplissement des fonctions énoncées à l'article 53.

24. M. YASSEEN pense que l'article proposé constitue un juste milieu entre les positions extrémistes adoptées par certains gouvernements et organisations dans leurs observations. L'article 52 reconnaît le droit d'établir des missions permanentes d'observation, à condition que cela soit conforme aux règles et à la pratique de l'organisation. Cette condition est à la fois nécessaire et suffisante. Elle est nécessaire parce que, une fois la mission permanente d'observation établie, il faut que l'organisation la reconnaisse, sans quoi il n'y aurait pas de liens entre elles. Elle est suffisante puisqu'il n'y a pas de règle de *jus cogens* obligeant une organisation à admettre l'établissement de

missions permanentes d'observation ; il faut donc s'en remettre aux règles et à la pratique des organisations. En posant d'autres conditions que le respect des règles et de la pratique de l'organisation, l'on s'éloignerait de la réalité.

25. Pourtant, dans ses observations, un gouvernement (A/CN.4/240 et additifs) a estimé que l'établissement d'une mission permanente d'observation nécessitait « l'accord » de l'organisation, ce qui serait exagéré dans les cas où les règles et la pratique de l'organisation n'exigent pas cet accord. L'on a également proposé d'exiger l'accord de l'État hôte. M. Yasseen s'oppose vivement à cette idée ; en acceptant sur son territoire une organisation internationale, l'État hôte doit en effet respecter les règles et la pratique de l'Organisation ; l'on ne saurait lui accorder une sorte de droit de veto.

26. M. ELIAS dit qu'il serait peut-être bon qu'avant d'examiner séparément les divers articles, la Commission étudie la philosophie générale des articles 51 à 77. Un accord sur les principes qui sont à la base de l'ensemble de la troisième partie aiderait la Commission dans son examen des différents articles.

27. En particulier, il serait souhaitable que la Commission indique si elle veut appliquer aux missions permanentes d'observation le même traitement qu'aux missions permanentes. Dans l'affirmative, les articles relatifs aux missions permanentes pourraient servir de base aux dispositions concernant les missions permanentes d'observation ; dans la négative, la Commission devrait examiner jusqu'à quel point elle souhaite restreindre les privilèges et immunités qui seront accordés aux observateurs permanents et aux membres des missions permanentes d'observation.

28. Cependant, si les membres de la Commission préfèrent commencer les travaux relatifs à la troisième partie par l'examen des divers articles, il n'y verra pas d'objection.

29. Le PRÉSIDENT invite la Commission à entreprendre l'examen de la troisième partie, article par article, en se souvenant du point important mentionné par M. Elias.

30. M. CASTRÉN dit qu'il comprend que M. Elias est partisan d'une discussion générale préalable sur les principes directeurs de la troisième partie du projet. L'année précédente, la Commission a déjà examiné l'opportunité d'assimiler, à certains égards, les missions permanentes d'observation aux missions permanentes et elle s'est prononcée, dans sa grande majorité, en faveur d'une telle assimilation⁸. La Sixième Commission est arrivée à la même conclusion, mais quelques gouvernements sont d'un avis contraire. Cela étant, M. Castrén souhaite que la Commission passe à l'examen de la troisième partie, article par article.

31. M. TAMMES dit qu'il limitera, pour l'instant, ses remarques à l'article 52 et formulera ses observations générales au cours de l'examen des autres articles de la troisième partie.

⁷ *Annuaire de la Commission du droit international, 1969, vol. II, p. 230, par. 5.*

⁸ *Ibid.*, 1970, vol. II, document A/8010/Rev.1, par. 19.

32. Il propose de modifier l'article 52 en remplaçant les mots « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation », par « dans la mesure où le prévoient les règles pertinentes de l'Organisation ». Une modification d'ordre rédactionnel similaire avait été proposée concernant l'article 6 (Établissement de missions permanentes), mais la Commission avait estimé cette formule trop rigide, eu égard à la pratique des organisations. Les observations soumises par les organisations elles-mêmes ont néanmoins montré la grande diversité de leur pratique en matière de missions permanentes d'observation, qui va de l'inexistence de règles à l'application d'une méthode sélective. L'amendement proposé par M. Tammes aurait l'avantage de répondre à certaines objections formulées à l'encontre du libellé actuel de l'article 52.

33. Tout d'abord, il permettrait de réfuter l'objection selon laquelle, dans certaines organisations telles que l'Organisation internationale du Travail, l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Union postale universelle et l'Union internationale des télécommunications, il n'existe pas de règle sur la question des missions permanentes d'observation, de sorte qu'il serait ambigu de dire que celles-ci doivent être établies « conformément » aux règles de l'organisation. La formule « dans la mesure où le prévoient les règles pertinentes de l'Organisation » permettrait de faire face à un cas de ce genre, car elle peut être interprétée comme signifiant que l'établissement de ces missions est permis lorsque rien, dans les règles de l'organisation, ne s'y oppose.

34. Son second avantage serait d'introduire dans l'article la notion de consentement de l'organisation, ce qui répondrait au désir exprimé tant à la Commission du droit international que par les délégations, dans les remarques qu'elles ont formulées à la Sixième Commission, et par les gouvernements, dans leurs observations écrites. Le texte actuel, qui permet l'établissement de missions permanentes d'observation « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation », risquerait de susciter, pour les organisations, des problèmes d'ordre constitutionnel qu'un instrument extérieur aux dites organisations devrait éviter à tout prix.

35. L'amendement proposé par M. Tammes présente un troisième avantage, qui consiste à garantir le consentement de l'État hôte lorsqu'il existe, dans l'organisation, une règle prévoyant l'établissement de missions permanentes d'observation ; en effet l'État hôte, en tant que membre de l'organisation, aura par cela même accepté la règle en question. D'autre part, en l'absence d'une telle règle, l'État hôte ne pourra pas être considéré comme tenu d'admettre une mission permanente d'observation sur son territoire. M. Tammes ne voudrait pas trop insister sur le problème du consentement de l'État hôte, mais il estime qu'une référence précise, dans l'article 52, aux règles en vigueur dans l'organisation permettrait de résoudre la question.

36. M. OUCHAKOV dit que deux préoccupations se dégagent des observations des gouvernements et des organisations internationales.

37. D'une part, certains se sont demandé si n'importe quel État non membre d'une organisation pouvait

imposer à celle-ci sa mission permanente d'observation. Les mêmes préoccupations ont été exprimées au sein de la Commission et l'ont conduite à ajouter le membre de phrase « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation ». Personnellement, M. Ouchakov a toujours estimé qu'un État ne pouvait pas établir une mission permanente d'observation contre le gré d'une organisation. Compte tenu de l'article 3 du projet cette décision lui paraît superflue ; d'ailleurs, la Commission a spécifié, dans son commentaire de l'article 3, que l'expression « règles pertinentes de l'Organisation » englobe la pratique suivie par l'organisation⁹.

38. D'autre part, certains membres de la Sixième Commission et quelques gouvernements ont estimé que le libellé actuel de l'article 52 ouvrait la voie à une discrimination entre les États et qu'il fallait préciser sans équivoque que les règles ou la pratique d'une organisation ne devaient être entachées d'aucune discrimination. Ces remarques devraient normalement conduire la Commission à insérer les mots « et sans aucune discrimination » après le mot « Organisation ».

39. Toutefois, M. Ouchakov persiste à croire qu'il suffirait d'éliminer le membre de phrase « conformément aux règles et à la pratique de l'Organisation » et d'aligner ainsi l'article 52 sur l'article 6, relatif à l'établissement des missions permanentes.

40. M. Kearney dit que ses vues sur la présente série d'articles n'ont pas changé depuis la session précédente¹⁰. A son avis, la Commission a adopté plusieurs postulats erronés à propos du caractère des missions permanentes d'observation en se référant à leur capacité de représentation et en les traitant, à cet égard, comme les missions permanentes, lesquelles, à leur tour, ont déjà été considérées comme des missions diplomatiques. Selon lui, cela a abouti à l'établissement d'une série surabondante d'articles sur les missions permanentes d'observation, qu'il convient d'élaguer sérieusement.

41. A propos de l'article 52, il n'est pas d'accord avec M. Yasseen qui pense que l'établissement de missions permanentes d'observation ne présente pas vraiment d'intérêt pour l'État hôte. Bien au contraire, il est tout à fait nécessaire pour l'État hôte de savoir si une prétendue mission permanente d'observation est ce qu'elle prétend être et si l'organisation l'a acceptée en tant que telle. C'est seulement quant il a obtenu une réponse à ces questions que l'État hôte peut savoir s'il est tenu d'accorder les privilèges et immunités à la mission permanente d'observation.

42. M. Tammes a analysé très clairement l'ambiguïté de l'article 52. La difficulté que soulève cet article vient de ce que les termes « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation » laissent tout à fait imprécise la question de savoir si une mission permanente d'observation peut être établie ou non. Dans de nombreuses organisations la « pratique » est incontestablement limitée ; sur quelle base, alors, peuvent-elles se fonder pour déterminer si une mission permanente d'observation doit être acceptée ? La Commission doit

⁹ *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 205, par. 5.

¹⁰ *Ibid.*, 1970, vol. I, p. 48, par. 7 et suiv.

chercher à donner plus de rigueur au texte actuel de l'article 52 et à prévoir une forme de critère permettant de déterminer si une mission permanente d'observation est établie à bon droit ou non. En tout cas, il s'agit d'une question qui doit être réglée par l'Organisation et non par l'État hôte.

43. Le Gouvernement suisse a suggéré de remplacer les mots « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation » par « avec l'accord de l'Organisation et conformément à ses règles ou à sa pratique » (A/CN.4/240, section C). Cet amendement éliminerait certainement l'ambiguïté de l'article et ferait ressortir que la mission permanente d'observation a effectivement été acceptée par l'Organisation. C'est une proposition tout à fait raisonnable, une proposition qui répondra à l'inquiétude manifestée par plusieurs États et organisations.

44. A son avis, la modification proposée par M. Tammes n'est pas aussi claire que la proposition de la Suisse, mais il suggère que toutes deux soient renvoyées au Comité de rédaction.

45. M. USTOR dit qu'il a déjà proposé, au cours de la présente session, de réunir les articles relatifs aux missions permanentes et ceux qui concernent les missions permanentes d'observation¹¹. En comparant l'article 6 sur l'établissement de missions permanentes et l'article 52 sur l'établissement de missions permanentes d'observation, l'on est immédiatement frappé par la différence qui les caractérise. L'article 6 dit simplement : « Les États membres peuvent établir des missions permanentes auprès de l'Organisation pour l'accomplissement des fonctions indiquées à l'article 7 des présents articles », alors que l'article 52 contient un renvoi aux « règles ou à la pratique de l'Organisation ». Pour des raisons purement logiques, il semble peu souhaitable de maintenir dans la future convention, une telle différence dans les termes des articles 6 et 52.

46. M. Ustor propose donc de supprimer à l'article 52, le membre de phrase « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation ». Sinon, il ne verrait aucune objection à ce que le Comité de rédaction accepte la proposition de M. Ouchakov et envisage d'inclure une clause de non-discrimination, ce principe étant sans aucun doute une pierre angulaire du droit international moderne.

47. M. BARTOŠ dit que les règles régissant l'établissement de missions permanentes d'observation par des États non Membres doivent être fondées sur deux principes : l'universalité et la justification de la participation aux travaux de l'organisation. Si l'on part du principe que les organisations internationales sont universelles, et si l'organisation auprès de laquelle un État non membre souhaite établir une mission d'observation l'est effectivement, rien ne s'oppose à ce qu'il le fasse. Cependant, si l'organisation n'est pas ouverte à tous, la situation sera différente selon qu'il en est ainsi pour des raisons objectives ou pour des raisons subjectives.

48. Si la participation à l'organisation est subordon-

née à des limitations objectives, il est permis de se demander si les États qui ne remplissent pas les conditions requises pour devenir membres de l'organisation sont qualifiés pour avoir une mission permanente d'observation auprès d'elle. Deux facteurs limitent à cet égard le principe de l'universalité : le caractère technique, ou le caractère confidentiel des travaux de l'organisation en cause. C'est ainsi, par exemple, que seuls peuvent devenir membres de l'organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime les États que la navigation maritime concerne directement et l'on voit mal pourquoi l'on associerait des tiers non qualifiés à leurs délibérations ; et c'est ainsi aussi qu'une bonne partie des travaux d'institutions financières telles que la Banque internationale et le Fonds monétaire ne sont pas publics et restent parfois confidentiels même à l'égard de certains États Membres, notamment dans le cas des rapports d'experts relatifs aux demandes de prêts, qui ne sont pas communiqués à l'État dont émane la demande.

49. La Commission doit donc se poser deux questions : faut-il autoriser l'établissement de missions permanentes d'observation et, dans l'affirmative, à quelles conditions ? Le Rapporteur spécial répond oui à la première question et, pour la deuxième, propose comme critère les règles et la pratique de l'Organisation.

50. M. Bartoš est d'avis qu'il est dangereux de laisser dans le vague les conditions limitant le droit d'établir une mission permanente d'observation et de s'en remettre simplement aux règles et à la pratique de l'organisation, formule commode qui donne bonne conscience aux juristes et permet de tout accepter sous cette réserve. Les règles et la pratique de l'organisation peuvent être très arbitraires et varier d'une organisation à l'autre, alors que ce que la Commission veut et doit tirer au clair dans l'article 52 est la question de savoir si les États non membres peuvent ou non établir des missions permanentes d'observation.

51. Si l'article 52 vise les modalités d'établissement des missions permanentes d'observation, alors il est juste de prendre pour critères les règles et la pratique de l'organisation. En revanche, s'il s'applique au principe de l'établissement de ces missions, faut-il permettre que ce principe soit régi par des règles qui risquent d'être contraires au principe de l'universalité ? Si l'on accepte le principe de l'universalité, il doit être appliqué aussi pleinement à l'acquisition de la qualité de membre qu'à celle de la qualité d'observateur.

52. Par contre, si on l'écarte au nom des objectifs de l'organisation, il y a lieu de se demander dans quelle mesure il est possible à un État non membre de justifier de l'intérêt qu'il porte aux travaux de cette dernière et si, pour établir une mission d'observation, il doit remplir les mêmes conditions que les États membres. Il est parfois difficile à un État d'apporter la preuve que son intérêt est fondé et certaines organisations ou certains organes, l'Organe international de contrôle des stupéfiants, par exemple, admettent difficilement que des États tiers ne remplissent pas les conditions requises pour être membres assistent à leurs délibérations. La Commission n'a pas étudié d'assez

¹¹ Voir 1089^e séance, par. 25.

près la condition de l'antagonisme entre le principe de l'universalité et le principe du caractère fonctionnel des organisations.

53. M. Bartoš ne critique pas le libellé de l'article 52, mais se demande si les mots « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation » signifient que les États non membres peuvent établir des missions permanentes d'observation si l'organisation le permet, ou que c'est à cette dernière qu'il appartient de fixer les conditions régissant l'établissement des missions d'observation. Par ailleurs, conformément à l'article 53, la mission d'observation a pour fonction de « s'informer dans l'Organisation des activités... et [de] faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État d'envoi ». Selon les organisations, devra-t-elle faire rapport sur les activités non confidentielles seulement ou sur l'ensemble des activités ? La Commission a négligé cet aspect de la question car elle est en faveur de l'universalité des organisations internationales et de la publicité de leurs travaux mais les membres de la Commission savent fort bien que la réalité est tout autre et qu'il faut faire une distinction entre les organisations.

54. M. Bartoš a voulu souligner certains points que la Commission doit avoir présents à l'esprit avant d'approuver l'article 52.

55. M. CASTRÉN est d'avis que l'article 52 doit être maintenu tel quel. Il rappelle qu'en première lecture, plusieurs membres de la Commission n'avaient pas jugé satisfaisant le texte, proposé alors par le Rapporteur spécial, en vertu duquel tout État non membre pouvait établir une mission permanente d'observation sans condition, et qu'après de longues délibérations, le Comité de rédaction a arrêté le texte actuel, que le Rapporteur spécial recommande à l'approbation de la Commission¹². Ce texte établit un équilibre acceptable et il n'est pas indiqué d'essayer à ce stade de le modifier, si ce n'est du point de vue de la forme. Plusieurs gouvernements et organisations ont proposé des modifications radicales, mais il est plus facile de constater qu'elles sont souvent opposées et il n'est donc guère possible de trouver une formule qui satisfasse tout le monde. En revanche, le texte actuel pourrait donner satisfaction à une majorité.

56. Le Comité de rédaction devra examiner avec soin la modification proposée par M. Tammes, qui est plus précise que le membre de phrase qu'elle vise à remplacer, mais qui, contrairement à ce dernier, n'envisage pas les modalités d'établissement des missions permanentes d'observation. •

57. M. Ouchakov a déclaré qu'il n'était peut-être pas nécessaire de mentionner les mots « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation », puisque l'article 3 prévoit déjà que l'application des articles est sans préjudice des règles pertinentes de l'Organisation. Toutefois, la Commission n'a pas encore examiné l'article 3 en deuxième lecture et l'on a déjà proposé de transférer dans le texte de l'article ce qui est dit

dans le commentaire au sujet des règles pertinentes de l'Organisation et de mentionner aussi la pratique de cette dernière.

58. Enfin, M. Castrén ne pense pas qu'il soit nécessaire de mentionner la non-discrimination dans l'article 52, comme le demandent M. Ouchakov et M. Ustor, ce point étant déjà couvert par l'article 75.

59. M. ROSENNE dit que, dans l'ensemble, il est d'accord avec les observations formulées par le Rapporteur spécial au sujet de l'article 52 (A/CN.4/241/Add.4), sous réserve d'un nouvel examen de cet article par le Comité de rédaction.

60. Il suggère, toutefois, que le Comité de rédaction examine avec soin les rapports qui existent entre l'alinéa *a* de l'article 7, l'alinéa *a* de l'article 51 et l'article 53. L'article 7, *a* énonce que les fonctions d'une mission permanente consistent notamment à représenter l'État d'envoi « auprès de » l'organisation. L'article 51, *a* utilise les termes « auprès d'une organisation internationale », alors que l'article 53 indique que la mission permanente d'observation représente l'État d'envoi « à » l'organisation. Il faut préciser la distinction à faire entre ces prépositions.

61. M. ALCÍVAR s'inquiète des possibilités de violation du principe de l'universalité. Les missions permanentes d'observation ont une portée plus large que les missions permanentes et les non-membres devraient jouir d'une plus grande liberté pour en établir. Comme l'a indiqué M. Bartoš, le principe de l'universalité pourrait être assujéti à des limitations ; ainsi, il pourrait être limité par des considérations d'ordre subjectif ou par un vote systématique à la majorité. M. Alcívar propose, donc, de supprimer le membre de phrase « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation » et de donner à l'article un libellé précisant qu'aucune discrimination ne doit être pratiquée à l'encontre des États non membres.

62. M. EUSTATHIADES est en faveur du maintien des mots « conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation », qui sont le résultat d'un compromis ; mais reste à savoir si le texte, ainsi libellé, ne laisse pas entendre qu'il s'agit des modalités d'établissement et non du droit d'établir une mission permanente d'observation. M. Tammes a cherché à éliminer cette ambiguïté par la modification qu'il a proposée. À cet égard, M. Eustathiades fait siennes les observations de M. Castrén. Le Comité de rédaction pourra peut-être trouver une formule qui englobe à la fois le droit d'établir une mission permanente d'observation et les modalités de cet établissement.

63. Un autre point est à signaler. Si les règles et la pratique de l'organisation ne s'opposent pas à l'établissement de missions permanentes, tout État qui le demandera pourra en établir une. Dans l'hypothèse inverse, si les règles de l'organisation n'autorisent pas l'établissement de missions permanentes d'observation et s'il n'existe aucun précédent dans la pratique, comment parviendra-t-on à lever cet interdit ? C'est un point qu'il conviendrait de clarifier, tout au moins dans le commentaire.

¹² Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. I, p. 10 et suiv., 24 et suiv., 110 et 111.

64. Sir Humphrey WALDOCK dit qu'au départ il a considéré l'article 52 sous le même angle que M. Yasseen ; mais M. Eutathiades l'a convaincu qu'il se posait d'autres problèmes, liés à d'autres articles, et que l'on devait en tenir compte. Avant de formuler des observations sur cet article, sir Humphrey Waldox attendra donc que le Comité de rédaction présente un texte.

65. Le PRÉSIDENT propose que l'article 52 soit renvoyé au Comité de rédaction pour examen, compte tenu de la discussion.

*Il en est ainsi décidé*¹³.

La séance est levée à 13 heures

¹³ Pour la suite du débat, voir la 1116^e séance, par. 80.

1103^e SÉANCE

Mercredi 19 mai 1971, à 10 h 5

Président : M. Senjin TSURUOKA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Elias, M. Eutathiades, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, R. Rosenne, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Ustor, sir Humphrey Waldox, 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 53

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 53 en tenant compte du sixième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/241/Add.4).

2.

Article 53

Fonctions d'une mission permanente d'observation

Les fonctions d'une mission permanente d'observation consistent notamment à maintenir la liaison et à promouvoir la coopération entre l'État d'envoi et l'Organisation, à s'informer dans l'Organisation des activités et de l'évolution des événements et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État d'envoi, à négocier, le cas échéant, avec l'Organisation, et à représenter l'État d'envoi à l'Organisation.

3. M. RAMANGASOAVINA dit que l'article 53 est l'article clé de la troisième partie du projet. Avant d'entreprendre l'examen de cet article et de ceux qui lui font suite, la Commission devrait se prononcer sur

l'opportunité soit de les fusionner avec les articles correspondants sur les missions permanentes, soit de conserver des articles distincts.

4. En effet, nul ne conteste qu'il soit nécessaire, pour une organisation internationale à vocation universelle, d'encourager la participation de tous les États, membres ou non ; mais, comme il y a néanmoins des différences entre les fonctions d'une mission permanente et celles d'une mission d'observation, il y a lieu de se demander si l'on peut purement et simplement assimiler ces deux genres de représentation. La Sixième Commission et l'Assemblée générale se sont prononcées en faveur d'une telle assimilation.

5. Dès lors que ce principe est admis, les répétitions sont inévitables, car tous les articles se référant à des situations dans lesquelles il n'y a pas de différence de fonctions reproduisent à peu de chose près les articles correspondants relatifs aux missions permanentes ou renvoient à ces articles. C'est le cas, notamment, de l'article 53, qui est le pendant de l'article 7¹ relatif aux fonctions de la mission permanente. La seule différence entre ces deux articles est l'ordre dans lequel les fonctions sont énoncées, mais la fonction de représentation n'en est pas moins mentionnée et, dès l'instant où l'on reconnaît que la mission permanente d'observation représente l'État d'envoi, elle a tous les attributs d'une mission permanente normale

6. Il est bien entendu que le projet ne vise pas les observateurs, représentants d'États non membres, qui assistent à des réunions d'organes de l'Organisation sans droit de vote, mais avec l'autorisation de participer aux débats. La Commission est donc allée assez loin dans l'assimilation des missions permanentes d'observation aux missions permanentes, ce qui est conforme aux recommandations de la Sixième Commission.

7. Mais alors, il est permis de se demander s'il était vraiment nécessaire d'élaborer tous ces articles et s'il n'aurait pas mieux valu s'en tenir à quelques dispositions portant uniquement sur les points où la mission permanente d'observation diffère de la mission permanente et éviter ainsi d'inutiles répétitions.

8. M. KEARNEY dit qu'il peut admettre la fusion des articles dont il s'agit si M. Ramangasoavina a raison de penser que l'on est d'accord pour considérer que les missions permanentes d'observation devraient être traitées pour l'essentiel de la même façon que les permanentes ; mais il se demande si cet accord existe en fait. De profondes divergences d'opinions semblent ressortir du résumé que le Rapporteur spécial donne du débat qui a eu lieu à la Sixième Commission et la plupart des gouvernements qui ont présenté des observations doutent que les fonctions de la mission permanente d'observation doivent comprendre le fait de « négocier, le cas échéant, avec l'Organisation, et » de « représenter l'État d'envoi à l'Organisation » (A/CN.4/241/Add.4).

9. Comme on l'a souligné précédemment, la représentation assurée par la mission permanente d'observation

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1968, vol. II, p. 207.*