

Document:-
A/CN.4/SR.1120

Compte rendu analytique de la 1120e 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>)*

dans l'intérêt de cette dernière d'aplanir les difficultés. Il y aurait donc lieu d'apporter des précisions sur le sens des termes « parties intéressées ».

85. Troisièmement, le principe du maintien des accords en vigueur, énoncé au paragraphe 3, est bon comme règle générale, mais l'on ferait mieux de s'arrêter sur certains cas déterminés afin de ne pas exclure l'organisation de la procédure de conciliation. Selon le paragraphe 3, un traité de conciliation, qui existerait entre l'État hôte et l'État d'envoi, primerait les procédures prévues aux paragraphes 1 et 2, ce qui tiendrait l'organisation à l'écart du règlement du différend. Or, peut-être l'intervention de cette dernière est-elle dans l'intérêt de la communauté internationale.

86. En résumé, M. Eustathiades préfère, en principe, une procédure préétablie plus précise, comme celle que propose M. Kearney, à la procédure un peu trop souple que le Rapporteur spécial a suggérée, cette dernière risquant de laisser trop longtemps en suspens le règlement de litiges entre l'État hôte et l'État d'envoi.

La séance est levée à 12 h 50.

1120^e SÉANCE

Jeudi 17 juin 1971, à 10 heures

Président : M. Senjin TSURUOKA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Reuter, 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.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 7; A./CN.4/241 et Add.1 à 6; A./CN.4/L.162/Rev.1; A./CN.4/L.169; A./CN.4/L.171)

[point 1 de l'ordre du jour]

(suite)

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

ARTICLE 50 (Consultations et règlement des différends)
et nouveaux articles 50 *bis* et 50 *ter* proposés (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la nouvelle version de l'article 50 proposée par le Rapporteur spécial (A./CN.4/L.171) et de la proposition de M. Kearney tendant à remplacer cette disposition par trois nouveaux articles (A./CN.4/L.169).

2. M. KEARNEY dit qu'au stade actuel il ne discutera pas du nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial pour l'article 50, mais présentera sa proposition

personnelle relative à cet article et à deux articles nouveaux, qui porteraient les numéros 50 *bis* et 50 *ter*.

3. Pendant le bref débat consacré par la Commission au paragraphe 1 de l'article 50 à sa 1115^e séance, M. Kearney a brièvement exposé les raisons pour lesquelles il proposait un remaniement de cet article¹. Son projet ne vise pas à modifier la substance du paragraphe 1, mais simplement à souligner que cette disposition concerne les divergences relatives aux droits et obligations définis par les présents articles.

4. Le texte qu'il propose pour l'article 50, paragraphe 1, appelle une correction. Vu la mention, qui figure dans la première phrase, des divergences qui pourraient surgir entre « un ou plusieurs États d'envoi » et l'État hôte, l'expression « État d'envoi » devrait être au pluriel dans la dernière partie du paragraphe 1. Il faudrait modifier en conséquence le membre de phrase « sur la demande de l'un ou de l'autre de ces États ».

5. Aux termes du paragraphe 2 qu'il a proposé, si les consultations visées au paragraphe précédent n'aboutissent pas à un règlement concerté, tout État qui a pris part au différend peut soumettre la question à conciliation.

6. Le problème se pose de savoir si la conciliation est la procédure qui convient le mieux au règlement des différends dans le cas présent. Pour trancher cette question, il faudra ne pas oublier que la matière traitée dans le présent projet d'articles est déjà régie par ceux des accords existants qui ont trait au règlement des différends. Le projet s'appliquera surtout aux organisations du système des Nations Unies; aux termes de la section 30 de l'article VIII de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies², « 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 ». La même section renferme une disposition concernant la demande, à la Cour internationale de Justice, d'un avis consultatif sur tout point de droit soulevé par un différend entre l'Organisation des Nations Unies et l'un de ses membres, mais stipule que cet avis « sera accepté par les parties comme décisif ». Le système de règlement institué par la Convention de 1946 a donc un caractère strictement judiciaire.

7. La section 21 de l'article VIII de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les États-Unis d'Amérique relatif au Siège des Nations Unies³ prévoit l'arbitrage obligatoire pour le règlement de tout différend entre les États-Unis et les Nations Unies au sujet de l'interprétation ou de l'application dudit accord et renferme une clause aux termes de laquelle le Secrétaire général ou les États-Unis peuvent prier l'Assemblée générale de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute

¹ Voir 1115^e séance, par. 61.

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 31.

³ *Ibid.*

question juridique qui viendrait à être soulevée lors de la procédure.

8. Vu l'existence de ces dispositions, il serait déraisonnable que la Commission élabore un projet d'articles, qui s'appliquera surtout aux organisations du système des Nations Unies, sans rien prévoir concernant le règlement des différends. M. Kearney préférerait personnellement que ces différends soient soumis à la Cour internationale de Justice ou à l'arbitrage, car l'une ou l'autre de ces deux méthodes aboutirait à un règlement définitif. Il propose néanmoins la voie de la conciliation parce que c'est le mode de règlement prévu à l'article 66 (Procédures de règlement judiciaire, d'arbitrage et de conciliation) de la Convention sur le droit des traités et dans l'annexe de ladite convention⁴. Il espère que cette proposition fondée sur un précédent récent, permettra d'éviter un débat prolongé du genre de celui qui a eu lieu à la Conférence sur le droit des traités.

9. Toutefois, le système qu'il propose diffère sur certains points de celui qui est prévu dans cette Convention parce que les problèmes soulevés sont différents. La procédure proposée visera les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application des articles qui accordent un privilège ou une immunité; ces différends ne peuvent être comparés à ceux dans lesquels interviennent des questions aussi graves que l'extinction ou la suspension d'un traité.

10. Une différence importante vient de ce que, dans un différend né de l'application ou de l'interprétation du présent projet, les intérêts distincts et divergents de l'État ou des États d'envoi, de l'État hôte et de l'organisation seront en jeu, alors que les différends envisagés dans l'article 66 de la Convention sur le droit des traités se situent normalement entre un État partie à un traité et un autre État ou un groupe d'États parties audit traité, qui ont des intérêts similaires.

11. Une deuxième différence réside dans le fait que le présent projet d'articles s'appliquera à une grande variété d'organisations. Il ne serait donc pas indiqué d'adopter le système prévu par la Convention sur le droit des traités, consistant à avoir une commission de conciliation unique pour traiter de tous les problèmes, indépendamment de leur origine. Il serait préférable d'envisager un organe de conciliation distinct pour chaque organisation.

12. Le fait que les organisations internationales sont des institutions de caractère permanent entre aussi en ligne de compte. Cela rend nécessaire la création d'un organe permanent pour le règlement des différends; cette nécessité est beaucoup plus grande que dans le cas de litiges qui peuvent concerner un très grand nombre de traités distincts.

13. Cependant, le point le plus important à prendre en considération est que, si un différend surgit entre un État d'envoi et l'État hôte à propos des articles dont il s'agit, les autres États d'envoi seront intéressés au

premier chef au dénouement du différend, étant donné que les intérêts de tous les États d'envoi seront en jeu.

14. Il est indispensable de tenir compte de ces différends dans les dispositions relatives à la conciliation. En particulier, il n'est pas possible de s'en rapporter à une commission de conciliation spéciale pour le règlement de chaque différend. L'institution d'organes provisoires de ce genre serait peut-être à l'origine de décisions diverses pour un même type de problèmes, d'où un traitement différent selon les délégations, ce qui serait contraire à la règle de la non-discrimination. Il faut donc créer une commission permanente au siège de chaque organisation.

15. Pour ce qui est de la composition de la commission de conciliation dont la création est proposée, l'idée d'un organe de trois membres, composé de représentants de l'État d'envoi intéressé, de l'État hôte et du Secrétaire général de l'organisation présente deux grands défauts. En premier lieu, ce système mettrait inmanquablement le représentant de l'organisation dans la situation gênante d'émettre un vote décisif, ce qui réduirait les possibilités qu'il aurait de concilier les divergences entre l'État hôte et l'État d'envoi. En second lieu, ce système ne tiendrait pas compte de l'intérêt que tous les États d'envoi portent à la décision prise à propos d'un différend touchant l'un d'eux.

16. Pour ces raisons, M. Kearney propose, au paragraphe 2 de l'article 50 *bis*, que la commission permanente de conciliation se compose de cinq membres : trois membres élus par l'organe compétent de l'organisation, un membre choisi par l'État hôte et un membre choisi par le Secrétaire général de l'organisation. Aucune disposition n'est prise en vue du choix d'un membre de cette commission par l'État d'envoi partie au différend, car ses intérêts seront suffisamment protégés du fait que les trois membres élus par l'organe compétent de l'organisation viendront tous d'États d'envoi; il est extrêmement peu probable que l'organe en question choisisse, comme l'un de ces trois membres, une personne venant de l'État hôte.

17. M. Kearney se rend compte qu'un seul des cinq membres étant choisi par l'État hôte, la commission de conciliation dont il propose la création manque quelque peu d'équilibre, mais peut-être n'y a-t-il pas moyen de faire autrement.

18. Dans un souci de continuité, il propose que les membres de la commission permanente de conciliation restent en fonctions pendant cinq ans.

19. En ce qui concerne la procédure de conciliation, les dispositions figurant dans le nouvel article 50 *ter* qu'il propose suivent de plus près celles de l'annexe de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, encore qu'elles ne soient pas tout à fait aussi détaillées. Les termes employés aux paragraphes 2 et 3 de l'article 50 *ter* sont aussi généraux que possible. Les dispositions du paragraphe 3 diffèrent des dispositions correspondantes de la Convention de Vienne, en ce sens qu'elles permettent de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice. M. Kearney a inclus cette disposition dans le projet car il existe une

⁴ 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 et 323.

clause similaire dans l'Accord de siège des Nations Unies comme dans la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

20. Dans son esprit, le système qu'il propose constituera une clause supplétive. Les articles 3, 4 et 5 préciseront qu'une organisation est parfaitement libre d'adopter toute méthode de règlement des différends de son choix et que le projet ne modifie pas les arrangements existants relatifs au règlement des différends que prévoient les actes constitutifs des organisations internationales ou tout accord à venir sur la même question. En tant que disposition supplétive, sa proposition sera utile aux organisations qui n'ont pas de procédure établie en la matière. Il espère donc qu'un système s'inspirant de sa proposition sera incorporé dans le projet d'articles de la Commission.

21. M. OUCHAKOV remercie M. Kearney de ses explications, en particulier de la réponse qu'il a donnée aux observations que lui-même avait formulées au cours de la discussion antérieure⁵.

22. M. Ouchakov appuie pleinement le principe de la procédure de conciliation que proposent tant le Rapporteur spécial que M. Kearney. Une légère différence de fond sépare leurs propositions respectives, en ce sens que, dans le texte du Rapporteur spécial, l'établissement d'une commission de conciliation est une faculté laissée à l'organisation, ce qui n'est pas le cas dans celui de M. Kearney. Toutefois, ce dernier ayant indiqué qu'il n'était pas hostile à cette idée, M. Ouchakov propose de remplacer, dans le paragraphe 2 de l'article 50 proposé par M. Kearney, le dernier membre de la première phrase, après le mot « soumettre », par les mots « à un organisme de conciliation qui peut être institué par l'Organisation ».

23. Toutefois, il est permis de se demander si la Commission peut imposer à l'Organisation un mode obligatoire de règlement des différends, la question de savoir si les organisations internationales seront ou non parties à la convention à laquelle aboutira le projet d'articles n'étant toujours pas résolue. Il est donc d'autant plus indiqué que l'article 50 énonce une faculté et non une obligation.

24. Dans le paragraphe 2 de l'article 50 proposé par le Rapporteur spécial, M. Ouchakov propose de remplacer les mots « une commission de conciliation » par « un organisme de conciliation », et les mots « tout autre mode de règlement » par « tout autre organisme de règlement ».

25. Puisque le principe sur lequel se fondent les deux textes dont la Commission est saisie constitue un point acquis, M. Ouchakov est disposé à approuver l'un ou l'autre de ces textes, avec les modifications qu'il a proposées.

26. En ce qui concerne les articles 50 *bis* et 50 *ter*, M. Ouchakov peut en accepter tant le fond que la forme; mais, comme dans le cas de l'article 50, il doute que la Commission puisse imposer des règles spéciales à une organisation tant que la question de

la participation éventuelle des organisations à la future convention ne sera pas réglée. Peut-être devrait-on se contenter d'indiquer dans le commentaire que la Commission a été saisie de propositions concernant un organisme et une procédure de conciliation, en précisant quelles sont ces propositions, pour que les gouvernements en décident.

27. M. CASTRÉN accueille avec une grande satisfaction les deux propositions tendant à compléter l'article 50 du projet; en effet, au cours de séances antérieures, plusieurs membres de la Commission ont exprimé l'opinion que cet article 50 était utile, mais non suffisant, pour régler les différends ou autres questions qui pourraient naître de l'application des articles; ces membres ont mentionné la procédure de conciliation, l'arbitrage ou le recours à la Cour internationale de Justice comme autant de compléments indispensables des consultations. La procédure de conciliation obligatoire que prévoient les deux propositions dont la Commission est saisie ne garantit pas que le différend sera réglé dans tous les cas, mais ce n'en est pas moins un mécanisme plus efficace que de simples consultations; il est par ailleurs probable qu'une très forte majorité d'États, sinon tous, pourront accepter que la future convention prévoie une procédure de cette nature.

28. Il est difficile de porter nettement son choix sur l'une ou l'autre des deux propositions, qui présentent toutes deux des avantages. Il devrait être possible de les combiner. Le titre proposé par le Rapporteur spécial, qui mentionne aussi le règlement des différends, est plus exact, donc préférable. Pour ce qui est du paragraphe 1, le texte du Rapporteur spécial, qui est, du reste, celui que la Commission avait adopté en première lecture, constitue un meilleur point de départ, l'emploi des mots « question... au sujet de l'application des présents articles » étant préférable à l'expression « divergences... au sujet de leurs droits et obligations respectifs en vertu des présents articles » qu'emploie M. Kearney; en effet, il se peut que la question soumise aux consultations n'ait pas encore atteint la gravité d'une divergence. En revanche, M. Kearney a raison de dire dans son texte qu'une divergence peut surgir entre plusieurs États d'envoi et l'État hôte et pas seulement entre un seul État d'envoi et ce dernier.

29. Pour ce qui est du paragraphe 2 des deux propositions, il conviendrait d'y préciser que le recours à la procédure de conciliation, ou à tout autre mode de règlement, comme le propose le Rapporteur spécial, est autorisé si les consultations n'ont pas abouti « dans un délai raisonnable », mots que M. Castrén propose d'ajouter, à un résultat satisfaisant pour les parties intéressées, c'est-à-dire pour les États ayant pris part aux consultations ainsi que pour l'organisation, comme le dit expressément le texte de M. Kearney. Le Rapporteur spécial propose, mais sans dire comment, que la question non résolue soit alors soumise automatiquement à un autre mode de règlement, et la proposition de M. Kearney, qui prévoit que le recours à un autre mode de règlement peut avoir lieu sur l'initiative tant des États intéressés que de l'organisation, est donc préférable sur ce point.

⁵ Voir 1115^e séance, par. 63.

30. M. Castrén ne voit pas à quelles difficultés pourrait donner lieu l'application du paragraphe 3 du texte du Rapporteur spécial, comme le craint M. Eustathiades. Une disposition de cette nature, qui figure déjà dans plusieurs traités sur le règlement pacifique des différends entre les États, est utile et donne plus de souplesse à l'article 50. En outre, elle est en conformité avec le paragraphe précédent, qui prévoit d'autres modes de règlement, outre la procédure de conciliation.

31. En ce qui concerne les deux autres articles très détaillés que propose M. Kearney, c'est-à-dire les articles 50 *bis* et 50 *ter*, M. Castrén en approuve le principe et estime que de telles précisions sont utiles ; toutefois, peut-être devrait-on laisser le soin de fixer ces détails à la conférence diplomatique qui statuera sur le projet d'articles. En tout état de cause, il serait préférable de les faire figurer dans une annexe du projet, comme on l'a fait pour des règles similaires dans le cas de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Sans vouloir entrer dans le détail de ces articles, M. Castrén tient à dire qu'un membre au moins de la commission de conciliation visée au paragraphe 2 de l'article 50 *bis* devrait être choisi parmi les États d'envoi intéressés.

32. M. YASSEEN dit qu'à son avis le mode de règlement des différends doit être adapté à chaque catégorie de relations internationales. Dans le cas de la diplomatie multilatérale, dont s'occupe la Commission, il faut s'efforcer d'institutionnaliser les procédures et compléter ce qui existe déjà. La procédure de consultations prévue à l'article 50 est très utile ; mais, comme il risque de se produire qu'un différend ne puisse pas être résolu par ce moyen, alors que l'intérêt de la communauté internationale demande qu'il le soit, il est juste de prévoir un recours à d'autres modes de règlement, notamment à la conciliation, ou au moins d'en reconnaître la nécessité, si l'on croit impossible de prévoir un mode de règlement uniforme pour toutes les organisations.

33. Toutefois, M. Yasseen est d'avis que la procédure de consultations devrait faire l'objet d'un article distinct et que les autres modes de règlement à prévoir en cas d'échec des consultations devraient être traités dans un autre article, comme c'est le cas dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, pour bien marquer qu'il s'agit d'une phase nouvelle visant à résoudre des questions d'ordre général concernant l'organisation et la communauté internationale tout entière.

34. Il est sage de prévoir la conciliation comme étape du règlement des différends. Dans leurs grandes lignes, les règles proposées par M. Kearney sont acceptables. L'essentiel est d'en accepter le principe sans chercher à savoir, comme le voudrait M. Ouchakov, si elles sont opposables aux organisations, la même question se posant pour bien d'autres dispositions du projet. Peut-être faudra-t-il qu'une résolution de l'Assemblée générale invite les organisations à se conformer aux règles de cette nature mais, de toute façon, la Commission ne pourra pas progresser dans son travail si elle hésite à les énoncer.

35. Dans le cas des relations internationales multilatérales, il est hautement important d'aboutir à une

solution des conflits et il y aurait donc lieu de prévoir, pour compléter la procédure de conciliation, qui n'est qu'une étape, un moyen d'imposer une solution adoptée et de régler ainsi définitivement le litige dans l'intérêt de tous les membres de l'organisation. M. Yasseen est porté à préconiser le recours à l'arbitrage ou à la Cour internationale de Justice, puisqu'il estime nécessaire de prévoir le règlement définitif des conflits, même s'il y a tout lieu de penser que, la bonne foi aidant, ils seront le plus souvent résolus par voie de consultations ou de conciliation.

36. M. ROSENNE se félicite des propositions précises que le Rapporteur spécial et M. Kearney ont présentées pour remédier aux insuffisances de l'article 50 tel qu'il avait été adopté par la Commission en 1969⁶.

37. Il est nécessaire d'inclure des dispositions sur la procédure à appliquer si les consultations n'aboutissent pas ; M. Kearney a donné des raisons convaincantes de sa manière de voir en la matière.

38. Au paragraphe 5 de son document de travail (A/CN.4/L.171), le Rapporteur spécial a dit qu'« en raison de la multiplicité et de la diversité des organisations internationales auxquelles s'appliqueront ces articles, il serait difficile de prévoir un mécanisme permanent uniforme pour l'application d'une procédure rigide de règlement ». Un passage en ce sens devrait figurer dans le commentaire de l'article 50.

39. M. Rosenne ne croit pas que la Commission doive trancher, à ce stade, la question de savoir si les dispositions de l'article 66 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et de l'annexe à cette convention offrent le meilleur modèle à suivre, même si ces dispositions sont convenablement adaptées. Les problèmes auxquels s'appliquera l'article 50 concernent un domaine relativement restreint des relations internationales. Les difficultés qui avaient surgi à propos de la Convention sur le droit des traités étaient dues au fait que cette convention s'applique à tous les aspects des relations conventionnelles.

40. Eu égard aux déclarations du Rapporteur spécial que M. Rosenne vient de rappeler et au fait qu'il n'existe pas de véritable analogie avec la Convention de Vienne de 1969, il est nécessaire, d'abord, de laisser à chaque organisation la liberté d'élaborer le genre de procédure qui répond le mieux à ses besoins. Il est néanmoins fort souhaitable que la Commission présente, ne serait-ce qu'à titre de suggestion, quelque chose comme une procédure supplétive, ou des règles modèles pouvant servir de base aux organisations. Elle doit le faire de manière à ne pas exclure la possibilité, pour un certain nombre d'organisations, d'adopter des procédures communes. M. Rosenne songe à des arrangements dans le genre de ceux qui régissent actuellement le fonctionnement du Tribunal administratif des Nations Unies et du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. A quelques exceptions près, le premier s'occupe de toutes les organisations des Nations Unies qui ont leur siège sur le continent américain, et le second de celles qui ont leur siège en

⁶ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1969, vol. II, p. 221.

Europe. Comme les organisations pourraient vouloir adopter, elles aussi, un mécanisme analogue, il faut leur en laisser la possibilité.

41. En ce qui concerne la rédaction, M. Rosenne pense, comme M. Castrén, que le titre proposé par le Rapporteur spécial pour l'article 50 est plus approprié. Toutefois, le libellé proposé par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 1 a tendance à être trop large. Ce serait aller trop loin que de dire « Si une question surgit entre un État d'envoi et l'État hôte au sujet de l'application des présents articles... ». Le projet d'articles vise des sujets extrêmement variés et il est plausible qu'une question surgisse, qui affecte l'État hôte en tant que membre de l'organisation sans toutefois avoir de rapport avec les privilèges et immunités. Le texte proposé par M. Kearney pour le paragraphe 1 envisage la question sous son vrai jour, mais le Comité de rédaction devrait voir s'il ne conviendrait pas de parler de « droits et obligations réciproques » au lieu de « droits et obligations respectifs » ; il s'agit des droits que l'État d'envoi et l'État hôte ont à l'égard l'un de l'autre.

42. Au paragraphe 2, M. Rosenne est en faveur de la proposition de M. Kearney en ce qui concerne les premiers mots : « Dans le cas où la divergence n'est pas résolue par voie de consultations, tout État y ayant pris part ou l'Organisation peut la soumettre... ». Cette formulation est préférable à celle du Rapporteur spécial, qui est plus vague et plus impersonnelle, et pourrait de ce fait prêter à des interprétations abusives. M. Rosenne n'est cependant pas convaincu qu'il convienne dès maintenant d'opter définitivement pour la conciliation comme moyen approprié de règlement, et c'est pourquoi il suggère que le paragraphe 2 se termine par une formule telle que « ...peut la soumettre au mode de règlement qui serait institué au sein de chaque Organisation ».

43. Les dispositions du paragraphe 1 de l'article 50 *bis* proposé par M. Kearney devraient être maintenues en tant que règle supplétive. Si l'organisation intéressée n'a pas prévu d'arrangement spécial ou permanent pour le règlement des différends, ce sont les dispositions de ce paragraphe relatives à une commission de conciliation qui s'appliqueront.

44. Quant au reste de l'article 50 *bis* et à l'article 50 *ter* tout entier, M. Rosenne pense que la Commission ne devrait pas les adopter au stade actuel. Comme M. Ouchakov, il est d'avis que les propositions contenues dans ces textes devraient figurer dans le commentaire, qui mentionnerait en même temps que la Commission a été saisie de ces propositions au cours de la discussion et qu'elle désire les soumettre à l'examen lors de la phase diplomatique des travaux.

45. D'une manière générale, les propositions sont acceptables pour M. Rosenne, bien que certains points de détail demandent peut-être à être examinés de plus près. En particulier, il semble prématuré de prendre une décision ferme au sujet de la demande d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice dont il est question au paragraphe 3 de l'article 50 *ter*. Il faudra examiner si cette disposition est compatible avec l'Article 96 de la Charte.

46. Si la Commission décide d'inclure dans le projet

le reste de l'article 50 *bis* et l'article 50 *ter*, M. Rosenne se réserve le droit de présenter des observations à leur sujet. Cependant il est indispensable de faire figurer, dans l'article 50, le paragraphe 3 du texte proposé par le Rapporteur spécial, non seulement parce que la question a été examinée par la Commission à propos du droit des traités, mais aussi parce qu'en raison de la substance du présent projet d'articles, il est nécessaire de traiter la question de la multiplicité des dispositions conventionnelles relatives au règlement des différends.

47. Toutes les dispositions que M. Rosenne a recommandé de maintenir devraient former un seul article comprenant quatre ou cinq paragraphes, et non pas plusieurs articles distincts.

48. M. ALCÍVAR dit qu'il a toujours envisagé avec circonspection l'idée de créer une procédure obligatoire pour le règlement pacifique des différends. Une disposition relative à ce règlement doit certainement figurer dans la future convention, mais la question est de savoir si cette disposition devrait se limiter à des consultations, lesquelles ne comportent aucun élément de contrainte, ou aller plus loin et rendre obligatoire le recours à une procédure de conciliation.

49. Pour sa part, M. Alcívar est, en principe, favorable au système suffisamment souple proposé par le Rapporteur spécial. La procédure de conciliation que préconise M. Kearney est plus rigide ; M. Alcívar a notamment quelques doutes au sujet du paragraphe 5 de l'article 50 *ter* proposé par M. Kearney, aux termes duquel « la Commission prend ses décisions à la majorité des voix » car, à son sens, il y a lieu de se demander si une telle disposition suppose la conciliation ou l'arbitrage. Une commission de conciliation ne ferait qu'émettre une opinion ou formuler une recommandation, mais si cette opinion ou recommandation devait avoir force obligatoire, il faudrait que la commission soit plutôt de la nature d'un tribunal.

50. M. Alcívar a aussi certaines réserves à formuler concernant l'article 50 *bis* proposé par M. Kearney, selon lequel trois membres de la commission de conciliation seraient élus par l'organe compétent de l'organisation, un membre serait choisi par l'État hôte et un par le secrétaire général de l'organisation. N'est-il pas étrange qu'un État d'envoi, qui est lui aussi partie au différend, n'ait pas également le droit de nommer au moins un membre à la commission, compte tenu, notamment, du fait que plusieurs États d'envoi pourraient être impliqués dans un litige avec l'État hôte?

51. M. REUTER félicite le Rapporteur spécial et M. Kearney de leurs projets d'articles. Le premier a le mérite de la simplicité, tandis que le second contient une série de propositions détaillées et intéressantes, témoignant d'une grande imagination. Il y a aussi lieu de se réjouir de ce que la Commission tout entière s'efforce de trouver une solution commune au problème étudié, ce qui constitue un encouragement pour la suite de ses travaux.

52. Sans entrer dans le détail des projets, M. Reuter fait observer que la Commission ne devrait pas prévoir de procédure au-delà de la conciliation, sans quoi un nombre non négligeable d'États risqueraient de considé-

rer la future convention comme inacceptable sur ce point. Tel serait le cas si le recours à la conciliation était rendu obligatoire et assorti de modalités telles que l'organisation en cause puisse faire siens tous les litiges s'élevant entre un ou plusieurs États d'envoi et l'État hôte ; cela conduirait ensuite ces États, par l'entrée en jeu de la Commission de conciliation, à recourir à d'autres modes de règlement de leurs différends. Il se pourrait donc que certains États, favorables par ailleurs au recours à l'arbitrage, renoncent à se lier par un tel système.

53. Comme M. Ouchakov l'a fait observer à juste titre, il ne faut pas oublier que la convention en préparation doit être ouverte à la signature des États et qu'elle ne sera pas, comme telle, obligatoire pour les organisations internationales. Ces considérations ne devraient cependant pas paralyser la Commission dans ses travaux, ainsi que l'a relevé M. Yasseen. La Convention de Vienne sur le droit des traités constitue, d'ailleurs, un précédent encourageant : cet instrument, bien qu'il n'ait pas été adopté et signé par des organisations internationales, contient des articles qui les concernent directement.

54. La Commission paraît généralement d'accord pour rendre obligatoire le recours à la conciliation, en plus du recours obligatoire aux consultations qui est déjà prévu. En fait, le recours aux consultations constitue déjà, non par la forme mais par le fond, une sorte de conciliation. En prévoyant un véritable moyen de conciliation, on peut soit formaliser la conciliation en s'inspirant un peu de la procédure d'arbitrage, soit lui conserver, sur certains points mineurs, son aspect diplomatique. Ces deux tendances sont suivies respectivement par l'un et par l'autre projet. Personnellement, M. Reuter hésite entre ces deux solutions ; il estime toutefois que si le recours à la conciliation est rendu obligatoire, il sera préférable de prévoir un mécanisme très souple et cela pour les raisons qui suivent.

55. En premier lieu, il existe déjà un certain nombre d'instruments internationaux qui peuvent être invoqués pour le règlement des litiges dont il s'agit. En cas de différend mettant en cause les États-Unis, en tant qu'État hôte de l'Organisation des Nations Unies, les textes ci-après pourraient être pris en considération : l'Accord de siège entre les États-Unis d'Amérique et l'Organisation des Nations Unies, la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, la Convention de Vienne sur le droit des traités et la convention en cours d'élaboration. Chacun de ces textes contient des dispositions différentes sur le règlement des litiges. C'est pourquoi, il importe de prévoir un système simple et souple dans les dispositions à l'étude.

56. En second lieu, il est très aventureux de faire intervenir les organisations dans le règlement de différends tels que ceux qui sont envisagés. Il est vrai que tout litige relatif à la convention en cours d'élaboration mettra directement en cause une organisation ; cette organisation sera donc partie à tous les conflits. Si l'on instaure un système rigide, elle sera systématiquement mêlée au règlement de ces conflits, même si ni l'organisation, ni les États intéressés ne le souhaitent.

57. En troisième lieu, la procédure de conciliation n'a pas une longue histoire dans le domaine des relations internationales. Depuis 1946, les cas d'arbitrage et de conciliation intéressant des organisations internationales ont été relativement rares. En introduisant cette procédure dans le projet de convention, il faut donc veiller à ce qu'elle soit suffisamment souple pour ne pas rester lettre morte. Bien qu'il soit souhaitable de prévoir un mécanisme auquel on puisse recourir facilement dans tous les cas, il importe que les conciliateurs soient désignés, non pas à l'avance et *in abstracto*, mais compte tenu des circonstances de chaque cas.

58. Les considérations qu'a présentées M. Reuter n'impliquent pas un choix décisif de sa part. Les deux projets pourraient être encore améliorés ou éventuellement combinés.

59. M. TAMMES dit avoir toujours eu l'impression que la Commission, à partir du projet présenté par le Rapporteur spécial, tendait à élaborer deux sortes d'articles ; les premiers visent à un degré maximal de clarté et de précision, tandis que les autres ne peuvent être que le reflet de l'existence d'un certain équilibre d'intérêts. Dans ces derniers, force est de s'en remettre à une évaluation subjective de ces intérêts et de l'appliquer avec discrétion. Tels sont par exemple l'article 16, aux termes duquel l'effectif de la mission permanente ne doit pas dépasser les limites de ce qui est « raisonnable et normal », et l'article 34, qui prévoit que si l'État d'envoi ne renonce pas à l'immunité, il doit « faire tous ses efforts pour aboutir à un règlement équitable du litige ». Si des difficultés surgissent dans l'application de ces articles par suite d'évaluations divergentes des intérêts en cause, la procédure de conciliation sera un moyen approprié et élastique d'en venir à bout.

60. Par ailleurs, M. Tammes ne voit aucune raison valable pour que les articles que l'on a voulu précis et catégoriques ne soient pas appliqués par suite d'une décision finale prise par un tiers. A cet égard, il est porté à soutenir l'opinion de M. Yasseen au sujet d'une troisième étape dans la procédure de conciliation. Cet élément n'existe ni dans la proposition du Rapporteur spécial ni dans celle de M. Kearney, qui recherchent une solution finale uniquement par la voie de la conciliation. M. Kearney s'est bien référé aux clauses relatives au règlement des différends contenues dans des accords internationaux déjà en vigueur, mais il est à prévoir que ces clauses seront finalement remplacées par les dispositions correspondantes de la présente convention.

61. Pour sa part, M. Tammes ne croit pas que la procédure de conciliation seule aboutisse jamais à une décision finale ; il est plus probable qu'elle prendra fin par une simple recommandation, si bien qu'en fait le différend initial n'aura pas été tranché. Il ne faut pas oublier que l'article 66 de la Convention sur le droit des traités⁷ prévoit une triple solution : règlement judiciaire, arbitrage et conciliation.

⁷ 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.

62. D'une manière générale, M. Tammes peut accepter le paragraphe 2 du texte proposé par le Rapporteur spécial pour l'article 50 ; ce paragraphe suit le modèle de la section 24 de l'article VII de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, où il est dit : « Si de telles consultations n'aboutissent pas à un résultat satisfaisant pour l'État et l'institution spécialisée intéressée, la question... sera portée devant la Cour internationale de Justice⁸. » M. Eustathiades a demandé quelles sont les parties intéressées ; on peut répondre à cette question en remplaçant les mots « satisfaisant pour l'État et l'institution spécialisée intéressée » par les mots « satisfaisant pour l'État hôte, l'État d'envoi et l'Organisation ».

63. M. Tammes est d'avis que les mots « peut être institué aux fins du règlement de ces différends », au paragraphe 2 du texte proposé par le Rapporteur spécial pour l'article 50, devraient être remplacés par les mots « sera institué à cette fin ». En général, il est contre l'idée d'imposer des obligations à l'organisation, mais il y a certaines obligations que celle-ci doit inévitablement accepter pour fonctionner sans heurts. A cet égard, il préfère la formule de M. Kearney, qui présente un modèle de procédure de règlement complet par lui-même.

64. M. Tammes partage les doutes exprimés par M. Ouchakov et M. Rosenne au sujet des articles 50 *bis* et 50 *ter* proposés par M. Kearney, car il y a certaines organisations internationales, notamment celles qui ont des assemblées représentatives et des organes dirigeants, qui pourraient préférer rester libres d'élaborer des règles adaptées aux besoins spécifiques qui leur sont propres.

65. Contrairement à certains autres orateurs, M. Tammes reste quelque peu perplexe devant le paragraphe 3 de l'article 50 proposé par le Rapporteur spécial. Le paragraphe 4 de l'article 65 de la Convention sur le droit des traités est ainsi conçu : « Rien dans les paragraphes qui précèdent ne porte atteinte aux droits ou obligations des parties découlant de toute disposition en vigueur entre elles concernant le règlement des différends. » Ce qui vient compliquer la question, c'est que, d'après le paragraphe 3 du Rapporteur spécial, les nouvelles clauses concernant le règlement et celles qui existent déjà seront applicables concurremment, selon que certains États acceptent la nouvelle convention ou préféreront être liés par les accords en vigueur.

66. Sir Humphrey WALDOCK ne partage pas le point de vue de M. Rosenne, qui est opposé à l'institution d'un mode uniforme de règlement tel qu'une procédure de conciliation, parce que le caractère et les fonctions des diverses organisations internationales diffèrent considérablement. Si importantes que puissent être ces différences, les présents articles traitent d'un sujet relativement limité et les problèmes à résoudre présentent, quelle que soit l'organisation, une certaine uniformité.

67. Sir Humphrey WALDOCK trouve intéressante l'idée de M. Yasseen selon laquelle une troisième étape pourrait être nécessaire après la procédure de conciliation. Les consultations obligatoires sont une forme de négocia-

tion dirigée, et la conciliation, quoique moins formelle, est aussi une sorte de négociation dirigée ; et en fin de compte, il se pourrait qu'on ne parvienne pas à un résultat satisfaisant. La question se pose dès lors de savoir si la Commission ne devrait pas proposer une dernière étape, telle que le recours obligatoire à la Cour internationale de Justice ou à l'arbitrage.

68. M. Yasseen a raison de dire que si les États devaient être incités à envisager la possibilité d'accepter l'un ou l'autre de ces recours obligatoires, ce pourrait bien être dans le cadre d'une convention du genre de celle que visent les présents articles, car il existe entre les parties une certaine réciprocité d'intérêts et des relations spéciales qui pourraient les disposer plus favorablement à l'égard d'une procédure ayant ce caractère obligatoire. Il serait cependant nécessaire de prévoir un mécanisme concret qui aurait des chances suffisantes d'être accepté par l'ensemble des États. De ce point de vue, M. Reuter a raison de penser qu'il vaudrait peut-être mieux adopter une formule relativement simple et souple.

69. Sir Humphrey WALDOCK relève que le paragraphe 1 du texte proposé par le Rapporteur spécial confirme le droit de recours obligatoire à des consultations, puisqu'il prévoit que l'État hôte, l'État d'envoi et l'organisation peuvent formuler une demande à cet effet et que dans ce cas les consultations auront lieu. Toutefois, la situation est un peu moins claire au paragraphe 2, où il est dit qu'en cas d'échec des consultations « la question sera soumise à une commission de conciliation... ». Cela fait penser au problème classique d'une soumission conjointe à l'arbitrage en vertu d'un compromis ou de l'introduction d'une instance par voie de requête unilatérale ; à cet égard, il faudrait donc rendre le paragraphe 2 un peu plus explicite.

70. Du moment qu'il ne s'agit pas seulement des intérêts des États considérés individuellement, mais aussi du bon fonctionnement de l'organisation, sir Humphrey WALDOCK estime qu'il serait également possible de porter le différend devant l'un des organes pléniers de l'organisation, pourvu que celui-ci accepte d'inscrire l'affaire à son ordre du jour. Aucune des procédures proposées jusqu'ici ne paraît exclure cette possibilité.

71. Le paragraphe 3 ne soulève pas, pour sir Humphrey WALDOCK, les difficultés qui ont arrêté certains membres de la Commission, car il paraît clair qu'aucune des présentes propositions ne peut porter atteinte à l'obligation générale à laquelle sont tenus les États de régler tout différend dans le respect des obligations qui leur incombent en vertu des traités en vigueur.

72. Sir Humphrey WALDOCK ne voit pas non plus ce qui gêne M. Tammes dans les mots « peut être institué aux fins du règlement de ces différends », au paragraphe 2. En aucun cas l'obligation générale envisagée au paragraphe 2 ne saurait déroger au droit de l'organisation d'instituer sa propre procédure de conciliation.

73. Le projet d'articles rédigé par M. Kearney contient beaucoup d'éléments utiles, notamment la disposition figurant au paragraphe 4 de l'article 50 *ter*, selon laquelle la commission de conciliation doit soumettre un rapport sur ses conclusions au Secrétaire général et

⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 277 et 279.

à tous les membres participants. Si l'on veut qu'un projet soit accepté à la future conférence, il doit être suffisamment simple et se concentrer sur la nature même de la commission de conciliation. En particulier, dès lors que l'État hôte doit être représenté à la commission, le projet n'aura guère de chances d'être jugé acceptable si d'autres États n'y sont pas également représentés.

74. M. Kearney envisage une commission de conciliation qui serait un organe permanent ; cette proposition ne manque pas d'avantages, mais sir Humphrey Waldock voudrait connaître l'opinion de la Commission avant de prendre parti définitivement sur ce point.

La séance est levée à 13 heures.

1121^e SÉANCE

Vendredi 18 juin 1971, à 10 h 10

Président : M. Senjin TSURUOKA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Reuter, 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.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 7; A/CN.4/241 et Add.1 à 6; A/CN.4/L162./Rev.1; A/CN.4/L.168/Add.3; A/CN.4/L.169; A/CN.4/L.170/Add.2; A/CN.4/L.171; A/CN.4/L.173)

[point 1 de l'ordre du jour]

(suite)

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

ARTICLE 50 (Consultations et règlement des différends et nouveaux articles 50 *bis* et 50 *ter* proposés) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 50 proposé par le Rapporteur spécial (A/CN.4/L.171), ainsi que celui du texte proposé par M. Kearney (A/CN.4/L.169).

2. M. NAGENDRA SINGH dit qu'il y aurait une lacune regrettable dans les travaux de la Commission si celle-ci ne prenait pas fermement position sur la question du règlement des différends. À l'évidence il existe déjà un certain nombre de mesures volontaires bien connues à cet effet, mais le monde a progressé et a dépassé les formes de négociation, de conciliation, d'arbitrage et de règlement judiciaire que l'on connaît depuis des siècles. Le moins que l'on puisse faire, c'est de prévoir la conciliation obligatoire. Il faut réaliser au moins un certain progrès.

3. Le texte proposé par M. Kearney dans ses articles 50, 50 *bis* et 50 *ter* traite la question de façon complète. M. Nagendra Singh aurait été disposé à accepter un libellé plus court, comme l'a suggéré sir Humphrey Waldock, mais il craint qu'un tel procédé ne donne aux textes la forme qu'on leur voit dans les actes constitutifs actuels ; ils ne feraient donc pas autant d'effet qu'un texte complet. Si la conciliation doit être considérée comme obligatoire, il faut indubitablement une disposition comme celle de l'article 50 *bis*.

4. Il faut se demander ensuite si chaque organisation internationale doit avoir sa propre commission de conciliation, ou si une seule commission doit fonctionner pour plusieurs organisations, de la même manière que les tribunaux administratifs actuels. De l'avis de M. Nagendra Singh, c'est à juste titre que le Rapporteur spécial a estimé qu'en raison de la multiplicité et de la diversité des organisations internationales, « il serait difficile de prévoir un mécanisme permanent uniforme pour l'application d'une procédure rigide de règlement ». Les États souverains hésiteront sans doute à soumettre leurs différends à un tribunal commun comme la Cour internationale de Justice parce qu'ils ne souhaitent pas que leurs différends reçoivent une publicité à l'échelle mondiale.

5. Quant à savoir si la commission de conciliation doit être un organe permanent ou un organe spécial, M. Nagendra Singh avait d'abord préféré cette dernière solution, mais après avoir longuement réfléchi il est parvenu à la conclusion qu'un organe permanent serait mieux placé pour se faire une opinion impartiale sur chaque cas et aboutir à des résultats fructueux. La raison en est qu'un tel organe existerait déjà quand surgirait le différend, au lieu qu'un organe spécial serait établi après et que sa composition risquerait donc de susciter des difficultés.

6. M. Nagendra Singh partage entièrement l'avis de ceux qui estiment que l'État d'envoi doit être représenté à la commission de conciliation, car c'est là le minimum qui puisse être acceptable pour un État souverain. Le paragraphe 2, alinéa *a*, de l'article 50 *bis* dispose que la commission comprend trois membres élus par l'organe compétent de l'organisation, et l'alinéa *b* dispose qu'un membre est choisi par l'État hôte. M. Nagendra Singh suppose qu'un au moins des trois membres mentionnés à l'alinéa *a* représentera l'État d'envoi, puisqu'il est tenu compte séparément de l'État hôte à l'alinéa *b*. Toutefois, comme M. Alcívar et sir Humphrey Waldock ont l'impression que l'État d'envoi n'est pas représenté à la commission telle qu'elle est envisagée dans ce texte, il convient de préciser que l'un des trois membres élus par l'organe compétent de l'organisation représentera l'État d'envoi.

7. M. Kearney propose ensuite, dans ce même paragraphe 2 de l'article 50 *bis*, que chaque membre ait un suppléant, nommé de la même façon que lui. Cependant, M. Nagendra Singh estime, comme sir Humphrey Waldock, que la Commission, au lieu d'entrer dans tant de détails, devrait laisser aux membres eux-mêmes le soin de régler la question des suppléants.

8. Il convient de retenir le paragraphe 1 de l'article 50