

Document:-
A/CN.4/SR.949

Compte rendu analytique de la 949e 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>)*

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".

6. Comme on le voit au paragraphe 3 du commentaire sur l'article 5 (A/CN.4/203), le fondement juridique des missions permanentes se trouve dans les actes constitutifs des organisations internationales intéressées, tels qu'ils ont été complétés par les conventions sur les privilèges et immunités des organisations et par les accords de siège pertinents, auxquels il faut ajouter la pratique qui s'est instaurée depuis l'apparition de cette institution.

7. L'article 5 dispose que la création de la mission permanente peut avoir lieu "au siège de l'organisation". Cela provient du caractère de la mission permanente qui, en tant que représentante déléguée auprès de l'organisation elle-même ou de son secrétariat, assure la liaison nécessaire entre l'Etat d'envoi et l'organisation. Les organisations internationales ont habituellement un seul siège principal, mais l'Organisation des Nations Unies a, outre son Siège à New York, un Office des Nations Unies à Genève.

8. L'article 5 se rapproche des articles correspondants de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques¹ et du projet d'articles sur les missions spéciales². L'article 2 de la Convention de Vienne prévoit que "L'établissement de relations diplomatiques entre Etats et l'envoi des missions diplomatiques permanentes se font par consentement mutuel", tandis que l'article 2 du projet d'articles sur les missions spéciales dispose que "Un Etat peut, pour l'accomplissement d'une tâche déterminée, envoyer une mission spéciale auprès d'un autre Etat avec le consentement de ce dernier". En examinant ces articles, la Commission s'est placée sur le plan pratique sans se prononcer sur aucune question de doctrine. En rédigeant l'article 5, M. El-Erian a donc écarté les points de doctrine et concentré son attention sur le caractère facultatif des missions permanentes.

9. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, déclare qu'il est évident que l'article 5 doit être inséré dans le projet puisqu'il reflète la pratique actuelle par opposition à la pratique suivie au temps de la Société des Nations. Il est bon également, à son avis, de souligner le caractère facultatif des missions permanentes. Toutefois, l'article donne l'impression que les missions permanentes ne peuvent être accréditées qu'auprès du siège de l'organisation, alors que, dans la pratique, les Etats créent parfois des missions permanentes en des lieux autres que le siège.

10. Le Président propose de supprimer les mots "pour l'accomplissement des fonctions définies à l'article 6 des présents articles", ce qui confèrera au texte plus de clarté et ne lui fera rien perdre de sa force juridique.

11. M. ROSENNE dit qu'il a de sérieux doutes au sujet de l'article 5. Si par cet article on entend que les Etats membres sont habilités à être représentés auprès de l'organisation chaque fois qu'il est nécessaire et qu'ils ont accès au siège de l'organisation, on a là une formulation correcte du droit; mais si cet article signifie que les Etats membres ont un droit absolu, en toutes circonstances, de créer une mission permanente, M. Rosenne doute qu'il s'agisse là d'un énoncé exact *de lege lata*, et encore moins d'un énoncé *de lege ferenda* acceptable. Après tout, il n'est que juste que l'Etat hôte ait quelque chose à dire en

la matière, tout au moins en ce qui concerne les privilèges, immunités et facilités en jeu.

12. M. Rosenne est assez déconcerté par la déclaration contenue dans le commentaire sur l'article 5 et indiquant que "... le Rapporteur spécial tient à souligner qu'à son avis il ne s'agit pas tellement de définir le fondement juridique de l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales, mais plutôt d'énoncer les différentes règles qui régissent cette institution". Tout en admettant qu'une telle énonciation est nécessaire, M. Rosenne n'est pas certain que l'article 5 traite bien des caractères fondamentaux ou principaux de la mission permanente. Ce point est directement lié à l'examen, par la Commission, de la clause de sauvegarde de l'article 4 du projet.

13. S'il reconnaît que l'institution de la représentation permanente ne doit pas revêtir un caractère obligatoire, comme le précise le paragraphe 1 du commentaire, M. Rosenne se demande si l'article 5 ne va pas obliger l'Etat hôte à accepter les missions permanentes en toutes circonstances à leur octroyer les privilèges, immunités et facilités nécessaires. Il n'y a pas de véritable analogie entre cet article et les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et du projet d'articles sur les missions spéciales, puisque ces instruments concernent les relations diplomatiques traditionnellement bipartites. L'article 5 devrait donc être libellé sous une forme différente afin de tenir dûment compte de la dissemblance de situation juridique. Cette exigence pourra être satisfaite par l'insertion d'une clause stipulant que lorsque les Etats membres créent des missions permanentes, les dispositions pertinentes des présents articles sont applicables.

14. M. CASTRÉN trouve que l'article 5 est nécessaire et qu'il est, dans l'ensemble, bien rédigé. Le commentaire du Rapporteur spécial sur cet article est clair et complet.

15. Comme cela ressort de l'article et conformément à la pratique, la création d'une mission permanente est une faculté pour l'Etat membre de l'organisation. En général, les missions permanentes sont créées au siège de l'organisation, mais il y a des exceptions, dont l'article 18 du projet fait d'ailleurs état (A/CN.4/203/Add.2). Aussi M. Castrén propose-t-il de remplacer, à l'article 5, les mots "au siège de l'organisation" par les mots "auprès de l'organisation".

16. Enfin, il y a de bonnes raisons d'admettre que l'assentiment de l'organisation n'est pas nécessaire, à la différence de ce qui se passe en matière de missions spéciales et de missions diplomatiques permanentes.

17. M. YASSEEN estime que si le projet ne prévoyait pas la possibilité de créer des missions permanentes auprès des organisations internationales, il perdrait beaucoup de sa valeur. Certes, l'institution des missions permanentes pose une série de problèmes en ce qui concerne le siège de la mission permanente ou encore les privilèges et immunités qui seront reconnus à ses membres, mais ces problèmes doivent être sans incidence sur l'idée de base que les Etats membres peuvent accréditer quelqu'un de manière permanente auprès d'une organisation internationale pour participer à l'accomplissement des fonctions de l'organisation. L'obligation de bonne foi interdit à l'Etat hôte de s'opposer à la présence de représentants des Etats membres auprès de l'organisation internationale.

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 97.

² *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Supplément No 9*, p. 4.

18. Pour M. OUCHAKOV, l'article 5 est fondé sur une idée juste, mais sa rédaction soulève des problèmes qui donnent à réfléchir. Tout d'abord, on dit que "Les Etats membres peuvent créer des missions permanentes". On veut exprimer par là l'idée que la création des missions permanentes a un caractère facultatif. Mais cette formule peut s'interpréter aussi comme faisant de la réception de la mission permanente une obligation pour l'Etat hôte. Or, il n'y a pas plus d'obligation de recevoir la mission permanente que d'en créer une. Pour éviter cette double interprétation, M. Ouchakov suggère l'expression suivante : "Les Etats établissent des missions permanentes. . .".

19. En deuxième lieu, il serait préférable de parler de "représentations permanentes" plutôt que de "missions permanentes" car le mot "représentation" reflète mieux l'esprit du projet. En troisième lieu, M. Ouchakov approuve la substitution des mots "auprès de l'organisation" aux mots "au siège de l'organisation".

20. Enfin, on parle à l'article 5 des "fonctions définies à l'article 6". Or, ces fonctions ne seront peut-être pas définies de manière exacte à l'article 6. Il vaudrait mieux remplacer "définies" par "prévues" ou par quelque autre mot approprié.

21. M. BARTOŠ pense que, par les mots "Les Etats membres peuvent créer des missions permanentes", on veut entendre que l'Etat membre n'est pas obligé de créer une mission permanente et que l'organisation n'est pas obligée de l'accepter. Il vaudrait mieux dire que les Etats membres ont le droit de créer des missions permanentes, c'est-à-dire qu'ils y sont autorisés.

22. Pour l'expression "au siège de l'organisation", M. Bartoš est d'accord avec le Rapporteur spécial car dans plusieurs instruments concernant les organisations internationales il a été reconnu aux Etats le droit d'avoir des missions permanentes auprès de l'organisation au lieu du siège et non en n'importe quel endroit du territoire de l'Etat hôte. M. Bartoš cite l'exemple de l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique³, ainsi que celui de l'accord du Latran. En vertu de ce dernier accord, le Vatican devait loger dans les bâtiments placés sous sa juridiction les ambassadeurs des Etats en guerre avec l'Italie et l'Italie ne pouvait s'opposer à l'envoi par ces Etats d'ambassadeurs auprès du Vatican. C'est d'ailleurs une garantie à la fois pour l'Etat d'envoi et pour l'Etat de réception ou l'Etat hôte de l'organisation intéressée. Ainsi, il faudrait peut-être préciser la formule "au siège de l'organisation" en disant "au lieu du siège", ce qui serait plus conforme à la pratique. Même le lieu du siège de l'organisation pose un problème d'interprétation. Littéralement, lorsqu'il s'agit d'une ville, on pourrait exiger que la mission permanente s'établisse *intra muros*. Peut-être en employant la formule plus vague "au siège" éviterait-on cette difficulté. Mais que faire si une mission permanente est envoyée auprès de deux ou plusieurs organisations ayant leur siège dans des lieux différents?

23. En ce qui concerne le membre de phrase "pour l'accomplissement des fonctions définies à l'article 6", M. Bartoš est d'accord avec M. Ouchakov car, dans cet article, il est indiqué que les fonctions d'une mission permanente sont "notamment" celles qui sont ensuite énumérées. Peut-être était-il bon de faire figurer l'adverbe

"notamment" à l'article 6. Mais alors, il faut parler, à l'article 5, non des "fonctions définies", mais des "fonctions mentionnées" à l'article 6.

24. M. AGO fait observer que si l'article 5 apparaît à première vue inoffensif et facile, il soulève cependant des difficultés. En ce qui concerne l'emploi du verbe "peuvent", M. Ago se demande si un Etat peut décider d'envoyer une mission permanente auprès d'une organisation internationale sans le consentement de celle-ci. On peut concevoir des organisations dont la structure est telle qu'elle ne requiert pas l'existence de missions permanentes. En outre, on ne se préoccupe pas, dans cet article, du consentement de l'Etat hôte car on pense qu'il doit être tenu pour acquis. M. Ago se demande cependant si cela est vrai dans tous les cas et pour toutes les organisations internationales.

25. La question se pose encore de savoir si l'organisation internationale est tenue d'accepter n'importe quel représentant. L'Etat hôte lui-même est-il tenu d'accepter la présence de n'importe quelle personne sur son territoire? M. Ago pense que ces problèmes ne peuvent être passés sous silence même si, en définitive, on doit décider qu'il ne pourra être fait d'objection à l'envoi d'un représentant permanent.

26. On a fait allusion à l'état de guerre et on a cité à cet égard l'exemple du Vatican qui est un bon exemple; mais le Vatican a son propre territoire, sur lequel sont édifiés des bâtiments. Comment, en revanche, une organisation internationale pourrait-elle loger des missions permanentes?

27. En ce qui concerne les fonctions, M. Ago se réserve de revenir plus tard sur cette question. Il signale cependant que si le représentant auprès d'un Etat remplit en principe toutes les fonctions habituelles, auprès d'une organisation internationale chaque mission permanente constitue un cas particulier. Le représentant permanent peut ne pas être le représentant de son Etat auprès de tous les organes de l'organisation. Il convient donc d'employer un langage prudent pour ne pas préjuger la structure que les Etats entendent donner à leur représentation.

28. M. REUTER souligne que la question posée par M. Rosenne est la question fondamentale. Il faut savoir en effet si l'article 5 pose une règle juridique ou s'il a un caractère purement introductif. S'il est introductif, il signifie seulement que lorsqu'il y a des missions permanentes, elles sont régies par les dispositions qui suivent. S'il pose une règle, on doit dire quelle est cette règle et qui elle concerne.

29. Par ailleurs, on a fait valoir que l'article 5 est destiné à rappeler qu'un Etat n'est jamais obligé de créer une mission permanente; cette affirmation n'est pas exacte car tout dépend de la constitution de l'organisation. L'acte constitutif de l'organisation peut obliger à créer des missions permanentes ou au contraire en interdire la création. Si la Commission entend prendre position sur ce point, elle doit le dire. Elle doit dire également si elle entend lier les Etats hôtes.

30. Enfin, M. Reuter signale que les Etats non membres peuvent aussi créer des missions permanentes, notamment lorsqu'ils veulent collaborer avec une organisation dont ils ne sont pas membres pour des motifs de politique générale.

³ Résolution 169 (II) de l'Assemblée générale.

31. M. USTOR éprouve les mêmes doutes que certains autres membres de la Commission. En premier lieu, la Commission n'a pas encore décidé si le projet d'articles s'appliquait seulement aux organismes des Nations Unies et aux autres organisations de caractère universel, ou bien également aux organisations régionales ou restreintes. Si le projet d'articles ne doit s'appliquer qu'aux membres de la famille des Nations Unies, la rédaction de l'article 5 est satisfaisante; mais s'il englobe d'autres organisations, la règle énoncée à l'article 5 demande à être modifiée.

32. Dans certains cas, tels que celui de l'Institut de Rome pour l'unification du droit privé, les Etats membres sont représentés à l'assemblée de l'organisation par leurs représentants diplomatiques ordinaires auprès de l'Etat hôte. Il n'existe pas de règle qui puisse obliger un Etat hôte n'appartenant pas à la famille des Nations Unies à recevoir une mission permanente sur son territoire. Dans certains cas, bien entendu, le problème peut être résolu par la clause de sauvegarde de l'article 4 mais, dans d'autres cas, il n'existe aucune règle. En ce qui concerne l'Organisation internationale de métrologie légale, par exemple, il n'existe pas de règle relative aux missions permanentes et on peut se demander si le Gouvernement français permettrait la création d'une mission permanente auprès de cet organisme. Par conséquent, si la Commission entend que la disposition s'applique aux organisations n'appartenant pas à la famille des Nations Unies, elle doit prévoir à l'article 5 une clause de sauvegarde selon laquelle les Etats seraient en droit de créer des missions permanentes au siège de l'organisation, pourvu qu'il soit possible d'obtenir le consentement nécessaire de l'organisation et de l'Etat hôte.

33. M. RAMANGASOAVINA fait observer que les premiers mots de l'article 5, "Les Etats membres peuvent créer des missions permanentes", posent un principe et même une règle de droit, à savoir que chaque Etat membre a le droit de créer une mission permanente auprès de l'organisation et qu'il s'agit là d'une faculté car un Etat membre peut se contenter d'envoyer des missions périodiques à l'occasion des grandes réunions de l'organisation. Mais le mot "peuvent" indique qu'il s'agit aussi d'une faculté pour l'organisation. En outre, l'emploi de ce verbe règle la situation à l'égard de l'Etat hôte. La formule est donc satisfaisante.

34. En ce qui concerne l'expression "au siège de l'organisation", M. Ramangasoavina est également d'avis de ne pas limiter ainsi la création des missions permanentes car une organisation internationale peut ne pas avoir un siège unique: elle peut avoir aussi des filiales ou agences. La formule "auprès de l'organisation" est beaucoup plus souple.

35. L'expression "fonctions définies à l'article 6" est peut-être un peu forte car cet article ne donne pas une définition très précise des fonctions. Cependant, les mots que l'on pourrait employer à la place de "définies", par exemple "prévues" ou "énumérées", présenteraient le même inconvénient. On peut penser que l'article 6 donne une définition souple sous la forme d'une énumération non limitative. Peut-être conviendrait-il, après les mots "à l'article 6", d'ajouter "ci-après". Dans l'ensemble, l'article 5 peut donner satisfaction moyennant quelques retouches.

36. M. BARTOŠ reprenant une question soulevée par M. Ago, rappelle que la Sixième Commission et la Com-

mission politique spéciale ont discuté pendant plus de deux sessions du droit des Etats-Unis d'Amérique de donner ou de refuser leur agrément à une personne déterminée envoyée par un Etat en qualité de représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies. On a estimé que si l'on accordait ce droit, on permettrait aux Etats-Unis d'influencer la politique des Etats représentés à l'Organisation. Le libre choix par les Etats de leurs représentants auprès des organisations internationales est l'expression de leur souveraineté. Cette question doit être considérée comme tranchée. Si elle était maintenant posée par la Commission, ce serait pour le moins un recul à l'égard d'un principe établi pour l'Organisation des Nations Unies.

37. Il y a eu des conflits entre le Département d'Etat et l'Organisation des Nations Unies à ce sujet, et M. Bartoš pense que la mort de M. Feller, attaché au Service juridique, n'est pas sans lien avec un conflit de cet ordre dans lequel le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies d'alors voulait céder aux exigences des Etats-Unis. C'est une question qui peut être réglée dans les accords de siège, lesquels peuvent comporter certaines restrictions. M. Ago et M. Reuter ont eu raison de faire remarquer l'existence d'un problème que l'on ne peut passer sous silence. Mais on peut à cet égard en revenir à la distinction entre, d'une part, les règles générales et, d'autre part, les règles particulières qui peuvent résulter soit du statut de l'organisation soit de tous autres actes imposant certaines restrictions.

38. Commentant les observations de M. Ustor, M. Bartoš souligne que nombreuses sont les organisations auprès desquelles les Etats membres n'ont pas de mission permanente. Cela a été longtemps le cas de l'Union postale universelle à Berne. Si la Commission élabore une formule selon laquelle la création des missions permanentes ne dépendrait ni du statut de l'organisation ni de la situation juridique de celle-ci dans l'Etat hôte, elle change le droit positif actuellement pratiqué dans le monde.

39. Il est exact, comme l'a dit M. Reuter, qu'un Etat non membre peut avoir grand intérêt à créer une mission permanente auprès d'une organisation internationale. Mais M. Bartoš rappelle que, conformément à la terminologie actuelle, le Rapporteur spécial a traité cette question dans la quatrième partie du projet, relative aux observateurs permanents des Etats non membres⁴.

40. Plusieurs membres de la Commission ont fait remarquer qu'une organisation internationale peut avoir plusieurs sièges. Il n'est pas sûr en effet que le libellé actuel de l'article 5 vise aussi les missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, par exemple. On peut se demander en outre si tous les Etats peuvent établir des missions permanentes auprès de chaque siège. C'est l'une des raisons, semble-t-il, pour lesquelles le nom de l'Office européen des Nations Unies a été changé en "Office des Nations Unies à Genève". M. Bartoš ne sait pas si les Etats d'Afrique et d'Asie sur le territoire desquels se trouvent d'autres sièges des Nations Unies admettent l'installation de missions permanentes de tous les Etats Membres.

41. En conclusion, M. Bartoš souligne que la Commission doit examiner cet article avec la plus grande minutie pour s'assurer qu'il n'apporte pas de changement nuisible à la pratique et au droit international existants.

⁴ A/CN.4/203/Add.5.

42. M. EUSTATHIADES estime que M. Rosenne et M. Reuter ont posé en termes plus précis la question préliminaire à laquelle il s'était lui-même référé : celle de savoir si l'article constitue simplement une introduction ou s'il a pour but d'énoncer des règles et de résoudre des problèmes. Le débat a montré qu'il vaut mieux éviter d'y énoncer des règles. En fait, l'article 5 n'est pas absolument indispensable : l'idée qu'il contient est incluse dans l'article 6. Mais si l'on supprimait l'article 5, l'article 6 paraîtrait trop abrupt; il faut une liaison. Les membres de la Commission paraissent d'accord quant aux difficultés qui peuvent surgir. Resterait donc à trouver une formule satisfaisante qui évite de trancher des questions épineuses.

43. M. Eustathiades propose la rédaction suivante : "Des missions permanentes peuvent être établies auprès d'une organisation, et notamment au siège de l'organisation." Cette rédaction aurait l'avantage d'éliminer les mots "pour l'accomplissement des fonctions définies à l'article 6 des présents articles", comme l'a déjà suggéré le Président. En outre, elle laisse de côté la question de l'existence d'un droit de l'Etat membre à nommer une mission permanente; à cet égard, M. Ago et M. Bartoš ont fait valoir avec raison que l'Etat hôte, d'une part, et l'organisation elle-même, d'autre part, peuvent avoir leur mot à dire en la matière. Enfin, la formule proposée tient compte des articles 18 et 19 du projet (A/CN.4/203/Add.2), en vertu desquels une mission permanente peut, sous certaines conditions, établir son siège ou avoir des bureaux dans d'autres localités que celle où se trouve le siège de l'organisation.

44. M. YASSEEN fait observer que, si l'organisation elle-même n'admet pas de mission permanente, le problème est déjà résolu par l'article 4 : la réserve relative aux règles particulières de l'organisation signifie que les Etats membres ne sauraient avoir le droit d'établir des missions permanentes si cet établissement n'est pas prévu, ou au moins toléré de façon claire, par le statut de l'organisation.

45. Quant à la question de savoir si l'article 5 énonce une règle juridique, M. Ramangasoavina vient d'y répondre : l'article prévoit une faculté. Or, une faculté ne peut jamais être exercée sans limites et sans condition. L'Etat qui, librement, accepte qu'une organisation internationale s'installe sur son territoire doit assumer sa responsabilité et subir toutes les conséquences qui découlent de sa décision. Il doit permettre à l'organisation d'accomplir ses fonctions. Si le statut de l'organisation prévoit l'établissement de missions permanentes, l'Etat hôte connaît ce statut et, par conséquent, est présumé avoir donné son consentement.

46. Le problème de l'agrément, soulevé par M. Ago, est très délicat. Mais la Commission peut se montrer exigeante à cet égard. Les obligations de l'Etat hôte sont parfois très lourdes; il doit éventuellement tolérer la présence sur son territoire, en tant que représentant auprès de l'organisation à laquelle il donne l'hospitalité, d'une personne qu'autrement il ne tolérerait pas. La question s'est posée, notamment au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York, et la réponse a, en général, été que l'Etat hôte doit accepter les conséquences de sa situation, car s'il ne les acceptait pas, il mettrait obstacle à l'accomplissement des fonctions de l'organisation. Par conséquent, il ne faut pas exagérer les difficultés que pose cet article.

47. M. AGO souligne que dans son intervention précédente il a seulement voulu poser les problèmes, sans suggérer de réponses. Il estime lui aussi, naturellement, qu'un Etat qui donne l'hospitalité à une organisation internationale doit en accepter les conséquences. Mais la Commission doit se prononcer nettement sur les problèmes qui se posent.

48. En ce qui concerne l'attitude de l'Etat hôte, le problème est double : il y a celui de l'acceptation des missions permanentes et celui de l'acceptation des personnes appelées à faire partie de ces missions et surtout à les diriger. Si la Commission estime que, ayant accepté que l'organisation s'installe sur son territoire, l'Etat hôte est, de ce fait même, obligé d'accepter le cas échéant que les Etats membres de l'organisation et d'autres Etats établissent auprès de l'organisation des missions permanentes, elle doit le dire nettement. De même, si la Commission admet comme principe que l'Etat hôte est obligé d'accepter n'importe quelle personne, elle doit le spécifier, car ces questions peuvent donner lieu à des difficultés graves dans la pratique. Les Etats qui ratifieront la future convention doivent savoir à quoi ils s'engagent en acceptant qu'une organisation internationale s'installe sur leur territoire.

49. Mais l'Etat d'envoi n'a pas seulement l'Etat hôte comme vis-à-vis en cette matière : l'organisation elle-même doit compter aussi. Or, il n'est pas sûr que sur ce point le rapport de l'Etat d'envoi avec l'organisation soit réglé par l'article 4, dont la teneur n'est d'ailleurs pas encore arrêtée. En l'état actuel du débat, il semble que l'article 4 doive renvoyer aux accords existant entre l'organisation et l'Etat hôte et, éventuellement, aux règles internes de l'organisation. Mais le plus souvent ni l'accord en question ni les règles internes de l'organisation ne prévoient expressément l'institution des missions permanentes. Celles-ci n'apparaissent que plus tard, et résultent de la pratique. L'organisation doit-elle être automatiquement considérée comme ayant *a priori* accepté que les Etats membres établissent des missions permanentes auprès d'elle? On peut répondre à cette question dans un sens ou dans l'autre, mais il faut donner une réponse.

50. Le problème des personnes se pose aussi du point de vue de l'organisation. Celle-ci est-elle censée ne jamais pouvoir faire d'objection à ce qu'une personne déterminée soit nommée comme représentant d'un Etat auprès d'elle? Il serait peut-être opportun que, dans certains cas, elle puisse arguer des difficultés que créerait la nomination de telle ou telle personne.

51. Selon M. Ago, le dernier mot doit appartenir à l'organisation, plutôt qu'à l'Etat hôte. A mesure que les organisations internationales deviennent plus fortes et plus importantes, il est difficile de passer sous silence la question du consentement de l'organisation face à la souveraineté de l'Etat d'envoi, en ce qui concerne l'établissement d'une mission permanente et la nomination de ses membres et surtout de son chef.

52. M. ROSENNE pense que le débat est peut-être allé un peu trop loin. L'article 5 porte seulement sur la question de la création de missions permanentes, au sens donné à cette expression par l'alinéa *b* de l'article premier, dont les dispositions paraissent acceptables dans l'ensemble. Les questions relatives à l'admissibilité du chef de mission et des membres de son personnel ne se posent pas dans le cadre de l'article 5.

53. L'article 5 ne pose qu'une seule grande question de principe : la question de savoir si un Etat, lorsqu'il accepte le rôle d'Etat hôte d'une organisation internationale, accepte aussi de ce fait la création, sur son territoire, de missions permanentes de tous les Etats membres de l'organisation qui désirent en établir. M. Rosenne se demande s'il s'ensuit nécessairement que l'Etat hôte est tenu d'accepter une mission permanente. Cette question est toute différente de celle du droit d'accès aux réunions de l'organisation, avec tout ce qu'il comporte. Il est vrai que les dispositions finalement inscrites à l'article 4 pourront atténuer certaines difficultés.

54. M. AGO fait observer que dans une capitale qui accueille déjà plusieurs séries de missions permanentes – c'est le cas de Rome, où se trouvent les missions diplomatiques permanentes auprès de la République italienne, les missions diplomatiques permanentes auprès du Saint-Siège et éventuellement les missions permanentes auprès de la FAO – l'obligation d'en abriter d'autres encore, si les Etats exprimaient soudain le désir d'en établir auprès d'une autre organisation installée dans la même ville, pourrait créer des difficultés matérielles. C'est là un autre aspect du problème qui vient renforcer les doutes de M. Ago quant à une obligation illimitée de l'Etat hôte.

55. M. YASSEEN dit que, pour lui, le fait d'accepter une organisation internationale n'oblige pas, *ipso facto*, à accepter des missions permanentes. Mais si l'Etat hôte a accepté l'organisation et que le statut de celle-ci prévoit l'établissement de missions permanentes, l'Etat hôte accepte du même coup l'établissement de ces missions. Si, comme il est certes fréquent, le statut de l'organisation ne prévoit pas les missions permanentes et que, ultérieurement, les Etats membres veulent en établir, la première question qui se pose est de savoir si l'organisation y consent. Ensuite, l'Etat hôte doit pouvoir se prononcer et, s'il élève des objections, cela poserait un problème entre cet Etat et l'organisation, dont la solution dépendrait d'un accord entre l'Etat et l'organisation intéressée.

56. M. AMADO souligne que, pour une grande organisation comme l'Organisation des Nations Unies, l'Etat hôte ne peut élever d'objection à l'établissement d'une mission permanente, ce qui reviendrait à empêcher un Etat souverain de participer à l'organisation. Le problème est différent pour les organisations moins importantes.

57. Quant à l'organisation elle-même, M. Amado ne croit pas qu'elle puisse faire objection à l'établissement d'une mission permanente : les Etats ont ce droit *erga omnes*, qui leur est assuré par le droit international.

58. Le mieux serait de rédiger l'article d'une façon très neutre, en évitant le mot "peuvent" et en supprimant l'allusion à une définition ou énumération des fonctions de la mission permanente.

59. M. Amado souhaite que la Commission se prononce sur les problèmes plutôt que de demander au Rapporteur spécial d'y réfléchir de nouveau, car le Rapporteur spécial a déjà réfléchi autant qu'il le pouvait et c'est maintenant à la Commission de l'aider.

60. M. BARTOŠ estime que M. Yassen a bien fait ressortir l'idée de bonne foi. L'Etat qui, ayant connaissance du statut d'une organisation internationale dans lequel est prévue la possibilité d'établir des missions permanentes, a

accepté d'être l'hôte de l'organisation, a du même coup assumé l'obligation au moins de tolérer ces missions permanentes. Si celles-ci n'étaient pas prévues à l'origine et que les Etats les établissent au bout d'un certain temps, la situation est plus compliquée. M. Yassen a admis qu'en pareil cas l'Etat hôte avait le droit d'élever des objections et M. Bartoš approuve ce point de vue.

61. Dans la pratique, les difficultés sont nombreuses même lorsqu'un accord de siège a été conclu entre l'organisation internationale et l'Etat hôte. Il est donc permis de se demander s'il existe une norme internationale sur la question de la création des missions permanentes et sur celle de la situation juridique des membres de ces missions. Peut-on considérer qu'une simple tolérance ou une acceptation tacite établit un régime juridique? La Commission n'est pas obligée de résoudre les difficultés, mais du moins doit-elle montrer qu'elle a été consciente de leur existence lors de l'élaboration des présents articles.

62. M. ALBÓNICO dit que l'article 5, qui n'est pas de grande portée et dont la rédaction est simple, ne devrait pas causer de difficultés. En rédigeant l'article, le Rapporteur spécial s'est proposé de régler la situation de l'Etat d'envoi, mais non de traiter des questions relatives aux accords de siège et à l'agrément. L'article n'a pas pour objet de résoudre les problèmes qui peuvent survenir dans les relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte.

63. Ainsi compris, l'article 5 est utile, car il comble une lacune des conventions sur les privilèges et immunités. Il énonce le droit de créer des missions permanentes, sans préjudice des autres dispositions qui seront inscrites dans le projet au sujet de ces missions, compte tenu de la pratique relative à cette nouvelle institution.

64. M. CASTRÉN estime, comme plusieurs autres membres, que si le statut de l'organisation prévoit les missions permanentes ou si la nature de l'organisation implique une telle institution, l'Etat hôte n'a pas le droit de s'opposer à leur établissement. L'Etat hôte n'a surtout pas le droit de discriminer à cet égard les Etats, car une telle attitude serait contraire au principe de l'égalité des Etats et aux intérêts communs de l'organisation.

65. M. AGO souligne que dans la grande majorité des cas le statut de l'organisation prévoit la représentation des Etats auprès des organes de l'organisation mais non l'institution de missions permanentes. La création de missions permanentes est une chose qui vient après coup parce qu'elle est reconnue utile. Il ne faudrait donc pas trop s'appuyer sur l'idée que les missions permanentes sont prévues par le statut et que l'Etat hôte a connaissance de ce statut.

66. M. OUCHAKOV fait observer que la Commission discute de questions tout à fait générales, qu'elle retrouvera à propos de presque tous les articles relatifs aux missions permanentes. A son avis, le point essentiel est le suivant : si le projet d'articles concerne uniquement les organisations dites universelles, la Commission peut et doit énoncer une règle juridique, à l'intention de tous les Etats hôtes, existants et futurs, selon laquelle ces Etats ont l'obligation d'admettre l'établissement de missions permanentes si cet établissement résulte d'une décision de l'organisation ou est permis par elle. Si le projet devait traiter de toutes les organisations internationales, le problème serait différent. C'est là une raison de plus pour

que le projet porte uniquement sur les organisations de caractère universel.

La séance est levée à 12 h 55.

950e SÉANCE

Lundi 10 juin 1968, à 15 heures

Président: M. Erik CASTRÉN

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Amado, M. Bartoš, M. El-Erian, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tammes, 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 (Création de missions permanentes) (suite)¹

1. Le PRÉSIDENT invite le rapporteur spécial à résumer les débats sur l'article 5.

2. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) dit qu'à propos de la rédaction de l'article 5 on a posé deux questions qui font l'objet d'autres articles, à savoir la question du siège de l'organisation et celle de la composition de la mission permanente.

3. Pour ce qui est du premier point, il faut distinguer entre le siège d'une mission permanente et son champ d'activité. Une mission permanente peut être logée ailleurs que dans la localité où se trouve le siège de l'organisation auprès de laquelle la mission est accréditée, mais elle exerce ses activités là où fonctionne le secrétariat de l'organisation. Au paragraphe 3 du commentaire des articles 18 et 19 (A/CN.4/203/Add.2) M. El-Erian a mentionné la lettre circulaire par laquelle les autorités fédérales suisses faisaient savoir qu'elles n'avaient en principe aucune objection à ce qu'une mission unique représente un Etat à la fois à Berne et à l'Office des Nations Unies à Genève, mais qu'elles ne reconnaîtraient de telles missions comme ambassades que si leurs bureaux étaient situés à Berne. Au paragraphe 4 de ce commentaire, il a mentionné le cas de certaines missions permanentes accréditées auprès de l'AIEA qui ne se trouvent pas en Autriche, mais dans d'autres pays d'Europe.

4. Le Rapporteur spécial pense que la Commission ne devrait pas se préoccuper, pour le moment, de la question du siège de la mission permanente ni de celle du siège de l'organisation; ces questions devraient être examinées séparément à propos d'autres articles du projet.

5. La deuxième question, celle de la composition de la mission permanente, est traitée à l'article 13. L'article 39 (Durée des privilèges et immunités) a trait, lui aussi, à

cette question. Les membres de la Commission ont toutefois signalé certaines difficultés à propos de l'approbation par l'Etat hôte.

6. La situation de l'Etat hôte est une situation particulière, qui ne ressemble guère à celle de l'Etat accréditaire dans le domaine de la diplomatie bilatérale. Ainsi qu'on le voit par les problèmes qui se sont posés au sujet de l'effectif des missions permanentes auprès de la FAO, une mission permanente auprès d'une organisation, à la différence d'une mission diplomatique, n'est pas accréditée auprès de l'Etat hôte; elle ne l'est pas non plus, à proprement parler, auprès de l'organisation internationale dont il s'agit.

7. Comme il est dit au paragraphe 5 du commentaire de l'article 14 (A/CN.4/203/Add.2), l'Etat hôte ou l'organisation qui a des griefs contre la mission permanente ou l'un de ses membres ne peut pas chercher satisfaction en recourant aux prérogatives reconnues à l'Etat accréditaire dans le domaine de la diplomatie bilatérale, prérogatives qui découlent du fait que les envoyés diplomatiques sont accrédités auprès de l'Etat accréditaire et du droit que possède foncièrement ce dernier de refuser de maintenir ses relations avec l'Etat accréditant.

8. La Commission doit choisir entre deux solutions : faire de l'article 5 un article introductif ou en faire une règle dispositive. Si elle opte pour la première, l'utilité de l'article sera relativement limitée; si elle choisit la seconde, elle se trouvera devant quelques difficultés, mais les dispositions de l'article aideront à résoudre un certain nombre de problèmes pratiques.

9. De l'avis du Rapporteur spécial, l'article 5 devrait être un article posant une règle et non pas seulement une disposition introductive; il devrait codifier l'évolution des missions permanentes, qui sont devenues, au cours des 20 dernières années, un élément reconnu des relations entre les Etats et les organisations internationales. L'objet de l'article 5 devrait être d'ordre pratique; cet article devrait viser à résoudre des problèmes pratiques et non à régler des controverses doctrinales. Pour en rédiger les dispositions, il faut se fonder sur la pratique existante et plus particulièrement sur celle des Nations Unies.

10. Dans les premiers temps après la création de l'Organisation des Nations Unies, les Etats n'avaient de représentants permanents qu'auprès du Conseil de sécurité. Un certain nombre de délégations permanentes furent bientôt établies et, quand cette pratique s'est répandue, l'Assemblée générale a étudié l'ensemble de la question et adopté la résolution 257 A (III).

11. L'Organisation de l'unité africaine a décidé, pour le moment, de ne pas avoir de missions permanentes; les tâches incombant habituellement à ces missions sont remplies par les missions diplomatiques des Etats membres à Addis-Abeba ou dans la capitale la plus proche de l'Ethiopie.

12. Il n'est pas nécessaire de traiter à l'article 5 de questions théoriques, telles que celle de savoir si un Etat membre a le droit de créer une mission permanente. Si la question se pose dans la pratique, les organes compétents des organisations intéressées s'occuperont de la régler.

13. Passant aux questions particulières qui ont été soulevées à propos de la rédaction de l'article 5, le Rapporteur spécial indique qu'il a employé l'expression "mission permanente" parce qu'elle appartient maintenant à l'usage établi. Au début, on s'est servi au Siège des Nations Unies

¹ Voir séance précédente, par. 1.