

Document:-  
**A/CN.4/SR.950**

**Compte rendu analytique de la 950e 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>)*

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)<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> Voir séance précédente, par. 1.

de l'expression "délégation permanente", mais l'expression "mission permanente" a prévalu tant au Siège qu'à l'Office des Nations Unies à Genève.

14. Pour ce qui est de l'éventualité où une organisation compterait plus d'un siège, le Rapporteur spécial fait observer que le cas de l'Organisation des Nations Unies, qui a son siège à New York et un office à Genève, constitue une exception. Normalement, une organisation n'a qu'un siège. Un bureau régional, ou le bureau d'un organe subsidiaire d'une organisation, ne constitue pas un siège et, exception faite de la Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abeba, M. El-Erian ne connaît pas de cas où les Etats aient des missions permanentes auprès d'un bureau régional. Le libellé de l'article 5 doit être conforme à la pratique générale, les cas spéciaux étant régis par les dispositions de l'article 4 relatives aux règles particulières à une organisation internationale.

15. En ce qui concerne la question des observateurs permanents, le Rapporteur spécial fait observer que les articles sur les missions permanentes ne traitent que des missions des Etats membres d'une organisation; la question des observateurs permanents est traitée dans la quatrième partie (Observateurs permanents d'Etats non membres auprès d'organisations internationales)<sup>2</sup>.

16. Résumant son opinion, le Rapporteur spécial souligne que les dispositions de l'article 5 doivent énoncer deux règles. La première est que le droit international reconnaît les missions permanentes. Pour ce qui est de l'Organisation des Nations Unies, la situation juridique des missions permanentes découle des Articles 104 et 105 de la Charte. La deuxième règle est que cette institution est facultative, bien qu'en pratique, les Etats membres créent habituellement des missions permanentes. Quelques-uns peuvent toutefois ne pas désirer le faire pour des raisons administratives ou budgétaires; il convient donc de préciser qu'il n'existe pas d'obligation.

17. On s'est demandé, au cours du débat, s'il existe en la matière une obligation incombant à l'organisation ou à l'Etat hôte. M. El-Erian croit que l'on devrait éviter de traiter à l'article 5 de ces questions surtout théoriques. La Commission devrait s'inspirer de l'exemple fourni par le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, au cours de l'examen duquel il a été décidé, en 1957, de ne pas prendre position sur la question de savoir s'il existait un droit, parfait ou imparfait, de légation<sup>3</sup>. Par suite de cette décision, le projet (et finalement la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques) ne comportait aucune disposition sur la question de savoir s'il existait un droit ou une obligation d'établir une mission diplomatique.

18. Résumant les vues de la Commission, M. El-Erian croit comprendre que ses membres sont favorables au maintien de l'article 5, sous réserve de certaines modifications de forme. Deux ou trois membres semblent préférer un article de caractère introductif, mais la majorité est en faveur de l'énonciation de quelques règles juridiques.

19. Dans sa première rédaction de l'article 5, M. El-Erian avait inscrit la clause "conformément à la pratique

adoptée par l'organisation dont il s'agit" ou un libellé voisin. Mais, ayant décidé de faire figurer à l'article 4 une réserve générale concernant les règles particulières de l'organisation, il a supprimé, comme inutiles, cette clause et les réserves analogues figurant dans d'autres articles du projet.

20. Un certain nombre de suggestions touchant la rédaction ont été présentées; elles seront examinées par le Comité de rédaction. Certaines ont trait à l'expression "siège de l'organisation"; il a notamment été dit que l'article devrait parler des "missions permanentes auprès de l'organisation", ce qui supprimerait toute mention du "siège". On a également proposé de supprimer la mention des "fonctions". L'intention du Rapporteur spécial était de faire ressortir, par cette mention, qu'une mission permanente ne peut être créée que s'il y a des fonctions à remplir; un Etat qui n'aurait pas réellement besoin d'une mission permanente ne pourrait demander à en créer une.

21. En conclusion, le Rapporteur spécial propose de renvoyer l'article 5 au Comité de rédaction pour que, compte tenu de la discussion, il en arrête la formule comme devant être celle d'un texte dispositif.

22. M. AMADO estime que les Etats ont incontestablement le droit de créer des missions permanentes auprès des organisations internationales. Mais une règle dans laquelle ce droit serait expressément énoncé créerait des difficultés. Mieux vaut donc considérer ce droit comme un fait acquis et formuler l'article de façon très neutre. On pourrait commencer la phrase ainsi: "Les Etats créant des missions permanentes auprès de l'organisation..."

23. Le PRÉSIDENT\* dit que cette suggestion pourra être examinée par le Comité de rédaction.

24. Parlant en qualité de membre de la Commission, M. Castrén fait observer que seule l'Organisation des Nations Unies pourrait être considérée comme ayant deux sièges, l'un à New York et l'autre à Genève. Il demande au Rapporteur spécial s'il estime que l'Office des Nations Unies à Genève est un "siège" ou seulement un "office".

25. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) dit qu'il est difficile de répondre à la question. On pourrait soutenir que l'Organisation des Nations Unies a deux offices, l'un à New York et l'autre à Genève. Non seulement les Etats accréditent des représentants aux réunions des Nations Unies qui se tiennent à Genève, mais ils ont aussi des missions permanentes auprès du Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève, qui représente le Secrétaire général.

26. Le PRÉSIDENT croit avoir entendu le Rapporteur spécial proposer que le Comité de rédaction examine la proposition tendant à adopter la formule "missions permanentes auprès de l'organisation", au lieu de l'expression "missions permanentes au siège de l'organisation". S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission accepte de renvoyer l'article 5 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé<sup>4</sup>.*

<sup>2</sup> A/CN.4/203/Add.5.

<sup>3</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. I, p. 9 à 13.

\* M. Castrén.

<sup>4</sup> Pour la reprise du débat, voir 980e séance, par. 53 à 73.

## ARTICLE 6

27.

## Article 6

*Fonctions d'une mission permanente*

Les fonctions d'une mission permanente consistent notamment à :

- a) Maintenir la liaison nécessaire entre l'Etat d'envoi et l'organisation;
- b) Représenter l'Etat d'envoi auprès de l'organisation;
- c) Négocier avec l'organisation;
- d) Suivre les activités de l'organisation, et les événements qui s'y produisent, et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat d'envoi;
- e) Promouvoir la coopération avec l'organisation et aider à la réalisation des buts et des principes de l'organisation.

28. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 6.

29. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) fait valoir que l'article 6 est inspiré de la disposition correspondante de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques<sup>5</sup>. L'article a pour objet de préciser les fonctions principales d'une mission permanente. Les paragraphes 2 à 6 du commentaire (A/CN.4/203) exposent les raisons qui justifient l'insertion des différentes dispositions. Le Rapporteur spécial attire spécialement l'attention sur l'alinéa e, qui traduit l'espoir que la présence des missions permanentes témoignera de la volonté de réaliser le but précisé au paragraphe 4 de l'Article premier de la Charte : "Etre un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes". Les fonctions définies dans l'alinéa e sont très importantes et découlent d'un paragraphe de la Charte qui n'est que trop souvent oublié.

30. M. AGO souligne que cet article pose un problème extrêmement délicat. Il serait illusoire de faire un rapprochement entre cette matière et celle des relations diplomatiques ou consulaires. Très souvent, le représentant de l'Etat auprès de l'organisation est non pas le chef de la mission permanente mais un représentant spécialement désigné pour une conférence ou pour la session d'un organe. Parfois les deux fonctions sont réunies dans la même personne mais elles n'en restent pas moins différentes. Normalement, la mission permanente n'exerce que des fonctions de liaison; lorsque l'Etat est appelé à se prononcer sur une question importante, il le fait par le truchement d'un représentant spécial.

31. Il importe donc que le libellé de l'article 6 soit extrêmement prudent, sous peine de donner lieu à des conflits de compétence entre la mission permanente d'un Etat et le représentant de cet Etat auprès des conférences et organes. M. Ago doute que parmi les fonctions d'une mission permanente puissent être spécifiées toutes celles qu'indique l'article 6. En particulier, la fonction mentionnée à l'alinéa b, "Représenter l'Etat d'envoi auprès de l'organisation", est effectivement une fonction qui peut être confiée à la mission permanente par l'Etat d'envoi; mais il est dangereux d'en faire une règle générale.

32. M. EUSTATHIADES ne voit pas bien la nécessité à l'alinéa d des mots "et les événements qui s'y produisent".

A l'alinéa e, il s'agit évidemment de la coopération de l'Etat d'envoi avec l'organisation, mais il serait préférable de le préciser.

33. Tout en partageant le souci exprimé par M. Ago, M. Eustathiades estime que le problème qu'il a soulevé est résolu dans la troisième partie du projet<sup>6</sup>, qui traite des délégations aux organes et aux conférences; cette partie indique comment résoudre les problèmes qui se posent lorsque le chef de la mission permanente n'est pas chef de la délégation. Peut-être serait-il bon d'ajouter à l'article 6 une réserve telle que "sans préjudice des dispositions de la troisième partie".

34. Enfin, M. Eustathiades éprouve quelque doute sur l'alinéa c de l'article proposé : "Négocier avec l'organisation". La mission permanente peut effectivement être chargée de négocier avec l'organisation, mais le cas est exceptionnel et il pourrait être visé par le mot "notamment" qui figure au début de l'article.

35. M. BARTOS souligne que pour résoudre la question des rapports de compétence entre les missions permanentes et les représentants *ad hoc* des Etats membres, question sur laquelle il a déjà appelé l'attention de la Commission<sup>7</sup>, il faut d'abord se reporter au règlement intérieur de l'organe en cause. D'une manière générale, l'Organisation des Nations Unies ne reconnaît pas aux missions permanentes le droit de représenter leur Etat auprès de l'Organisation. Le règlement intérieur de tous les principaux organes, c'est-à-dire des organes qui traitent les questions importantes, exige la présence de représentants munis de pleins pouvoirs, en bonne et due forme, délivrés par l'autorité compétente; à titre provisoire, les représentants peuvent produire un certificat du chef de la mission permanente attestant que les pleins pouvoirs donnés par l'organe compétent de l'Etat d'envoi existent, mais ce certificat ne vaut que sous condition que les pleins pouvoirs soient présentés ultérieurement.

36. En outre, dans presque toutes les organisations, et contrairement à la règle que la Commission a introduite dans son projet d'articles sur le droit des traités, le chef de la mission permanente n'a même pas compétence pour accomplir certains actes solennels tels que la signature ou le dépôt des instruments de ratification, d'adhésion ou d'acceptation, à moins qu'il ne soit muni de pleins pouvoirs exprès à cet effet.

37. Il est donc inexact de dire que les missions permanentes représentent l'Etat auprès de l'organisation internationale; elles sont des agents de liaison plutôt que des représentants de l'Etat membre. M. Bartoš a été témoin de nombreux conflits entre les secrétariats des organisations internationales et les missions permanentes au sujet de la compétence de celles-ci, ainsi que de conflits d'attributions entre les délégations *ad hoc* et les missions permanentes. Le Service juridique de l'Organisation des Nations Unies a maintes fois souligné que les missions permanentes ne sont pas considérées comme investies de pouvoirs généraux. Mais, de leur côté, les missions permanentes ont cherché à se faire reconnaître de tels pouvoirs, et leurs prétentions ont trouvé une expression dans certains textes et notamment dans la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale.

<sup>6</sup> A/CN.4/203/Add.5.

<sup>7</sup> Voir 944e séance, par. 59.

<sup>5</sup> Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 97.

38. Dans la pratique, les conférences et les sessions d'organes divers sont tellement nombreuses et durent si longtemps que beaucoup d'Etats se font représenter au début et à la fin, à titre provisoire, par un membre de leur mission permanente, lequel est remplacé au cours de la conférence ou de la session par le représentant *ad hoc*. D'autre part, les fonctions des missions permanentes sont très variables selon l'Etat d'envoi. A Genève, par exemple, nombre de missions permanentes sont désignées pour remplir des fonctions extrêmement larges, non seulement auprès de l'Office des Nations Unies et des organisations internationales à Genève, mais aussi auprès d'autres organisations ayant leur siège en Suisse ou dans des pays voisins. Inversement, certains Etats limitent de façon très stricte la compétence de leurs missions permanentes et désignent des représentants *ad hoc* pour toutes les conférences ou sessions d'organes.

39. Les missions permanentes ont donc bien une fonction de représentation, mais M. Bartoš croit, comme M. Ago, qu'il serait imprudent de formuler dans un projet de convention une règle aussi affirmative que celle qui est proposée, car elle risque de contredire la réalité. Il faut trouver une formule plus nuancée, moins générale. En particulier, il faut préciser que la fonction qui consiste à "représenter l'Etat d'envoi" est, en principe, sujette à des limitations. Dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, l'idée de représentation n'est pas illimitée.

40. Le terme "négociateur" est discutable. Sans doute les négociations menées par les missions permanentes sont-elles quotidiennes dans certains domaines, tels que l'assistance technique, mais pour la signature des instruments qui sont le résultat de ces négociations, les pleins pouvoirs spéciaux sont généralement exigés.

41. A la réserve exprimée au début de l'article par le mot "notamment", il faudrait encore en ajouter une autre, telle que : "sauf restrictions imposées par l'Etat d'envoi ou par l'organisation auprès de laquelle est établie la mission permanente".

42. Enfin, pour ménager la diplomatie collective, il conviendrait peut-être de prévoir aussi la fonction d'entretenir des rapports avec les missions permanentes des autres Etats auprès de la même organisation, car ces rapports se développent constamment et deviennent chaque jour plus importants. Mais on peut considérer que cette fonction est prévue par le mot "notamment". A cet égard, M. Bartoš se ralliera à l'avis de la Commission dans son ensemble.

43. M. ROSENNE croit comprendre que l'article 6, en tant qu'il expose d'une manière quelque peu généralisée les fonctions d'une mission permanente, doit se lire dans le contexte des autres articles du projet — en particulier de l'article 4 qui embrasse plusieurs des points qui ont été soulevés.

44. A son avis, la fonction générale essentielle d'une mission permanente est sa fonction de représentation, définie à l'alinéa *b* dont le texte pourrait, moyennant de légères modifications de forme, englober les dispositions des alinéas *a* et *c*. Par ailleurs, cette fonction devrait être définie en premier. Selon sa propre expérience, M. Rosenne peut affirmer que les négociations avec le Secrétariat sont loin d'être une activité exceptionnelle; tant à New York qu'à Genève, c'est là, pour ainsi dire, une tâche que les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies accomplissent journalièrement.

45. M. Rosenne ne saurait souscrire à la déclaration catégorique insérée au paragraphe 5 du commentaire, qui exclut absolument la possibilité, pour une mission permanente, de remplir la fonction de protection diplomatique. Il y a des cas, encore qu'ils soient rares, dans lesquels une protection quasi diplomatique ne peut être assurée que par une mission permanente : on peut citer comme exemple le cas où la responsabilité internationale d'une organisation internationale est engagée à l'égard d'un ressortissant de l'Etat d'envoi. Dans un cas de ce genre, la réparation due à la personne lésée devra être négociée par la mission permanente.

46. M. Rosenne pense que les mots "auprès de l'organisation", à l'alinéa *b*, sont peut-être trop limités. Il vaudrait sans doute mieux parler de représentation "à l'organisation". Dans le deuxième alinéa du préambule de la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale, il est fait mention de la liaison avec le Secrétariat assurée par les missions permanentes. M. Rosenne approuve l'insertion de l'alinéa *e* et il estime que cette disposition doit suivre immédiatement le texte relatif à la fonction de représentation au début de l'article. Il pense que cette disposition englobe le maintien de relations avec les autres missions permanentes ou délégations à toutes fins licites jugées utiles par l'Etat intéressé.

47. Sous réserve de ces observations assez générales, M. Rosenne juge l'article 6 satisfaisant.

48. M. AGO insiste pour que la Commission aille au fond du problème. Pour lui, la mission permanente n'a pas en réalité pour fonction de représenter "l'Etat d'envoi auprès de l'organisation". Comme vient de l'indiquer M. Rosenne, elle a pour fonction essentielle de représenter l'Etat auprès du secrétariat de l'organisation. Ce n'est qu'à titre exceptionnel qu'elle représente l'Etat auprès d'autres organes de l'organisation elle-même. Les missions permanentes sont une institution relativement nouvelle, tandis que les organisations internationales existent depuis longtemps; mais le mot "permanente" même ne peut trancher l'équivoque. Par exemple, un pays peut avoir un représentant permanent auprès du Conseil d'administration du BIT, lequel représentant est généralement une autre personne que le représentant permanent du même pays à Genève, celui-ci ne remplissant que des fonctions de liaison entre les sessions. L'idée même des missions permanentes et leur importance viennent du grand développement des secrétariats, qui a rendu une liaison nécessaire. C'est dans ce sens que l'on pourra peut-être trouver une solution aux problèmes que pose cet article, encore que bien des difficultés soient dues aux différences qui existent entre les diverses solutions adoptées dans la pratique.

49. M. ALBÓNICO dit que l'article 6 ne lui paraît pas tout à fait clair mais la discussion semble avoir permis de dégager une distinction entre trois types de fonctions ou de relations entre les Etats et les organisations internationales.

50. Tout d'abord, il y a les relations entre les Etats membres et l'organisation elle-même, ses organes administratifs et autres ou, comme l'a dit M. Ago, son secrétariat. Ce type de relations serait visé par les alinéas *a* et *e*. En deuxième lieu, il y a les relations entre les Etats membres et l'organisation telle qu'elle est représentée au sein de divers organes ou conférences, comme le Comité spécial des Nations Unies chargé de la décolonisation, le Groupe des Trente et Un et divers autres comités *ad hoc*. La

fonction de maintenir ces relations n'est pas toujours remplie par la mission permanente; elle est parfois confiée à un représentant spécial, ayant rang d'ambassadeur, qui est envoyé par son gouvernement à des conférences pour s'acquitter de tâches politiques. En troisième lieu, il y a les fonctions de caractère purement administratif, telles que l'établissement de documents, qui sont remplies par une mission permanente à la requête d'un certain organisme, tel que la Commission du droit international. Ces fonctions purement administratives, dont il est question à l'alinéa *d*, paraissent tout à fait claires, mais les alinéas *b* et *c* soulèvent certains doutes pour autant qu'ils visent des relations dont on souvent la charge les représentants des Etats auprès d'une organisation telle que les Nations Unies, qui ont rang d'ambassadeur mais ne sont pas membres d'une mission permanente.

51. M. OUCHAKOV signale tout d'abord quelques faiblesses de la traduction française du texte de l'article 6. A l'alinéa *d*, le texte français parle des activités "de" l'organisation et des événements qui "s'y" produisent. En réalité, la préposition anglaise "in" aurait dû être traduite par "au sein de". De même, à l'alinéa *e*, la préposition anglaise "within" a été traduite par "avec" au lieu de "au sein de". Le Comité de rédaction aura pour tâche de corriger ces erreurs.

52. La rédaction de l'alinéa *c* soulève une question qui est à la fois de forme et de fond. Que signifie en effet l'expression "avec l'organisation"? En fait, la mission permanente négocie non avec l'organisation elle-même, mais avec le secrétaire général. D'ailleurs, pour que l'organisation soit elle-même autorisée à négocier, il faut que l'organe compétent, par exemple l'Assemblée générale, autorise le Secrétaire général à négocier. La rédaction de cet alinéa doit être si possible plus précise, plus claire et plus complète.

53. L'alinéa *d* soulève aussi des objections qui touchent à la fois la forme et le fond. Un Etat peut en effet donner pleins pouvoirs à des représentants spéciaux pour le représenter auprès des différents organes de l'organisation. Il faut tenir compte de cette hypothèse et éviter que les pouvoirs de la mission permanente et ceux de la délégation spéciale d'un même Etat ne s'annulent ou ne se contredisent les uns les autres.

54. En ce qui concerne l'alinéa *b*, on peut faire valoir que représenter l'Etat d'envoi est plutôt la tâche du chef de la mission permanente que de la mission elle-même. L'Etat membre d'une organisation internationale se fait, en principe, représenter par le chef de la mission permanente, son adjoint ou quelque autre personne qui seuls ont le droit de représenter cet Etat auprès de l'organisation ou de ses organes.

55. Sous ces réserves, qui appellent une révision de la rédaction, M. Outchakov appuie l'idée tout à fait juste qui est à la base de cet article.

56. M. ROSENNE pense qu'il sera peut-être difficile d'accepter la solution préconisée par M. Ago car la mission permanente est accréditée auprès de l'organisation internationale en tant que telle et non pas auprès de son secrétariat. Le dernier paragraphe du dispositif de la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale est libellé comme suit : "Charge le Secrétaire général de présenter à chaque session ordinaire de l'Assemblée générale un rapport sur les pouvoirs des représentants permanents

auprès de l'Organisation des Nations Unies". Là, le représentant permanent est, sans ambiguïté, accrédité auprès de l'Organisation. De même, l'Accord entre le Gouvernement italien et la FAO se réfère aux "représentants permanents auprès de la FAO", tandis que l'Accord entre le Gouvernement français et l'UNESCO parle des "délégués permanents auprès de l'Organisation". De son côté, le Conseil de l'Europe utilise l'expression plus elliptique de "représentants permanents au siège du Conseil de l'Europe".

57. M. Rosenne pense qu'il faut prendre soin à la fois de ne pas exagérer et de ne pas restreindre indûment les fonctions des missions permanentes. En outre, tout en admettant que la Commission ne doit pas s'efforcer de s'inspirer, dans tous ses projets d'articles, de la pratique de l'Organisation des Nations Unies, il est fermement convaincu qu'elle ne doit pas faire fi de la vaste expérience acquise par cette organisation. A cet égard, il attire l'attention sur le rapport du Secrétaire général du 15 décembre 1967 sur les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies<sup>8</sup>. Ce rapport montre que tous les Etats Membres, sauf deux, ont créé des missions permanentes au Siège à New York. Quatre-vingt-un représentants permanents au Siège sont habilités à représenter leur gouvernement au sein de tous les organes de l'Organisation des Nations Unies, tandis que six seulement ne sont habilités à le représenter qu'au sein de certains organes déterminés. Un pays, en fait, a habilité à la fois son représentant permanent et son représentant permanent adjoint à le représenter au sein de tous les organes. La diversité de la pratique suivie dans les différentes organisations internationales n'est probablement pas réellement nécessaire et M. Rosenne espère que la Commission pourra, par ses travaux actuels, simplifier toute la question des missions permanentes et de leur accréditation.

58. Il suggère de résoudre les difficultés qui restent en réunissant les articles 5 et 6 en un seul article.

59. M. REUTER constate, étant donné les explications qui ont été données par le Rapporteur spécial et les commentaires qu'ont faits les membres de la Commission, que celle-ci se prononcera probablement pour le maintien d'un article, fusionné ou non avec l'article 5, consacré aux fonctions des missions permanentes et que cet article sera renvoyé au Comité de rédaction. Il fait cependant observer que la tâche du Comité de rédaction variera suivant la réponse qui sera faite aux trois questions suivantes.

60. En premier lieu, l'article 6 est-il destiné à poser une règle juridique ou a-t-il un caractère descriptif? M. Reuter n'est pas opposé à la formule d'un article descriptif mais, dans ce cas, le choix des termes sera orienté dans le sens d'une extrême souplesse. Par exemple, on ne dira pas que les fonctions "consistent à", mais qu'elles "se rattachent en général aux activités suivantes".

61. Si l'on décide que cet article pose une règle juridique, il faut répondre à une deuxième et à une troisième question. La deuxième question est de savoir si cet article pose des règles juridiques de caractère supplétif au regard des organisations. S'il en est ainsi, l'article doit être rédigé de manière beaucoup plus étroite et il conviendra de peser les termes employés pour limiter les fonctions qui seront énumérées dans cet article à un minimum.

62. Enfin, il s'agit de savoir si les règles juridiques sont destinées à régir les rapports de la mission permanente

<sup>8</sup> Document A/7000.

avec l'Etat hôte. Les fonctions énumérées dans le présent texte concernent toutes les relations avec l'organisation et non les relations avec l'Etat hôte. Mais, parce qu'elles ne concernent que les relations avec l'organisation, il en résulte *a contrario* qu'à l'égard de l'Etat hôte une mission permanente ne peut traiter que de relations qui concernent l'organisation. M. Bartoš a évoqué d'autres tendances en ce qui concerne les fonctions d'une mission spéciale. Si l'on veut donner à l'article 6 une portée juridique, la règle serait peut-être qu'à l'égard des Etats hôtes, sauf accord particulier, la mission permanente ne peut traiter que de questions touchant les relations d'un Etat membre avec l'organisation.

63. M. YASSEEN estime qu'un article prévoyant les fonctions des missions permanentes est indispensable. Cet article doit, comme c'est le cas de l'article présenté, donner une énumération non limitative afin de ne pas fermer la porte à une certaine évolution.

64. Le point le plus important de cet article est la représentation. Aussi, M. Yasseen estime-t-il que l'alinéa *b* de l'article 6 devrait venir en premier. Toutes les autres activités de la mission permanente découlent du fait qu'elle représente l'Etat membre auprès de l'organisation. Si, comme l'a dit M. Ouchakov, la fonction de représentation est exercée par un membre seulement de la mission permanente, par exemple le chef de cette mission, cela ne veut pas dire que la représentation n'est pas une fonction de la mission permanente. On peut dire que c'est une fonction de la mission permanente mais que cette fonction peut être soumise à d'autres règles – règles de l'organisation ou règles fixées par l'Etat d'envoi. Les solutions varient suivant les organisations et il faut éviter de formuler à l'article 6 une règle qui primerait les règles particulières aux différentes organisations.

65. Pour siéger au Conseil de sécurité, le représentant d'un Etat doit avoir des lettres de créance spéciales ce qui n'empêche pas le représentant permanent ou la mission permanente d'avoir un caractère représentatif. La question de savoir qui représentera l'Etat membre dans tel ou tel organe peut être tranchée par le droit interne de l'organisation.

66. D'autre part, on pourrait améliorer la rédaction de l'article 6. Ainsi, la mission permanente peut négocier non seulement avec l'organisation mais aussi avec les représentants des autres Etats membres. L'alinéa *c* devrait être rédigé en termes plus généraux pour prévoir cette hypothèse.

67. Les autres activités mentionnées correspondent aux fonctions réelles des missions permanentes. L'alinéa *e* énonce plus un but de la participation de l'Etat aux activités de l'organisation internationale qu'une fonction permanente, mais il est toutefois utile d'exprimer cette idée.

68. M. AMADO constate que les difficultés évoquées par les différents orateurs se rapportent à la rédaction de l'article. Elles ne concernent le fond qu'à titre de conséquence, ce qui démontre la valeur du travail du Rapporteur spécial.

69. M. Amado ne comprend pas ce que l'on veut dire lorsqu'on prétend que les Etats sont accrédités auprès du secrétariat. On est accrédité auprès d'une "entité". Une mission diplomatique permanente est accréditée auprès du gouvernement d'un Etat. Mais l'Organisation des Nations

Unies n'a pas de gouvernement. Le Secrétariat général n'est pas un gouvernement. Une mission permanente est accréditée auprès de l'Organisation.

70. M. Amado note qu'il n'est pas une seule ligne du texte du rapport qui ne soit fondée sur l'opinion et sur la pratique du Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies. Le Rapporteur spécial a tenu à ne pas s'aventurer au-delà.

71. Enfin, M. Amado pense, comme M. Reuter, qu'il faut dire si l'article 6 pose une règle juridique ou s'il a un caractère descriptif.

72. M. USTOR expose que la fonction d'une mission permanente ne consiste pas simplement à maintenir la liaison entre l'Etat d'envoi et l'organisation; cette mission doit en outre s'occuper de diplomatie multilatérale, en représentant l'Etat à l'égard des représentants des autres Etats. C'est pourquoi, bien qu'il admette que la tâche de promouvoir la coopération au sein de l'organisation, visée à l'alinéa *e*, constitue une fonction importante de la mission permanente, M. Ustor pense que l'on devrait insister davantage sur celle de ses fonctions qui consiste à maintenir la liaison nécessaire entre l'Etat d'envoi et les autres Etats.

73. Cependant, M. Ustor incline à penser que, d'une manière générale, l'article 6 peut rester tel quel, sous réserve de certaines modifications de forme. La différence entre missions temporaires et missions permanentes est une question de "pouvoirs" qui pourra être traitée ultérieurement dans le projet d'articles. Il est exact que les Etats ont parfois des délégations distinctes pour les représenter au sein des différents organes d'une organisation, mais c'est également un fait coutumier que les missions permanentes prévoient des experts parmi leur personnel, lesquels pourront être envoyés auprès de ces organes en cas de nécessité.

74. M. EUSTATHIADES estime que l'article 6 devrait donner un aperçu général des fonctions les plus fréquentes d'une mission permanente sans que cela implique que ces fonctions soient effectivement remplies par toutes les missions permanentes, tout en précisant, d'autre part, que les missions permanentes peuvent remplir des fonctions non expressément mentionnées dans cet article. Il est favorable au maintien du mot "notamment".

75. Quant à la question principale de la représentation, selon le rapport du Secrétaire général sur les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies, les Etats Membres des Nations Unies peuvent se répartir en trois catégories : les Etats, au nombre de 27, qui n'ont pas autorisé leur mission permanente à les représenter devant les organes de l'Organisation des Nations Unies, les Etats qui ont autorisé leur mission permanente à les représenter devant tous les organes et, enfin, les Etats qui ont autorisé leur mission permanente à les représenter devant des organes déterminés.

76. L'article 6 doit être examiné en relation avec l'article 4. Dans cette optique, ou bien l'on estime qu'il faut énumérer de manière précise, à l'article 6, les fonctions que doit au moins avoir toute mission permanente auprès de toute organisation, ou bien l'article 6 énumérera, sans que cette énumération soit cependant limitative, l'ensemble des fonctions qui peuvent être confiées à une mission permanente. Dans ce deuxième cas, par application de la réserve énoncée à l'article 4, on ira rechercher

dans les règles particulières de chaque organisation quelles sont, parmi les fonctions énumérées à l'article 6, celles qui sont confiées à la mission permanente à l'égard de l'organisation considérée. Mais il faudrait alors modifier la rédaction et dire : "les fonctions dont une mission permanente peut être chargée sont notamment les suivantes". Après ce membre de phrase introductif, on ferait figurer le cadre dans lequel seraient définies les fonctions des missions permanentes auprès d'une organisation déterminée. A titre d'exemple, M. Eustathiades fait observer que l'article 11 (A/CN.4/203/Add.1) résout dans ce sens le problème fondamental de la représentation.

77. Le PRÉSIDENT\*, parlant en qualité de membre de la Commission, se déclare pour le maintien de l'article 6 qu'il considère comme nécessaire. M. Castrén fait siennes les objections de M. Ouchakov à l'égard du texte français. Il ajoute que le mot français "notamment" employé pour traduire l'expression "*inter alia*" qui figure dans le texte anglais, donne trop aux fonctions énumérées le caractère de fonctions principales.

78. M. Castrén propose de remplacer l'expression "Etat d'envoi" employée aux alinéas *a*, *b* et *d* de l'article 6 par l'expression "Etat membre", qui est définie à l'article premier du projet.

79. M. Castrén est d'accord avec M. Reuter pour dire que la formulation de l'article 6 sera différente suivant que l'intention est de poser une règle juridique ou de donner à cet article un caractère descriptif. Quant à lui, M. Castrén est favorable à un article de caractère descriptif car, alors, la rédaction posera moins de problèmes. Il accepte donc la formule dont la Commission est saisie. Il est certain que les principales fonctions des missions permanentes sont celles qui sont liées aux relations entre l'Etat membre et l'organisation. Cependant, quelques articles du projet traitent de questions touchant les relations avec l'Etat hôte. On pourrait élargir le texte de l'article 6 pour en tenir compte.

80. Plusieurs orateurs se sont attachés à la notion de représentation, et des avis différents ont été exprimés sur le droit de représentation et sur la portée de cette fonction. Certains ont estimé que c'était la fonction la plus importante. On a proposé de la faire figurer en premier. Pour M. Castrén, il est préférable que l'article soit rédigé en termes généraux. L'intention n'est pas d'exclure les autres formes de représentation. On ne peut cependant nier que la mission permanente ait certaines attributions de représentation. M. Rosenne a appelé l'attention de la Commission sur le fait que les documents officiels de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées emploient l'expression "représentants permanents".

81. En ce qui concerne l'alinéa *c*, il est exact que la mission permanente peut négocier, mais non sur toutes les questions. Par exemple, elle ne peut pas conclure un traité, comme cela résulte de l'article 12 (A/CN.4/203/Add.2). Le projet contient d'ailleurs d'autres articles restreignant le droit de représentation comme le droit de négociation.

La séance est levée à 18 heures.

\* M. Castrén.

## 951<sup>e</sup> SÉANCE

Mardi 11 juin 1968, à 10 heures

Président : M. Erik CASTRÉN

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Amado, M. Bartoš, M. El-Erian, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Ramongasoavina, 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 6 (Fonctions d'une mission permanente) (suite)<sup>1</sup>

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 6.

2. M. KEARNEY déclare partager jusqu'à un certain point les préoccupations de M. Ago au sujet du délicat problème de la représentation posé par l'alinéa *b*. Le libellé de cette disposition pourrait être interprété comme affectant les arrangements politiques d'ordre interne de l'Etat d'envoi relatifs à la représentation auprès des organisations internationales. On pourrait le considérer comme préjugant la question de savoir qui a qualité pour représenter un Etat déterminé; des difficultés pourraient alors se présenter si l'Etat d'envoi désirait nommer une personnalité importante pour agir en qualité de représentant de cet Etat pour un objet particulier, au lieu du représentant permanent.

3. M. Kearney approuve l'idée que l'article 6 devrait revêtir la forme d'un article descriptif, ce qui permettrait dans une large mesure d'éviter ces difficultés d'ordre politique.

4. M. OUCHAKOV, rappelant que M. Reuter a posé la question de savoir si l'article 6 est descriptif ou s'il énonce des règles juridiques supplétives, déclare qu'à son avis cet article est plutôt descriptif, tout comme l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques<sup>2</sup>, qui débute de façon analogue — "Les fonctions d'une mission diplomatique consistent notamment à : " — et qui continue par l'énumération de quelques fonctions. Il serait difficile de considérer une telle formule comme énonçant une règle : le mot "consistent" évoque l'idée d'une description plutôt que celle d'une règle, et le mot "notamment" indique en outre que la description n'est pas exhaustive. Tout au plus peut-on dire qu'il y a un mélange des deux éléments dans de tels articles, dont le contenu finit par représenter en quelque sorte des règles juridiques supplétives. La rédaction de l'article 6 pourrait sans doute être améliorée, mais il ne faut pas vouloir y énoncer formellement une règle juridique supplétive.

<sup>1</sup> Voir séance précédente, par. 27.

<sup>2</sup> Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 99.