

Document:-
A/CN.4/SR.948

Compte rendu analytique de la 948e séance

sujet:
Relations entre les Etats et les organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1968, vol. I

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

39. La section 39 de l'article X de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, à laquelle s'est référé M. Rosenne, montre bien qu'il n'y a pas de solution uniforme, même pour les institutions spécialisées des Nations Unies. Pour l'Organisation des Nations Unies elle-même, en vertu de l'Accord relatif au Siège⁸, seules jouissent des pleins privilèges et immunités diplomatiques les personnes considérées comme faisant partie du personnel diplomatique et dont la liste est arrêtée en commun par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et le Département d'Etat des Etats-Unis. En France, le Ministère des affaires étrangères a adopté une méthode analogue : chaque cas fait l'objet d'un examen avant que soit reconnue la qualité requise. A un certain moment, faisant état de difficultés de logement, le Gouvernement italien a cherché à obtenir que les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture soient uniquement composées de personnes appartenant à la mission diplomatique permanente de l'Etat membre à Rome. En Suisse, le Conseil fédéral a décidé que la situation des représentants permanents auprès des organisations internationales ayant leur siège sur le territoire de la Confédération était analogue à celle des membres du corps diplomatique, et en fait, dans bien des cas, cette décision est appliquée dans le sens d'une limitation des privilèges et immunités par rapport à ceux dont bénéficie le corps diplomatique.

40. Certains Etats, au contraire, accordent aux représentants permanents auprès des organisations internationales installées sur leur territoire des privilèges et immunités plus étendus qu'aux membres du corps diplomatiques. La question de la préséance entre le chef de mission permanente auprès d'une organisation internationale et le chef de mission permanente auprès de l'Etat hôte s'est posée aussi. Lorsqu'une organisation a plusieurs sièges, il n'est pas rare que le régime varie grandement de l'un à l'autre, selon l'accord conclu avec le pays hôte. Ces questions ont donné lieu à des discussions au sein de toutes les organisations internationales et à des litiges avec les Etats hôtes.

41. Il est donc évident que les privilèges et immunités diplomatiques ne s'appliquent pas automatiquement à tous les membres des missions permanentes auprès des organisations internationales. Le problème s'est posé aussi et se pose encore en ce qui concerne la situation des fonctionnaires des organisations. Dans beaucoup de cas, il est fait une distinction entre un petit nombre de hauts fonctionnaires, qui jouissent de pleins privilèges et immunités diplomatiques, et les autres fonctionnaires, auxquels est accordée la seule immunité fonctionnelle. Le sens de l'expression "privilèges diplomatiques" est vague et doit être précisé dans chaque cas.

42. Quant à lui, M. Bartoš comprend les deux thèses en présence. D'une part, le Rapporteur spécial a voulu attirer l'attention de la Commission sur la variété des solutions adoptées dans la pratique et sur le fait que très souvent ces questions sont réglées par accord entre l'Etat hôte et les Etats membres de l'organisation. Les règles particulières qui sont mentionnées dans l'article 4 sont les règles établies par les statuts de l'organisation intéressée et par accord avec l'Etat hôte. D'autre part, M. Ouchakov engage la Commission à oeuvrer dans le sens de l'égalisation des conditions, c'est-à-dire dans le sens de l'unification, pour contribuer au développement progressif du droit interna-

tional. La Commission aurait tort de rejeter complètement la thèse de M. Ouchakov. Mais elle ne doit pas non plus rester fermée à la pratique, ce qui risquerait de provoquer de graves difficultés. Si elle décide de proposer un régime uniforme général, il est bien entendu que ce régime n'aura pas nécessairement force immédiate, mais il pourra encourager certaines revendications et favoriser une évolution.

43. En tout cas, il faudrait ajouter, soit à l'article 4, sous forme de deuxième paragraphe, soit à la fin du projet, sous forme d'article supplémentaire, une disposition analogue à la section 39 de l'article X de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, comme l'a suggéré M. Rosenne. Si l'article 4 reste tel quel, M. Bartoš serait en mesure de voter pour ce texte, mais en gardant toujours l'espoir qu'une disposition du genre de celle qui a été suggérée trouvera place dans le projet.

La séance est levée à 12 h 55.

948e SÉANCE

Jeudi 6 juin 1968, à 10 heures

Président : M. José María RUDA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Amado, M. Bartoš, M. Castrén, M. El-Erian, M. Eustathiades, M. Ignacio-Pinto, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ustor, sir Humphrey Waldoock, M. Yasseen.

Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales

(A/CN.4/195 et Add.1; A/CN.4/203 et Add.1 et 2; A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(suite)

ARTICLE 4 (Nature des présents articles; leurs rapports avec les règles particulières à une organisation internationale) (suite)¹

1. Le PRÉSIDENT, au nom de la Commission, souhaite la bienvenue à M. Sen, observateur du Comité juridique consultatif africano-asiatique; il invite ensuite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 4 (A/CN.4/203).

2. M. CASTRÉN estime que la teneur et la forme de l'article 4 dépendent des décisions que la Commission prendra sur le reste du projet d'articles. Néanmoins, la discussion préliminaire est utile.

3. Tout en reconnaissant la valeur des arguments présentés par M. Ouchakov, il croit préférable que la Commission n'essaie pas d'élaborer des règles rigides mais qu'elle laisse aux organisations la liberté de dévier du régime général si elles le jugent bon. En effet, les organisations sont très diverses et cette diversité se traduit par des

⁸ Résolution 169 (II) de l'Assemblée générale.

¹ Voir séance précédente, par. 19.

différences dans la situation des missions permanentes auprès de ces organisations ainsi que dans celle des délégations et des observateurs auprès de leurs organes et aux conférences convoquées par elles. Ces différences apparaissent déjà dans plusieurs des articles présentés par le Rapporteur spécial. Une réserve dans le sens de l'article 4 s'impose donc forcément.

4. Le titre de l'article, qui a été critiqué par M. Rosenne, pourrait ne mentionner que les rapports des présents articles avec les règles particulières à une organisation internationale. Mais M. Castrén ne croit pas nécessaire de traiter expressément dans le projet la question du rapport des règles qu'il énonce avec celles des autres conventions sur le même sujet; la réserve de l'article 4 paraît suffire à cet égard.

5. Il ne semble pas indiqué non plus de déterminer d'une manière plus précise à l'article 4 le champ d'application des articles du projet, étant donné que ce point est déjà traité dans l'article 2; celui-ci pourrait éventuellement être complété, ainsi que l'ont suggéré certains membres de la Commission.

6. Le nouveau libellé proposé par M. Eustathiades² ne changerait pas notablement le fond et améliorerait la forme en la rendant plus concise. Il aurait aussi l'avantage de ne pas limiter la réserve aux seules missions permanentes et tiendrait compte du fait que certaines organisations ont parmi leurs membres des entités autres que des Etats. Peut-être la définition de la "mission permanente", à l'alinéa b de l'article premier, devra-t-elle être modifiée dans le même sens.

7. Certains membres de la Commission ont critiqué l'expression "règles particulières" employée à l'article 4. Les suggestions qu'ils ont formulées pourront être examinées en temps utile par le Comité de rédaction.

8. Enfin, M. Castrén pense qu'il serait prématuré de se prononcer dès maintenant sur la suggestion de sir Humphrey Waldock tendant à ajouter à l'article 4 un nouvel alinéa analogue aux dispositions de la section 34 de l'article X de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées³; la même observation vaut pour la proposition de M. Rosenne touchant la section 39 du même article.

9. M. ROSENNE dit qu'il n'a pas voulu critiquer le titre de l'article 4 qu'il trouve approprié, mais le texte de l'article ne répond pas au titre qui laisse prévoir qu'il sera traité de deux questions distinctes: premièrement, de la "nature des présents articles" et deuxièmement, de "leurs rapports avec les règles particulières à une organisation internationale".

10. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, fait observer que, comme il est indiqué au paragraphe 1 du commentaire, le but du projet d'articles du Rapporteur spécial est "l'unification la plus poussée possible" du "droit diplomatique des relations entre Etats et organisations internationales".

11. Cette unification se heurte à deux obstacles principaux: l'hétérogénéité des organisations internationales existantes et l'attitude que les Etats peuvent adopter en

ce qui concerne l'octroi de privilèges et immunités aux représentants auprès des organisations internationales.

12. Les dispositions de l'article 4 doivent constituer une sauvegarde en ce qui concerne ces deux points; c'est pourquoi M. Ruda considère que le maintien de cet article est un élément utile et peut-être indispensable du projet.

13. Il accepte la suggestion formulée par M. Eustathiades qui voudrait que le texte de l'article soit plus bref. Il est un peu perplexe quant à l'emploi du mot "règles" car il croit comprendre que, dans l'esprit du Rapporteur spécial, ce terme vise aussi les pratiques des organisations internationales.

14. Sir Humphrey WALDOCK dit que c'est au Comité de rédaction qu'il appartiendra d'examiner les suggestions qui viennent d'être formulées quant au libellé de l'article 4; il devra également tenir compte de la formule adoptée par la Conférence de Vienne dans l'article 4 du projet sur le droit des traités: "sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation".

15. Les dispositions de l'article examiné soulèvent un problème beaucoup plus fondamental, à savoir la sauvegarde de la situation des règles particulières d'une organisation, lesquelles peuvent être, soit incluses dans l'acte constitutif de l'organisation, soit résulter de la pratique, soit découler de quelque autre source.

16. Il faut également examiner à fond la portée et le but du présent projet par rapport aux conventions en vigueur sur le même sujet. Il faut en particulier sauvegarder la position des accords avec les Etats hôtes.

17. Le problème est assez voisin de celui qui s'est posé lorsqu'il s'est agi de codifier le droit sur les relations consulaires, au sujet desquelles il existait déjà un vaste réseau d'accords bilatéraux. Il a fallu examiner les rapports entre la codification du droit consulaire et ces traités bilatéraux. Il existe de même un grand nombre de conventions et d'accords sur le présent sujet et toutes les dispositions qui pourront être incorporées dans le projet d'articles auront en définitive une certaine influence sur la situation actuelle.

18. A la séance précédente, sir Humphrey Waldock n'a pas véritablement proposé d'incorporer dans le présent projet les dispositions de l'article X, section 34, de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Il a simplement demandé au Rapporteur spécial d'examiner s'il serait possible de prévoir une disposition analogue à celle qui est contenue dans cette section, selon laquelle les dispositions du projet d'articles doivent "être interprétées à l'égard de chacune des institutions spécialisées en tenant compte des attributions qui lui sont assignées par son acte organique".

19. Sir Humphrey Waldock explique en terminant qu'il ne s'est pas encore formé d'opinion définitive; lorsque la Commission aura avancé un peu plus dans l'examen du projet d'articles, il sera sans doute plus en mesure, comme aussi d'autres membres de la Commission, d'adopter une attitude plus nette au sujet de l'article 4.

20. M. OUCHAKOV souligne à nouveau que la Commission peut difficilement prendre une décision définitive dès maintenant sur l'article 4. Le projet doit se composer de plusieurs parties portant sur des sujets différents: missions permanentes, représentants auprès d'organes, représentants à des conférences, observateurs, etc. C'est

² *Ibid.* par. 23 et 24.

³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 283.

seulement lorsque la teneur de ces différentes parties aura été fixée qu'il sera possible de voir, pour chacun des sujets traités, s'il y a lieu de formuler une réserve quant aux règles particulières des organisations.

21. M. YASSEEN estime que cet article pose un problème réel. La Commission formule des articles concernant le statut des représentants auprès des organisations internationales. Or, c'est une réalité incontestable que celles-ci ont établi des règles en cette matière. Il s'agit donc de savoir si la règle générale énoncée dans le projet doit l'emporter sur la règle particulière de l'organisation ou *vice versa*. La Commission doit décider si elle veut adopter la même attitude que dans son projet sur le droit des traités, où elle a fait prévaloir les règles établies des organisations internationales.

22. Pour sa part, M. Yasseen n'a pas d'opinion très arrêtée, mais, étant donné que les règles établies par les organisations internationales sur ces questions sont le fruit d'une longue pratique et d'une expérience précieuse, il est plutôt enclin à penser qu'elles devraient prévaloir sur les règles générales qui seront formulées dans le projet.

23. M. AGO partage la perplexité de sir Humphrey Waldock au sujet de l'article 4. Certes, un article de sauvegarde du droit spécial est nécessaire, mais la manière dont il est rédigé donne lieu à bien des équivoques et pose beaucoup de problèmes. En outre, comme l'a souligné M. Ouchakov, il est difficile de formuler cet article tant qu'on ne sait pas exactement ce qui sera contenu dans le projet.

24. Certaines expressions, comme "autres questions connexes" et "est soumise", posent des problèmes de rédaction qui pourront être résolus par la suite. Mais le problème le plus grave est lié à l'expression "règles particulières suivies par l'organisation intéressée". Pour qu'une règle particulière puisse prévaloir sur une règle générale, encore faut-il que les deux règles se situent sur le même plan. Les règles particulières dont il s'agit ne pourraient comprendre telle règle que l'organisation aurait décidé de se donner mais qui n'aurait pas été acceptée par l'Etat hôte. Ce qu'il faut trouver le moyen de dire dans cet article c'est que, s'il existe en la matière une convention particulière entre l'organisation et l'Etat hôte, cette convention prévaut sur les règles générales qui seront énoncées dans le projet.

25. Les membres de la Commission sont probablement d'accord quant au fond, mais ce n'est qu'à un stade ultérieur qu'il sera possible de trouver une formule satisfaisante et sans équivoque.

26. M. YASSEEN convient avec M. Ago que les règles particulières dont il est fait mention ne sauraient être des règles fixées arbitrairement par une organisation internationale. Toutefois, il hésiterait à accepter l'idée que ces règles particulières se trouvent uniquement dans les conventions conclues avec l'Etat hôte. Elles pourraient avoir une autre origine, par exemple coutumière, et n'en seraient pas moins des règles internationales reconnues.

27. M. AGO précise qu'en parlant de convention, il n'a pas voulu faire allusion nécessairement à un accord formel : la convention peut être une pratique et l'est souvent, une telle pratique étant toujours l'expression d'une concordance de vues entre l'organisation et l'Etat hôte. Les règles particulières auxquelles se réfère l'article 4 ne

sauraient être des règles élaborées unilatéralement ou des aspirations exprimées unilatéralement par l'organisation.

28. M. ALBÓNICO dit que les "règles particulières" d'une organisation ne sont pas nécessairement contenues dans l'accord qui peut être conclu avec l'Etat hôte. Lorsqu'un certain nombre d'Etats signent et ratifient un traité qui est l'acte constitutif d'une organisation et que l'organisation commence à fonctionner au siège qui a été choisi, il en découle *ipso jure* que les représentants des Etats auprès de cette organisation ont un certain statut dans chacun des Etats qui a ratifié ledit acte constitutif.

29. Le statut de ces représentants dans le cas particulier de l'Organisation des Nations Unies est régi par des accords conclus entre l'Organisation et les Gouvernements des Etats-Unis et de la Suisse en vertu du paragraphe 3 de l'Article 105 de la Charte; mais la situation n'est pas nécessairement la même pour les autres organisations. Les représentants de gouvernements appelés à assister pour consultation aux réunions qui ont lieu, par exemple, dans le cadre de l'Organisation des Etats américains jouissent des privilèges et immunités reconnus en vertu de ce système dans tous les Etats membres sans qu'une convention spéciale ou particulière soit requise.

30. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) explique que son but en rédigeant l'article 4 a été de sauvegarder les règles particulières des organisations internationales; il n'a pas cherché à sauvegarder la situation d'accords tels que les accords avec les pays hôtes.

31. Il est heureux que des suggestions aient été faites pour améliorer la rédaction de l'article 4. Il reconnaît, en particulier, que l'expression "et autres questions connexes", n'est pas claire; elle est censée se rapporter à la question des représentants auprès d'organes des organisations et aux conférences. Le Comité de rédaction examinera en temps opportun s'il faut adopter la rédaction abrégée proposée par M. Eustathiadès ou s'il pourrait modifier le texte de l'article en tenant compte de toute décision que la Commission pourra prendre quant à l'insertion dans le projet de dispositions concernant les représentants d'Etats aux conférences.

32. Quant à l'expression "règles particulières", il l'a employée pour désigner les règles qui régissent les relations extérieures de l'organisation, c'est-à-dire ses relations avec les Etats. Ces Etats peuvent fort bien ne pas être membres de l'organisation dont il s'agit : des observateurs d'Etats non membres participent fréquemment aux travaux d'une organisation. C'est précisément ce qui se passe lorsque des Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation des Nations Unies, mais sont parties au Statut de la Cour internationale de Justice, prennent part à l'élection de juges à la Cour de la manière fixée par l'Assemblée générale conformément aux dispositions du paragraphe 3 de l'Article 4 du Statut de la Cour.

33. Les "règles particulières" dont il s'agit sont donc différentes de ce que l'on appelle "le droit interne" d'une organisation internationale, qui régit les relations entre les Etats en tant qu'éléments constitutifs de l'organisation, mais non en tant qu'entités indépendantes; cette partie du droit interne d'une organisation, qui peut être appelée le droit constitutionnel de l'organisation, comprend le règlement intérieur. Il existe une autre partie du droit interne, à savoir le droit administratif de l'organisation, qui régit des questions telles que les relations entre le directeur et le personnel.

34. Le but que se propose le Rapporteur spécial n'est pas seulement de codifier les "règles particulières" mais encore de les développer de manière à établir un cadre général de la situation juridique des missions permanentes. En abordant cette tâche, M. El-Erian ne prévoit pas que d'énormes difficultés puissent découler des traités en vigueur. Les difficultés eussent été grandes s'il s'était agi du statut des organisations elles-mêmes, au sujet duquel il existe des dispositions détaillées dans les Conventions de 1946 et 1947 sur les privilèges et immunités. Mais en ce qui concerne les missions permanentes, les dispositions conventionnelles en vigueur sont rares.

35. En cherchant à formuler des règles uniformes, le Rapporteur spécial a voulu traiter de la généralité des cas, en laissant de côté les situations particulières ou exceptionnelles. D'où la nécessité de l'article 4, qui a pour objet de sauvegarder la position des règles particulières applicables à une ou plusieurs organisations internationales.

36. Au paragraphe 2 du commentaire sur l'article 4, il a donné l'exemple de l'Union postale universelle (UPU) et de l'OMS qui comprennent parmi leurs membres des "membres associés" : ce sont des exceptions à la règle générale selon laquelle seuls les Etats peuvent être membres des organisations internationales. Un autre exemple est fourni par l'Organisation internationale du Travail qui compte des représentants des employeurs et des travailleurs, et dont il est fait mention au paragraphe 3 du commentaire. Mais il y a encore un autre cas, ce sont les règles particulières applicables aux membres du Conseil des gouverneurs du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale ainsi que de la SFI, et de l'AID dont la situation est décrite dans l'annexe à l'Etude du Secrétariat sur la pratique suivie par les organismes des Nations Unies (A/CN.4/L.118). Un autre exemple est fourni par l'accréditation; le paragraphe 1 de l'article 10 (A/CN.4/203/Add.1) dispose que les pouvoirs du représentant permanent émanent, soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, comme le stipule le règlement intérieur de l'Assemblée générale. Mais cette règle générale comporte des exceptions : les pouvoirs des représentants à l'OACI sont souvent signés par le ministre des transports ou des communications.

37. Dans tous ces cas, la présence de la clause de sauvegarde à l'article 4 fait qu'il est inutile d'insérer dans l'article correspondant les mots : "sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation".

38. Il ne faut pas oublier que les deux Conventions de 1946 et 1947 sur les privilèges et immunités et les accords de siège conclus par l'ONU sont maintenant vieux de 20 ans. Comme l'a souligné le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies dans une déclaration faite à la 1016e séance de la Sixième Commission⁴, les privilèges et immunités définis dans ces instruments sont considérés comme le minimum indispensable que tous les Etats Membres doivent accorder. En l'état actuel du travail de codification, il faut donc s'efforcer d'aller plus loin et en cela d'aider les organisations internationales. Le Rapporteur spécial ne voit dans l'immédiat aucune difficulté à le faire; lorsque le projet d'articles deviendra une convention, tout Etat qui ratifiera la convention le fera en

sachant fort bien que les dispositions de cette convention remplaceront et dépasseront celles des Conventions de 1946 et 1947.

39. En ce qui concerne la terminologie, le Rapporteur spécial serait heureux que le Comité de rédaction s'efforce de trouver une expression plus appropriée que les mots "règles particulières".

40. On a proposé d'insérer dans l'article 4 une disposition analogue à celle de l'article X, section 34, de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités : il hésite à se ranger à cette suggestion. Lorsqu'elle a élaboré le projet d'articles sur les missions spéciales, la Commission n'a pas jugé souhaitable d'établir entre les institutions spécialisées une distinction reposant sur le caractère politique ou technique des attributions qui leur ont été assignées. M. El-Erian n'est pas non plus favorable à l'insertion d'une disposition qui s'inspirerait de la section 39 de l'article X de la Convention de 1947. L'analogie avec cette Convention ne peut être retenue : la Convention de 1947 représente un minimum; il convient donc qu'elle prévoit des accords complémentaires qui étendent les privilèges et immunités qu'elle accorde.

41. M. USTOR remercie le Rapporteur spécial des explications qu'il vient de donner. La règle énoncée dans l'article 4 est évidemment une règle à appliquer en cas de conflit mais le conflit dont le Rapporteur spécial se propose de traiter est seulement celui qui peut se produire entre les règles internes d'une organisation et le projet d'articles lui-même.

42. Il existe néanmoins d'autres conflits possibles, par exemple, un conflit entre le projet d'articles et les dispositions des traités en vigueur, et M. Ustor demande instamment que l'on s'efforce d'élaborer des règles régissant ces cas. On peut se reporter à l'exemple de la codification du droit consulaire. En théorie, il est souhaitable qu'une codification générale remplace toutes les règles en vigueur. Mais, dans la pratique, les Etats sont peu disposés à modifier les arrangements existants : c'est là un fait qu'il faut reconnaître.

43. Dans ces conflits, il est bon de tenir compte du facteur temps, auquel se réfère le mot "suivies", en indiquant que l'on se propose de traiter seulement des règles existantes.

44. A cet égard, M. Ustor pense qu'en adoptant des règles à appliquer aux diverses sortes de conflits, il faudra probablement prévoir une certaine latitude pour que les accords futurs puissent dans certains cas s'écarter des règles du projet d'articles.

45. M. REUTER n'est sûr que d'une seule chose, c'est que le projet doit contenir une réserve, du genre de celle qui figure à l'article 4, sauvegardant les règles particulières qui tiennent soit à des différences réelles et objectives de situation, soit au fait subjectif qu'il existe un accord ou un règlement.

46. Tout le reste est pour lui encore incertain. La principale incertitude concerne la forme que la Commission donnera au résultat de son travail. Tous les membres qui ont pris part à la discussion sur ce point ont exprimé leur préférence pour l'élaboration d'une convention, et M. Reuter partage cet avis; mais il se peut que finalement la Commission soit amenée à donner à son projet une autre forme que celle d'une convention, celle d'un guide modèle par exemple. En effet, en examinant quelles sont

⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Annexes, point 98 de l'ordre du jour, document A/AC.6/385.

les règles particulières qui doivent prévaloir sur les règles du projet, la Commission est obligée d'admettre que ces règles peuvent avoir ou bien le caractère conventionnel qui s'attache aux actes constitutifs des organisations ou aux accords de siège, ou bien un caractère unilatéral et interne, parce qu'elles résultent d'une décision de l'organisation. Plusieurs articles du projet, notamment l'article 17, font mention du règlement en vigueur dans l'organisation intéressée. Ils posent un problème fondamental et très délicat, tant sur le plan politique que sur le plan juridique.

47. Sur le plan politique, la Commission ne peut ignorer que l'ensemble des questions dont elle traite dans le cadre du projet à l'étude suscitent des difficultés innombrables entre les organisations et les Etats membres agissant en tant que gouvernements. En effet, l'Etat se comporte assez différemment selon qu'il s'exprime par le truchement d'un représentant, permanent ou occasionnel, qui en général connaît bien l'organisation de l'intérieur, comprend ses aspirations et peut être enclin à la défendre, ou par le ministère des finances ou le secrétariat général du gouvernement. Entre les organisations et les Etats hôtes, les difficultés sont constantes.

48. Sur le plan juridique, le problème est de savoir lequel l'emporte, du droit propre de l'organisation, élaboré unilatéralement par celle-ci, ou du droit conventionnel, que les Etats veulent discuter avec l'organisation. Le Rapporteur spécial a voulu réserver le droit propre de l'organisation, contenu dans ses règlements, ses décisions, ses interprétations; mais ce droit propre est en conflit permanent avec le droit conventionnel représenté par les actes constitutifs et les accords de siège.

49. Lorsque la Commission examinera les articles un à un, elle devra décider si elle veut réserver le droit propre de chaque organisation ou pousser à une harmonisation, notamment en invitant les Etats hôtes à compléter les accords de siège par des dispositions uniformes. Par exemple, l'article 17 indique que l'ordre de préséance des chefs de mission permanente est établi "conformément au règlement en vigueur dans l'organisation intéressée". S'agit-il de l'ordre de préséance à suivre au sein de l'organisation ou dans les relations avec l'Etat hôte? M. Reuter veut bien admettre que l'ordre de préséance de l'organisation s'impose à l'Etat hôte. Mais, en prenant un tel parti, la Commission tranche une question d'importance capitale. Il sera donc indispensable d'examiner le problème cas par cas.

50. La présente discussion est utile et même nécessaire, et facilitera la suite des travaux. Mais il est souhaitable que la Commission réserve sa décision sur l'article 4 jusqu'au moment où elle aura examiné l'ensemble du projet. Pour sa part, M. Reuter souhaite que la Commission puisse aller au-delà d'un simple guide modèle; mais même si elle ne produisait que cela, elle ferait oeuvre utile.

51. M. AMADO craint que la Commission ne piétine au lieu d'avancer. Malgré les explications et les justifications du Rapporteur spécial, les problèmes restent entiers. L'article 4 n'est pas de ceux dont on peut discuter chaque membre de phrase et chaque mot en cherchant l'expression la meilleure. Il faut le laisser de côté et n'y revenir que lorsque la Commission saura où elle va.

52. M. AGO estime que le Rapporteur spécial a eu raison de souligner la distinction entre, d'une part, l'ordre

interne des organisations et, d'autre part, les rapports extérieurs de l'organisation avec les Etats. M. Ago est d'avis que l'ordre interne des organisations n'entre pas vraiment dans le sujet à l'étude. Une convention générale conclue entre Etats concernant le statut des représentants d'Etats auprès des organisations internationales doit traiter essentiellement des rapports entre les organisations et les Etats; tout ce qui a trait au fonctionnement interne des organisations ne peut y entrer en ligne de compte que de façon accessoire.

53. Par ailleurs, M. Ago partage les idées exprimées par M. Reuter, notamment en ce qui concerne la différence de comportement des Etats selon qu'ils agissent en tant que membres d'une organisation, participant à l'élaboration de ses règles internes, ou en tant qu'Etats existant en dehors de l'organisation et notamment en qualité d'Etats hôtes. L'Etat qui a accepté un certain statut pour les représentants d'une organisation internationale déterminée installée sur son territoire, n'est pas forcément disposé à étendre ce même statut aux représentants d'autres organisations. Il peut donc y avoir un droit particulier à une organisation, qui n'est pas le droit général.

54. En conclusion, M. Ago exprime l'avis qu'il sera indispensable d'inclure un article de ce genre dans le projet. Il se joint aux membres de la Commission qui souhaitent différer la décision sur cet article, mais il insiste pour que la Commission, lors de l'examen des autres articles, garde présente à l'esprit la question de savoir quel doit être le rapport entre les articles du projet et les accords qui existent pour telle ou telle organisation prise en particulier.

55. M. OUCHAKOV approuve, compte tenu des explications données par le Rapporteur spécial, le principe de l'article 4, mais la rédaction doit en être revue car, en fait, il doit viser plus encore les représentants d'Etats auprès d'organes des organisations que les missions permanentes.

56. On a soulevé d'autres questions à propos de cet article, notamment celle des rapports entre le projet d'articles et les conventions existantes, y compris les accords de siège. Ces questions ne pourront être tranchées qu'après examen des articles de fond. Il vaut donc mieux clore la discussion sur cet article pour la reprendre plus tard. Le Comité de rédaction aura pu entre-temps exprimer de manière plus précise l'idée sur laquelle repose cet article.

57. M. BARTOŠ souligne que lorsqu'on parle de dérogations aux règles générales établies par la Convention sur les institutions spécialisées, il s'agit de dérogations conventionnelles ayant pour but d'accroître ou de restreindre les privilèges et immunités et produisant leurs effets *inter se* c'est-à-dire entre les parties à l'accord qui prévoit ces dérogations. D'autre part, la Convention sur les institutions spécialisées contient des annexes qui déterminent la portée des obligations assumées par les Etats suivant les organisations.

58. A ces deux catégories de réserves, l'article 4 en ajoute une tirée des résolutions et autres actes internes, en quelque sorte, de l'organisation. C'est à ce sujet que se posent les problèmes les plus difficiles en cas de conflit. L'affaire de la Chine, qui a opposé le Gouvernement français à l'UNESCO, se plaçait sur ce terrain car c'est en tant que mission permanente auprès de l'UNESCO que la représentation de Taïwan refusait de quitter les locaux de

l'Ambassade de Chine qu'elle occupait à Paris et que le Gouvernement français voulait remettre aux représentants de la République populaire de Chine après l'établissement de relations diplomatiques normales avec le gouvernement de Pékin.

59. La question se pose aussi de savoir dans quelle mesure des Etats de transit sont liés par les règles intérieures d'une organisation dont ils ne sont pas membres et que, peut-être même, ils ne reconnaissent pas, en matière de courrier, de chiffre ou de transports, par exemple.

60. M. Bartoš convient qu'en raison de la complexité des problèmes en cause, cet article est un obstacle qui freine les travaux de la Commission. Mais plutôt que de le laisser simplement de côté, il serait préférable de demander au Rapporteur spécial d'en étudier toutes les conséquences et de soumettre soit à la Commission, soit au Comité de rédaction, lors de la reprise de l'examen de cet article, de nouvelles propositions sans se limiter aux dérogations conventionnelles aux règles générales. Il faut se demander dans quelle mesure s'appliquent les règles générales d'une part et les règles spéciales d'organisations internationales déterminées d'autre part, et dans quelle mesure les Etats tiers sont liés par ces règles spéciales.

61. M. EUSTATHIADES rappelle qu'il avait, dès l'abord, proposé à la Commission de ne pas discuter de l'article 4 tant que l'ensemble du projet n'aurait pas été examiné. Il y a en effet deux façons de procéder à l'égard d'un article que certains ont qualifié d'article clé. On peut commencer par fabriquer soit la clé, soit la porte et la serrure. Cependant, l'article 4 soulève des questions de principe qui, une fois abordées par la Commission, doivent être débattues jusqu'à ce qu'une position générale ait été dégagée, quitte à remettre à plus tard la décision finale. M. Bartoš a suggéré de demander au Rapporteur spécial de faire le bilan des conséquences de l'article 4 sur chacun des points mentionnés, mais ce bilan ne peut être fait sans que les idées générales se soient clarifiées.

62. M. Eustathiades ne peut suivre le Rapporteur spécial dans ses explications sur les règles de fonctionnement intérieur et d'administration de l'organisation, qu'il propose de distinguer des autres règles touchant les rapports entre l'organisation et les Etats. En effet, M. Eustathiades se demande sur quel critère pourrait reposer la distinction. On peut tenter de se fonder sur la source, et partir de l'idée que les règles intérieures sont celles qui résultent non d'un acte conventionnel mais d'un acte unilatéral. Mais un texte conventionnel peut énoncer des règles intérieures et un acte unilatéral toucher les relations extérieures. On ne peut, non plus, se fonder sur la nature de la règle car la même règle peut avoir à la fois un caractère interne et externe, c'est-à-dire qu'elle peut avoir une signification tant pour l'administration intérieure de l'organisation que pour les relations avec les Etats.

63. En réalité, l'article 4 doit dire jusqu'où l'on veut aller dans le sens d'un droit général et dans quelle mesure on veut réserver l'application de règles particulières. Là se pose la question de la forme que prendra le texte élaboré par la Commission. S'il est appelé à devenir une convention, la tendance à l'uniformité sera plus nette que s'il doit être seulement un modèle. Il faut donc répondre à cette question si l'on veut avancer.

64. Mais même si ce texte est appelé à devenir une convention, chaque organisation est si particulière que l'on ne peut dépasser un certain degré d'uniformité et, par

conséquent, il faudra bien préciser que ce texte n'abroge pas la réglementation concernant les organisations existantes et dire dans quelle mesure il faudra à l'avenir se conformer à ce texte en ce qui concerne les organisations futures.

65. M. Eustathiades se borne, pour le moment, à souhaiter que le projet soit considéré de toute façon comme un ensemble de règles supplétives, destinées à pousser à une plus grande uniformité. D'ailleurs, le choix de la forme définitive du projet n'aurait guère d'incidences, en principe, sur le contenu des articles. En tout cas, même si l'on ne prend pas immédiatement de décision, il ne faut pas perdre de vue la question de la forme définitive à donner au texte et, à cet égard, M. Eustathiades penche plutôt en faveur d'un ensemble de règles modèles.

66. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) dit que M. Eustathiades a montré combien il est difficile de faire la distinction entre le droit interne des organisations internationales et le droit qui régit leurs relations avec l'extérieur. C'est cette difficulté qui a amené M. El-Erian à préférer, dans le titre de l'article 4, l'expression "règles particulières à une organisation internationale" à "droit interne des organisations internationales".

67. Sur le point de savoir si le projet d'articles devrait prendre la forme d'une convention, d'un code ou d'une série de règles modèles, le Rapporteur spécial constate que M. Reuter se demande maintenant s'il est vraiment souhaitable de vouloir élaborer une convention tandis que M. Eustathiades vient de se prononcer catégoriquement en faveur d'une série de règles modèles. Personnellement, tout en comprenant que les gouvernements puissent redouter qu'un projet de convention ait des répercussions fâcheuses sur le droit international coutumier en la matière, le Rapporteur spécial est parti de l'hypothèse que la Commission voudrait élaborer un projet de convention.

68. Certains membres ont fait observer que les troisième et quatrième parties que le Rapporteur spécial a proposées pour le projet d'articles⁵ ne contenaient pas de dispositions sur les privilèges et immunités. S'il en est ainsi c'est que, ne jugeant pas possible de rédiger des dispositions concrètes sur les privilèges et immunités avant de connaître les intentions de la Commission, le Rapporteur spécial s'est borné à joindre en annexe une note sur cette question aux articles 52 et 56. La Commission devra décider si elle veut codifier le droit existant uniquement en ce qui concerne les immunités de fonction ou si elle désire traiter de la plénitude des immunités diplomatiques. Il faudrait alors évidemment qu'elle attende d'avoir les réponses des gouvernements.

69. La Commission semble d'accord pour admettre, d'une façon générale, que l'article 4 ne doit avoir pour objet que les règles particulières aux organisations internationales. Certains membres estiment qu'il est nécessaire de déterminer le lien entre le projet d'articles et les accords spéciaux; ce point pourrait être traité, soit dans un certain nombre d'articles, soit par l'adjonction d'un paragraphe à l'article 4. Sir Humphrey Waldock, par exemple, a proposé d'ajouter à l'article 4 un paragraphe qui s'inspirerait de l'article X, section 34, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

70. Enfin, le Rapporteur spécial ne voit pas très bien si la Commission souhaite renvoyer l'article 4 au Comité de

⁵ A/CN.4/203/Add.5.

rédaction ou si elle ne veut pas prendre de décision à ce sujet pour le moment.

71. M. AMADO ne pense pas que, dans le monde tourmenté d'aujourd'hui, les Etats aient le temps de réunir des professeurs pour établir des modèles dont peut-être ils s'inspireront. Ce que veulent les Etats, c'est que l'on s'attaque réellement aux problèmes et la Commission doit le faire conformément aux recommandations de l'Assemblée générale. Elle doit déblayer le terrain; elle doit rechercher quelles sont les règles en vigueur. Certes, il y a des difficultés, mais cela est inhérent à tout ce qui est vivant.

72. M. YASSEEN est vivement intéressé par la proposition de M. Bartoš tendant à demander au Rapporteur spécial de réexaminer l'article 4 à la lumière des autres articles et de faire ultérieurement de nouvelles propositions. La portée de la réserve préoccupe beaucoup M. Yasseen. On ne peut se contenter d'une seule réserve concernant le droit interne des organisations. Il faut envisager d'autres cas de conflit, notamment les conflits avec les accords de siège. Le Rapporteur spécial pourrait étudier la possibilité d'inclure dans un article unique toutes les réserves à l'application des règles énoncées dans le projet d'articles.

73. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) croyait que la Commission devrait d'abord clarifier sa position, premièrement, quant au principe fondamental qui est à la base de l'article 4 et, deuxièmement, sur le point de savoir si elle souhaite ajouter une règle concernant les rapports entre le projet d'articles et les règles des institutions spécialisées. Il va réfléchir à la question et tâchera de présenter un nouvel article 4 au moment qu'il jugera opportun.

74. M. BARTOŠ maintient sa proposition tendant à demander une nouvelle étude de cet article au Rapporteur spécial, car les objections faites à l'article 4 par divers membres de la Commission montrent que le texte actuel ne répond peut-être pas aux exigences de la réalité. Mais à ce stade de la présentation du projet, la Commission, en tant que telle, n'a pas assez d'éléments pour poursuivre utilement le débat ni pour prendre de décision définitive.

75. M. OUCHAKOV estime que l'idée exposée par le Rapporteur spécial doit être prise en considération. Cet article peut être renvoyé au Comité de rédaction et la Commission peut, en même temps, demander au Rapporteur spécial d'étudier les autres aspects de la question notamment les rapports entre la future convention et les accords existants.

76. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) estime que la proposition de M. Ouchakov est à la fois pratique et utile.

77. M. AMADO souligne que la Commission travaille pour les Etats. Les gouvernements feront connaître leur opinion, qui compte beaucoup. Alors seulement la Commission pourra passer à la deuxième phase de ses travaux.

78. Le PRÉSIDENT déclare que, d'une façon générale, la Commission semble d'accord pour renvoyer l'article 4 au Comité de rédaction et en discuter en séance plénière à un stade ultérieur de ses travaux.

Il en est ainsi décidé⁶.

La séance est levée à 13 heures.

⁶ Pour la reprise du débat, voir 972e séance, par. 40 à 89, et 974e séance, par. 2 à 33.

949e SÉANCE

Vendredi 7 juin 1968, à 10 h 10

Président : M. José María RUDA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Amado, M. Bartoš, M. Castrén, M. El-Erian, M. Eustathiades, M. Ignacio-Pinto, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ustor, M. Yasseen.

Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales

(A/CN.4/195 et Add.1; A/CN.4/203 et Add.1 et 2; A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(suite)

ARTICLE 5

1.

Article 5

Création de missions permanentes

Les Etats membres peuvent créer des missions permanentes au siège de l'organisation pour l'accomplissement des fonctions définies à l'article 6 des présents articles.

2. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 5.

3. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) dit qu'il a consacré la partie III de son deuxième rapport (A/CN.4/195) à l'évolution de l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales. La résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale du 3 décembre 1948 continue à être le fondement de l'évolution de cette institution et a déjà servi de prototype pour la pratique des autres organisations internationales. M. El-Erian a résumé les débats relatifs à cette résolution aux paragraphes 58 à 61 de son deuxième rapport, qui traitent du statut juridique des missions permanentes, de la portée de l'institution des missions permanentes, de l'emploi du terme "*credentials*" et de la compétence de la Commission de vérification des pouvoirs.

4. Dans la deuxième partie du chapitre II de son troisième rapport (A/CN.4/203), le Rapporteur spécial donne un bref aperçu de la pratique concernant les missions permanentes auprès de la Société des Nations, de l'Organisation des Nations Unies, de l'Office des Nations Unies à Genève, des institutions spécialisées et des quatre grandes organisations régionales : l'Organisation des Etats américains, le Conseil de l'Europe, la Ligue des Etats arabes et l'Organisation de l'unité africaine.

5. Le but essentiel de l'article 5 est d'énoncer le principe général que l'institution des missions permanentes ne revêt aucun caractère obligatoire. Lorsque cette question a été débattue à la troisième session de l'Assemblée générale, certains représentants se sont demandé s'il était opportun de maintenir le dernier paragraphe du préambule du projet de résolution 257 A (III) et ont souligné que plus d'un Etat Membre pouvait hésiter à faire fonctionner des missions permanentes au Siège de l'Organisation à cause de "contingences administratives ou budgétaires particulières".