

Document:-  
**A/CN.4/SR.959**

**Compte rendu analytique de la 959e séance**

sujet:  
**<plusieurs des sujets>**

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>)*

959<sup>e</sup> SÉANCE

Vendredi 21 juin 1968, à 10 h 5

Président : M. José María RUDA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. El-Erian, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, 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 14 (Effectif de la mission permanente)<sup>1</sup> *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 14 du projet du Rapporteur spécial (A/CN.4/203/Add.2).

2. Sir Humphrey WALDOCK dit que les Etats hôtes sont nombreux actuellement dans le monde et qu'ils sont très pointilleux pour l'admission des missions permanentes sur leur territoire. Il serait donc sage que le projet contienne une disposition du genre de l'article 14, qui serait énoncée comme une règle de droit.

3. De l'avis de sir Humphrey, la Commission devrait prendre garde lorsqu'il s'agit d'énoncer des règles sous forme de directives ou de recommandations plutôt que sous forme de règles de droit. Il est exact que le paragraphe 1 de l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques<sup>2</sup> dispose que les membres du personnel diplomatique de la mission auront "en principe" la nationalité de l'Etat d'envoi, mais les deux paragraphes suivants énoncent des dispositions qui sont, en fait, des règles de droit.

4. S'il devait être stipulé à l'article 14 que l'effectif des missions permanentes ne dépassera pas la limite de ce qui est "raisonnable et normal", il serait quelque peu étrange que cette disposition demeure une simple directive; il s'ensuivrait en effet que si l'Etat agissait d'une façon qui ne serait pas raisonnable et normale, la question ne concernerait que sa propre conscience.

5. Comme M. Kearney, sir Humphrey Waldock pense que le membre de phrase "eu égard aux circonstances et conditions qui règnent dans l'Etat hôte" doit être maintenu puisque, comme l'a souligné M. Ramangasoavina, l'Etat hôte est celui que la règle intéresse le plus.

6. Cependant, partageant en cela l'avis de M. Reuter, il estime qu'il faudrait déplacer tout le membre de phrase qui commence par ces mots, de manière à mettre davantage l'accent sur les besoins de l'organisation, puisqu'ils constituent le critère principal pour déterminer ce qui est "raisonnable et normal".

7. Le Comité de rédaction ferait bien d'étudier la suggestion de M. Kearney tendant à rédiger comme suit le début de l'article 14 : "L'effectif de la mission permanente ne dépassera pas les limites de ce qui est raisonnable et normal...".

8. M. Ustor a proposé d'insérer une disposition concernant les consultations en cas de différends entre les parties; c'est une suggestion qui mérite un examen attentif et sir Humphrey espère que le Comité de rédaction en tiendra compte. Une telle disposition sera particulièrement souhaitable si l'article doit, comme il l'espère fermement, avoir la valeur d'une règle de droit.

9. M. YASSEEN fait observer que lorsqu'un Etat accepte l'établissement sur son territoire du siège d'une organisation internationale, il est présumé avoir accepté que soient remplies toutes les conditions du bon fonctionnement de l'organisation. Naturellement, l'Etat hôte est, comme tout Etat, souverain sur son territoire et peut soumettre à une réglementation particulière les étrangers qui y résident. Mais les limitations qui pourraient être imposées à l'effectif d'une mission permanente auprès d'une organisation internationale doivent s'apprécier à la lumière des exigences du bon fonctionnement de cette organisation. Il convient donc de se soucier ici non pas des circonstances et conditions qui règnent dans l'Etat hôte, mais du bon fonctionnement de l'organisation.

10. Quant à l'emploi du conditionnel, il n'est pas heureux parce qu'il souligne trop le caractère de recommandation de cet article.

11. M. BARTOŚ rappelle que, lors de l'élaboration des conventions sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires, la Commission n'avait pas été favorable à une limitation de l'effectif des missions. La thèse de la Commission était que l'Etat d'envoi décidait souverainement du nombre de personnes nécessaires pour que sa mission puisse remplir ses fonctions. C'est à Vienne, en 1961, qu'une écrasante majorité des Etats a fait prévaloir une autre thèse, selon laquelle il appartient à l'Etat de réception de trancher la question du caractère raisonnable de l'effectif de la mission, à la condition de ne faire aucune discrimination.

12. Lorsque la Commission a examiné le projet d'articles sur les missions spéciales, elle a voulu, sans aller à l'encontre des clauses adoptées à Vienne, se ranger à une solution moins rigoureuse<sup>3</sup> et M. Bartoś pense que c'est cette dernière solution dont le Rapporteur spécial s'est inspiré dans le présent projet. C'est pourquoi l'article 14 exprime plus une recommandation qu'une règle juridique.

13. Si l'on veut adopter une règle juridique stricte, il faut dire quels seront, parmi les intérêts en présence, ceux qui prévaudront et détermineront la teneur de la règle. On a soutenu la théorie de la primauté des intérêts de l'organisation, c'est-à-dire des exigences de son bon fonctionnement. Cependant, dans la pratique, les organisations n'ont rien à voir dans les décisions concernant l'effectif des missions permanentes.

14. La question s'est posée de savoir si les missions permanentes devaient avoir un effectif stable ou une densité plus ou moins grande selon les circonstances. Dans

<sup>1</sup> Voir séance précédente, par. 37.

<sup>2</sup> Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 101.

<sup>3</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Supplément No 9*, p. 7, art. 8.

la pratique, les Etats ont toujours étoffé leurs missions permanentes lorsque les circonstances l'exigeaient. Ainsi, lors des négociations Kennedy, tous les Etats intéressés ont renforcé la section économique de leurs missions en augmentant le nombre des conseillers spécialisés. On peut encore citer l'exemple des missions d'Israël et des pays arabes, qui ont estimé nécessaire d'adjoindre à leurs représentants de nombreux conseillers spécialisés lors des derniers événements. L'effectif d'une mission permanente dépend donc des besoins de l'Etat d'envoi en fonction des circonstances. Les intérêts de l'Etat d'envoi doivent être respectés par l'Etat hôte, qui ne peut être autorisé à limiter arbitrairement l'importance de l'effectif d'une mission. D'ailleurs, l'Etat hôte qui a accepté la présence d'une organisation internationale sur son territoire doit supporter de bonne foi les charges qui en découlent et ne peut empêcher les missions permanentes de travailler normalement en fonction de leurs besoins, car cela nuirait au bon fonctionnement de l'organisation internationale.

15. Il est intéressant de noter que les malentendus entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique ont toujours pu être réglés à l'amiable. On pourrait envisager de retenir une solution analogue dans le texte même de l'article 14.

16. Il y a une difficulté qui n'a été abordée ni par les précédents orateurs ni dans le commentaire. Il s'agit du cas des missions permanentes qui représentent l'Etat d'envoi auprès de plusieurs organisations qui n'ont pas toutes leur siège dans le même Etat. On peut en effet se demander si l'effectif entier de ces missions peut se transporter librement, selon les besoins de l'Etat d'envoi, sur le territoire de l'Etat hôte de telle ou telle organisation. La question se pose de temps en temps dans la pratique et il faut décider si on la passera ou non sous silence, non seulement dans l'article, mais même dans le commentaire. Des difficultés peuvent naître du fait que tous les Etats hôtes auraient alors le même droit d'invoquer la disposition retenue à l'article 14 quant à l'effectif de la mission permanente en ce qui concerne leur territoire.

17. M. Bartoś est pour une règle juridique qui limiterait le nombre des membres des missions permanentes auprès des organisations internationales. Mais si l'Etat de réception a certainement le droit de sauvegarder ses intérêts d'ordre public, il faut tenir compte des besoins de l'Etat d'envoi en fonction des circonstances et des exigences du fonctionnement de l'organisation. Il faut donc adopter une règle juridique et non une simple recommandation. Enfin, il faut se préoccuper du cas des missions permanentes accréditées auprès de plusieurs organisations internationales qui n'ont pas toutes leur siège dans le même Etat.

18. M. EUSTATHIADES approuve, dans l'ensemble, le principe énoncé à l'article 14 et la ligne de conduite que le Rapporteur spécial a adoptée. Toutefois, mieux vaudrait prévoir que l'Etat d'envoi sera rigoureusement tenu de respecter certaines limites quant à l'effectif de sa mission permanente que se contenter de dire qu'il devra s'efforcer de le faire. En effet, dans le deuxième cas, si une contestation surgit, l'Etat d'envoi pourra toujours prétendre qu'il a fait tout son possible et alors il n'y aura pas de solution. Fixer une obligation stricte clarifierait la situation.

19. D'autre part, il n'est pas absolument nécessaire de mentionner les besoins de la mission. En effet, l'article 6 du projet décrit les fonctions de la mission et il va de soi que pour les remplir la mission doit être autorisée à avoir le personnel voulu.

20. Il est certain que la question de l'effectif des missions permanentes intéresse l'Etat hôte; cependant, celui-ci ne devrait pas pouvoir intervenir dans une contestation portant sur l'effectif *in concreto*. C'est au moment de l'élaboration des accords de siège que doivent être pris en compte les intérêts de l'Etat hôte.

21. L'article 14 met l'obligation à la charge de l'Etat d'envoi, mais la solution des différends éventuels réside dans des négociations entre l'Etat hôte et l'organisation internationale. Il faut faire de l'organisation la gardienne des intérêts de l'Etat hôte. Cet aspect de la question est abordé à la fin du paragraphe 5 du commentaire, mais il conviendrait peut-être de le dégager plus clairement.

22. En définitive, les besoins de l'organisation ont un rôle essentiel qu'il importe de mettre en lumière. Si, au lieu de se borner à développer cela dans le commentaire, on veut mettre l'accent dans l'article même sur le rôle de l'organisation internationale, l'article 14 pourrait être ainsi libellé: "L'Etat d'envoi est tenu de veiller à ce que l'effectif de sa mission permanente ne dépasse pas les limites de ce qui est raisonnable et normal, eu égard aux besoins de l'organisation, compte tenu des circonstances et conditions régnant dans l'Etat hôte." Ainsi, le problème de l'effectif des missions permanentes serait débattu lors de l'élaboration de l'accord de siège, et si des contestations naissent, ou si l'accord de siège est muet sur la question, c'est à l'organisation internationale qu'il appartiendra d'apprécier la situation.

23. M. CASTAÑEDA félicite le Rapporteur spécial d'avoir su trouver une formule qui concilie des intérêts et des facteurs en conflit. L'article 14 n'énonce pas une règle juridique; il fournit une directive, une recommandation. Cela résulte du texte même de l'article et des explications données au paragraphe 1 du commentaire. Cette solution est la bonne, car si l'on imposait à l'Etat d'envoi l'obligation catégorique de limiter l'effectif de sa mission permanente, l'Etat hôte ou l'organisation internationale aurait corrélativement le droit d'exiger cette limitation. On aurait ainsi dénaturé la situation en l'assimilant abusivement à celle des missions diplomatiques ordinaires.

24. Dans le cas des missions diplomatiques, il est compréhensible que l'Etat de réception puisse limiter l'effectif de la mission de l'Etat d'envoi puisqu'il peut, en dernier ressort, refuser de consentir à la présence de la mission diplomatique d'un Etat donné. Mais l'Etat hôte d'une organisation internationale n'a pas ce droit. Il y a une différence fondamentale entre les deux cas. En outre, on courrait le risque de donner à l'Etat hôte le droit d'entraver la marche des travaux de la mission. La bonne solution est donc celle qui est indiquée au paragraphe 5 du commentaire, à savoir que l'Etat d'envoi peut choisir librement les membres de sa mission permanente.

25. Mais ce droit ne peut pas être un droit absolu; il trouve sa limite dans la recommandation qui est faite à l'Etat d'envoi de tenir compte d'un certain nombre de facteurs. S'il ne s'agit pas dans l'article 14 d'une obligation juridique d'exécuter le contenu de cette recommandation, cela ne veut pas dire non plus que cette recommandation soit purement morale. Comme l'a dit le juge

Lauterpacht dans son opinion individuelle jointe à l'Avis de la Cour internationale de Justice du 7 juin 1955 (Sud-Ouest africain — Procédure de vote), il n'y a pas obligation juridique d'exécuter les recommandations de l'Organisation des Nations Unies<sup>4</sup> mais obligation d'en tenir compte de bonne foi; celui qui ne le fait pas se place hors de l'ordre normatif de l'organisation. La valeur juridique de la recommandation envisagée à l'article 14 est du même ordre.

26. Remplacer "devrait" par "est tenu" serait dangereux car on donnerait ainsi l'impression que l'Etat hôte jouit d'un droit plus fort que ce n'est le cas en réalité. M. Castañeda préfère que l'on ajoute "en principe", comme le propose M. Reuter.

27. Quant à la liste des facteurs dont il faut tenir compte, il est exact que le Rapporteur spécial n'a pas eu l'intention d'instituer entre eux une hiérarchie. Cependant, M. Castañeda estime qu'il serait bon de mettre en premier lieu les besoins de l'organisation et en dernier lieu ceux de l'Etat hôte.

28. M. ALBÓNICO ne pense pas qu'il soit nécessaire de tellement s'étendre sur l'article 14, car dans la plupart des cas il ne soulèvera pas de problèmes importants. Les missions permanentes auprès des organisations internationales sont généralement constituées avec le plus grand soin : l'Etat membre n'envoie que le personnel strictement nécessaire, l'organisation est heureuse de recevoir la mission et, pour des raisons de prestige, l'Etat hôte n'élève jamais d'objection contre le nombre des membres de la mission.

29. L'article 14 est fort différent du paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention de Vienne, aux termes duquel c'est l'Etat de réception qui décide de ce qui est "raisonnable et normal", alors que selon l'article 14 c'est l'Etat d'envoi qui est juge.

30. L'article 14 doit certainement être maintenu, mais il faut que la Commission garde présents à l'esprit deux points essentiels : premièrement, les intérêts de l'organisation, et, deuxièmement, les intérêts de l'Etat d'envoi. Dans la pratique, les intérêts de l'Etat hôte sont toujours protégés par un accord de siège.

31. M. AMADO s'élève, une fois de plus, contre l'emploi des termes "raisonnable" et "normal", relents du XVII<sup>e</sup> siècle qui ne veulent plus rien dire de nos jours.

32. Quant à savoir s'il faut poser une véritable règle juridique ou énoncer une simple recommandation dans un texte comme l'article 14, la question est difficile à trancher. M. Amado appuie la solution préconisée par M. Castañeda, qui se prononce résolument en faveur d'une recommandation.

33. Force est de constater que le texte du Rapporteur spécial a résisté à la discussion. Le seul problème est maintenant de savoir s'il sera renvoyé purement et simplement au Comité de rédaction ou s'il faut en plus y introduire la notion de bonne foi, dont plusieurs orateurs ont fait mention.

34. Sir Humphrey WALDOCK ne saurait accepter l'attitude à l'égard de l'Etat hôte envisagée par M. Yasseen; il se peut qu'aujourd'hui de nombreux Etats soient désireux d'accueillir des organisations internationales mais, du

point de vue juridique et pratique, la question comporte deux aspects. En outre, lorsque les Etats membres d'une organisation décident de choisir un siège pour celle-ci, ils n'ignorent pas la situation qui règne dans l'Etat hôte qu'ils choisissent.

35. Sir Humphrey Waldock persiste à penser que le point important est de savoir si l'article 14 doit établir une règle de droit ou énoncer une simple directive. A son avis, c'est en dernier ressort seulement que la Commission devrait recourir à des recommandations ou à des directives lorsqu'elle élabore des conventions internationales. Une disposition analogue relative à l'effectif de la mission a déjà été acceptée comme règle de droit dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et il ne voit aucune raison de ne pas la considérer comme telle dans l'article 14. La Commission a pour tâche de clarifier, sur le plan juridique, la position entre les parties et de ne rien laisser dans l'ombre, sauf s'il se révèle impossible, en raison du caractère particulièrement délicat d'un problème donné, de parvenir à un accord général sur autre chose qu'un principe exprimé sous la forme d'une "directive".

36. Ainsi qu'il ressort nettement du commentaire du Rapporteur spécial, les missions permanentes sont accréditées auprès de l'organisation elle-même, et non auprès de l'Etat hôte. Il s'ensuit que l'Etat hôte ne bénéficie même pas de la protection habituelle que constitue la nécessité de l'agrément donné par lui; il est donc d'autant plus nécessaire d'énoncer l'article 14 comme une règle de droit. Certes les différends qui peuvent surgir entre Etats hôtes et Etats d'envoi au sujet de l'effectif des missions permanentes sont rares, mais il s'en est déjà produit au sujet de l'effectif de missions diplomatiques; aussi est-il extrêmement souhaitable que l'Etat hôte soit protégé par une règle de droit.

37. Bien qu'il soit persuadé que les Etats hôtes ne feront pas de difficulté pour accepter des missions permanentes à moins que celles-ci n'atteignent un effectif vraiment démesuré, sir Humphrey Waldock appuie la proposition de M. Ustor tendant à faire figurer dans l'article 14 une disposition prévoyant que les différends entre les parties seront réglés par voie de consultations. Il ne fait aucun doute que les Etats hôtes continueront d'encourager la présence d'organisations internationales sur leur territoire, mais il se pourrait qu'ils ne ratifient pas la convention envisagée s'ils estiment n'être pas suffisamment protégés contre des missions comptant un effectif trop nombreux. Le Conseil de l'Europe, par exemple, illustre le cas où une convention sur les privilèges et immunités n'a pas été ratifiée par l'Etat hôte.

38. M. NAGENDRA SINGH dit qu'il convient de féliciter le Rapporteur spécial de l'excellent article qu'il a rédigé. Si l'on en juge d'après l'usage observé jusqu'ici, l'effectif d'une mission permanente est une question qui appelle un règlement tripartite entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation en cause; au paragraphe 5 de son commentaire, le Rapporteur spécial a mis en évidence cet aspect tripartite de la question. Plusieurs membres ont proposé de supprimer entièrement l'article 14, mais M. Nagendra Singh estime qu'il est essentiel de le maintenir dans l'intérêt des trois parties.

39. On s'est également demandé si l'article 14 devait se présenter sous la forme d'une simple recommandation ou prendre le caractère obligatoire d'une règle de droit. N. Nagendra Singh pense, comme sir Humphrey Waldock,

<sup>4</sup> Voir *C.I.J., Recueil 1955*, p. 114 et suiv.

que la question est d'une importance telle qu'elle mérite de faire l'objet d'un énoncé juridique formel. En particulier, vu l'importance capitale de l'aspect tripartite, il devrait en être fait mention dans le corps de l'article plutôt que dans le commentaire.

40. M. Nagendra Singh ne voit pas d'inconvénient majeur à insérer dans l'article un membre de phrase prévoyant des consultations en cas de différends, comme l'a proposé M. Ustor, mais si l'on accepte le principe tripartite il en découlera *ipso facto* que les trois parties devront être consultées si un différend surgit.

41. On a également soutenu que les intérêts de l'organisation devraient avoir priorité sur ceux de l'Etat d'envoi et de l'Etat hôte. Toutefois, dès lors que l'on accepte le principe tripartite, la question de savoir qui a priorité ne revêt plus une importance capitale; il s'agit plutôt d'une question de protocole.

42. On a encore fait valoir que la clause de restriction "eu égard aux circonstances et conditions qui règnent dans l'Etat hôte" est trop vague; mais elle ne l'est pas plus que les mots "raisonnable et normal", qui sont eux aussi d'une importance capitale pour ce qui est de limiter l'effectif de la mission permanente. Si l'on accepte ces termes, il faut accepter aussi le dernier membre de phrase et reconnaître qu'il est tout aussi important.

43. M. Nagendra Singh appuie la proposition de M. Kearney tendant à remplacer le premier membre de phrase de l'article 14 par les mots "L'effectif de la mission permanente ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable et normal..."

44. M. OUCHAKOV peut accepter l'article 14 tel qu'il est proposé par le Rapporteur spécial. Cet article contient essentiellement deux idées: premièrement, dès lors qu'il a accepté qu'une organisation internationale s'installe sur son territoire, l'Etat hôte doit supporter toutes les conséquences de son acte; deuxièmement, l'Etat d'envoi, en exerçant son pouvoir de libre nomination du personnel de la mission spéciale, doit agir de bonne foi et prendre en considération les circonstances dont il est fait mention dans l'article, y compris les "circonstances et conditions qui règnent dans l'Etat hôte". M. Ouchakov estime que la mention de ces circonstances et conditions peut être maintenue dans l'article, mais il ne serait pas opposé non plus à ce qu'elle soit supprimée, selon la suggestion de M. Tabibi.

45. Parmi les éléments nouveaux que l'on a proposé d'introduire dans l'article, on a envisagé notamment de prévoir des consultations tripartites entre l'Etat d'envoi, l'Etat hôte et l'organisation. Selon M. Ouchakov, une telle adjonction modifierait le sens de l'article, car ces consultations prétendument tripartites se réduiraient pratiquement à des négociations bilatérales entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte, qui auraient lieu à l'initiative de l'Etat hôte et dans lesquelles l'organisation ne jouerait aucun rôle. Le résultat serait donc contraire aux principes que l'on veut énoncer dans l'article 14.

46. Dans la dernière phrase du paragraphe 5 du commentaire, il semble que le Rapporteur spécial ait envisagé des consultations portant non pas sur l'effectif de la mission permanente mais sur les personnes qui la composent. De telles consultations ont lieu dans la pratique. Lorsque l'Etat hôte a quelque objection à faire à la présence d'une certaine personne, des consultations tripar-

tes s'imposent car l'organisation doit pouvoir dire si la présence de cette personne est nécessaire pour que la mission permanente puisse accomplir sa tâche.

47. Reste à savoir s'il est possible de déroger aux dispositions de l'article 14. Pour M. Ouchakov, des dérogations sont possibles dans des cas particuliers ou pour des organisations particulières, et la dérogation s'effectue de la manière indiquée par M. Eustathiades, c'est-à-dire au moyen de l'accord de siège. Si l'Etat hôte veut poser la question de l'effectif des missions permanentes, il doit le faire lors de la négociation de l'accord de siège.

48. L'article 14 peut être renvoyé au Comité de rédaction, qui peut chercher à en améliorer la forme.

49. M. TSURUOKA accepte l'article 14 sous la forme proposée. Les idées exprimées dans cet article se ramènent à deux points essentiels: d'une part, l'effectif de la mission permanente doit, ou peut, être assez grand pour que la mission permanente puisse accomplir les fonctions prévues dans l'article 6 du projet; d'autre part, en fixant l'effectif de sa mission permanente, l'Etat d'envoi doit tenir compte des circonstances et conditions qui règnent dans l'Etat hôte. Ainsi formulé, l'article 14 est satisfaisant et utile.

50. Si l'on posait en principe que l'effectif de la mission permanente "doit" être suffisant pour que celle-ci puisse s'acquitter de ses fonctions, on risque d'introduire un élément d'appréciation subjectif. Les Etats membres d'une organisation internationale pourraient se demander si la mission permanente d'un certain Etat dispose d'un personnel suffisamment nombreux pour pouvoir accomplir sa tâche. Mieux vaut donc ne pas énoncer d'obligation mais prévoir une simple faculté. L'exercice de cette faculté exige du bon sens et de la bonne foi. Tant que l'Etat d'envoi fait preuve de ces deux qualités, l'Etat hôte qui a accepté que l'organisation s'établisse sur son territoire n'a pas le droit d'élever d'objections concernant l'effectif de la mission permanente.

51. M. BARTOŠ souligne que l'Etat hôte est conscient de sa propre situation, des conditions normales sur son territoire, lorsqu'il assume la charge d'admettre des missions permanentes. L'Etat hôte ne peut donc pas, ensuite, invoquer cette situation pour élever des objections, sauf toutefois lorsque les circonstances sont extraordinaires, comme il peut arriver de temps en temps. Les Etats d'envoi doivent, par conséquent, tenir compte des circonstances extraordinaires qui peuvent se produire dans l'Etat hôte.

52. Quant à la règle qui s'appuie sur la notion de ce qui est "raisonnable et normal", M. Bartoš l'accepte dans l'espoir qu'elle deviendra un jour une véritable règle juridique. Ce résultat sera obtenu lorsqu'il y aura une possibilité de jugement, soit par la voie de l'arbitrage obligatoire, en vertu d'un protocole additionnel, ainsi qu'il a été fait dans de nombreuses conventions, soit par renvoi à la Cour internationale de Justice. Faute de telles dispositions, la règle est sans valeur pratique et peut engendrer l'arbitraire et le désordre.

53. M. STAVROPOULOS (Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies) dit que s'il avait eu à rédiger une disposition concernant l'effectif de la mission permanente, il aurait été enclin à se servir de termes analogues à ceux qui sont utilisés dans la conclusion du

paragraphe 5 du commentaire, en commençant par une phrase comme celle-ci : "Le principe de la liberté de l'Etat d'envoi quant à la composition de sa mission permanente et au choix de ses membres est reconnu." Suivrait une phrase disant en substance que la liberté en question n'en est pas moins soumise à certaines restrictions et que l'effectif de la mission ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable et normal. Cette disposition se terminerait par une phrase disant que toute difficulté qui pourrait surgir sera réglée par voie de "consultations entre l'Etat hôte, l'organisation intéressée et l'Etat d'envoi, eu égard aux besoins de la mission en cause et de l'organisation intéressée et à la situation particulière de l'Etat hôte".

54. Les questions visées à l'article 14 sont de caractère tripartite plutôt que bilatéral. Il est donc essentiel qu'elles ne fassent pas simplement l'objet d'un accord entre deux des parties, à savoir l'Etat d'envoi et l'Etat hôte. L'organisation intéressée a toujours un rôle à jouer et, en fait, dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, celle-ci participe toujours à la solution du problème.

55. Au paragraphe 3 du commentaire, le Rapporteur spécial a cité un passage de l'article V (sect. 15, 2) de l'Accord relatif au Siège<sup>5</sup>, qui a la teneur suivante : "Tous membres permanents de leur personnel qui seront désignés suivant accord entre le Secrétaire général, le Gouvernement des Etats-Unis et le Gouvernement de l'Etat intéressé". A première vue, ce membre de phrase semblerait établir indiscutablement que le Secrétaire général est compétent en la matière. Cependant, selon l'interprétation qu'en a donnée le Département d'Etat des Etats-Unis, le rôle du Secrétaire général se limite à prendre initialement une décision formelle. Le Département d'Etat n'a pas reconnu que le Secrétaire général puisse intervenir dans le règlement de difficultés pouvant surgir par la suite à propos de la composition d'une mission permanente.

56. Se fondant sur l'expérience qu'il a des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies, M. Stavropoulos peut affirmer que la question de l'effectif réel de ces missions n'a pratiquement jamais soulevé de difficultés. Celles qui se sont produites avaient trait au choix des personnes et, dans le cas de l'emploi d'un étranger par un Etat d'envoi, à la nationalité de celui-ci. C'est dans des consultations tripartites entre l'organisation, l'Etat d'envoi et l'Etat hôte qu'il faut chercher la solution de ces problèmes.

57. M. Stavropoulos a le sentiment que la question des privilèges et immunités des missions permanentes ne doit absolument pas être traitée dans un projet de convention. Il existe déjà de nombreux accords sur les privilèges et immunités des organisations internationales, des représentants auprès des organisations internationales et des membres du personnel de ces organisations; il ne faut pas chercher à les invalider en rédigeant une convention unique qui aurait pour but de les remplacer.

58. Etant donné que le projet d'articles doit plutôt servir à faciliter l'interprétation des règles en vigueur qu'à fournir la base d'un projet de convention, M. Stavropoulos estime que le texte des articles ne devrait pas être aussi laconique.

59. Le Conseiller juridique voudrait appeler l'attention de la Commission sur l'article 21, relatif aux facilités en

général, aux termes duquel une organisation est tenue "d'accorder à la mission permanente les facilités requises pour l'accomplissement de ses fonctions". Il espère que cet article ne sera pas interprété comme signifiant que l'organisation serait tenue de fournir des facilités, telles que locaux administratifs, secrétaires, etc., qui ne sont pas prévues dans son budget.

60. M. EL-ERIAN annonce qu'il répondra à la prochaine séance aux divers points soulevés par le Conseiller juridique.

### Questions diverses

[Point 8 de l'ordre du jour]

#### RATIFICATION DES CONVENTIONS DE CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL

61. Le PRÉSIDENT invite M. Ago à prendre la parole sur la question qu'il a soulevée au cours de l'examen des points 4 et 6 de l'ordre du jour<sup>6</sup>; à la suite de la déclaration du Conseiller juridique.

62. M. AGO dit que le problème qu'il veut poser est celui du sort des conventions qui portent codification du droit international.

63. Ces conventions sont différentes des conventions multilatérales ordinaires. Sauf dans des cas particuliers, ces dernières ayant été adoptées, entrent en vigueur lorsque le nombre requis de ratifications ou d'adhésions a été réuni, après quoi elles lient un nombre plus ou moins grand d'Etats, tandis que ceux qui n'y sont pas parties restent en dehors du régime institué. Mais lorsqu'il s'agit de codification du droit international, le but visé n'est réellement atteint que si chaque convention devient en fait le droit général en la matière et cela ne se réalise que si la convention lie un groupe d'Etats suffisamment important non seulement par son nombre mais encore par son caractère représentatif; une convention de codification du droit international doit exprimer le consensus de la communauté internationale.

64. Si une convention de codification du droit international ne lie qu'un groupe d'Etats trop restreint, soit par le nombre, soit par l'importance, soit par la répartition géographique, le résultat obtenu risque d'être à l'opposé de celui qui était recherché : au lieu d'augmenter la sécurité et la certitude des relations internationales, on aboutit à une situation incertaine puisque s'il y a quelques Etats qui suivent les règles inscrites dans la nouvelle convention, il y en a d'autres qui se réclament de l'ancien droit coutumier, si bien qu'on finit par ne plus savoir quel est le droit en la matière.

65. La codification, telle qu'elle est actuellement pratiquée, comporte plusieurs phases. La première est celle de la préparation; la Commission du droit international, qui effectue une grande partie de ce travail, a fait progresser cette phase d'une manière très satisfaisante. La deuxième phase est celle de la conférence diplomatique; convoquées sur simple décision de l'Assemblée générale, bénéficiant d'une aide très efficace du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, travaillant en outre sur des textes qui ont déjà fait l'objet d'une élaboration très poussée, ces conférences donnent généralement de bons

<sup>5</sup> Résolution 169 (II) de l'Assemblée générale.

<sup>6</sup> Voir 957<sup>e</sup> séance, par. 53.

résultats. Malheureusement, pour la troisième et dernière phase, on n'a pas réalisé de tels progrès : soudain l'effort passe du plan collectif au plan individuel, où chaque Etat est seul responsable de décider non seulement de sa participation ou de sa non-participation mais encore du moment où il prendra et où il fera connaître sa décision.

66. Le Secrétariat, dans cette troisième phase, joue un rôle utile mais forcément passif : il enregistre les ratifications, les adhésions, les réserves, l'acceptation ou le rejet des réserves, etc., mais il n'a aucune possibilité de faire pression sur les Etats.

67. Pourtant, il existe une catégorie de conventions pour lesquelles a été institué un système propre à hâter les ratifications et adhésions; ce sont les conventions conclues sous les auspices de l'UNESCO, de l'OMS et de l'OIT. Le système adopté par l'OIT est probablement le plus perfectionné. Il consiste essentiellement en deux mesures. D'une part, l'Etat qui souscrit à une convention s'engage à la soumettre aux organes compétents pour ratification dans un délai de 12 mois après la signature, délai qui dans certains cas peut être porté à 18 mois. D'autre part, l'Etat intéressé doit faire rapport au secrétariat sur la marche de la procédure; s'il y a du retard, il doit en indiquer les raisons et, par la suite, présenter périodiquement des rapports sur les progrès réalisés, en indiquant éventuellement les raisons pour lesquelles la ratification ne peut avoir lieu. Sans être très lourdes pour les Etats, ces mesures sont néanmoins efficaces, comme le prouve le nombre de ratifications obtenues pour les conventions internationales du travail. Les conventions étant généralement adoptées à la majorité des deux tiers, il est évident que les Etats qui ont le sens de leur responsabilité ne voteront pas pour un texte en sachant qu'ils ne veulent pas le ratifier.

68. Si les ratifications tardent tellement, ce n'est pas par hostilité délibérée, c'est plutôt à cause de la lourdeur du mécanisme par lequel les Etats établissent leur consentement à être liés. En outre, les gouvernements et les parlements ont d'autres soucis et se laissent accaparer par des problèmes plus urgents. Si donc le gouvernement est obligé d'entamer la procédure de ratification dans un certain délai et si, en cas de défaillance, il est obligé de fournir des explications — ce qui est toujours un peu désagréable — il sera tout naturellement enclin à faire le nécessaire pour obtenir le résultat recherché.

69. Les observations qui précèdent ne constituent qu'une introduction au sujet. M. Ago a l'intention de présenter la question de façon plus complète dans un rapport écrit, et il souhaite que la Commission puisse alors procéder à un échange de vues sur la question et sur les moyens d'obtenir que les Etats se lient par les conventions de codification. Un amendement de la Charte serait sans doute un processus trop long, mais la Commission pourrait proposer à l'Assemblée générale d'adopter une recommandation à ce sujet.

70. On pourrait aussi songer à la voie qui avait été proposée à l'époque de la Société des Nations, celle de protocoles adoptés en même temps que les conventions et dans lesquels les Etats s'engageraient à soumettre la convention aux organes compétents pour ratification dans un temps donné, faute de quoi ils devraient faire rapport au Secrétaire général. Le renforcement du rôle du Secrétariat en cette matière serait peut-être un élément particulièrement important pour le succès de la codification dans sa dernière phase.

71. M. TABIBI souligne que la question posée par M. Ago est d'une importance capitale pour la réalisation des objectifs énoncés à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'Article 13 de la Charte des Nations Unies.

72. Le retard de la ratification des conventions par les pays d'Afrique et d'Asie s'explique par des raisons assez différentes de celles qui interviennent dans les pays d'Europe et d'Amérique. Les nouveaux pays d'Afrique et d'Asie sont tellement absorbés par des problèmes urgents qu'ils ne sont pas en mesure d'assimiler la masse de documents qu'ils reçoivent de l'Organisation des Nations Unies.

73. Dans ce domaine, l'Organisation pourrait aider les Etats de plusieurs manières. La première serait de publier chaque année une liste mise à jour des signatures, ratifications et adhésions pour tous les traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire.

74. Un autre moyen consisterait à inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée générale une question relative aux renseignements communiqués par le Secrétaire général sur la situation des conventions multilatérales. Les indications que le Secrétaire général donnerait à ce titre permettraient aux représentants siégeant à la Sixième Commission de savoir quelles conventions doivent encore être ratifiées par leur pays.

75. Une action est également possible dans le cadre du Comité administratif de coordination, qui est formé des chefs des secrétariats des institutions spécialisées, sous la présidence du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Cet organisme pourrait créer un comité composé des conseillers juridiques des diverses institutions spécialisées, qui se réunirait chaque année pour examiner la situation des conventions multilatérales.

76. M. YASSEEN souligne que le problème est très important en ce qui concerne les conventions générales de codification, qui ont pour but d'établir de nouvelles règles de droit international, bien que ces conventions, même non ratifiées, puissent être le point de départ d'une coutume générale. Certes, on ne peut pas forcer les Etats; la ratification est leur prérogative. Mais l'expression de leur volonté est parfois entravée par des raisons qui n'ont rien à voir avec leurs intérêts essentiels, ni avec leur souveraineté.

77. Il n'est sans doute pas possible de trouver rapidement une solution, mais la question devrait être inscrite à l'ordre du jour de la Commission ou à celui de l'Assemblée générale et faire l'objet d'une étude approfondie.

78. M. EUSTATHIADES approuve l'initiative de M. Ago et fait siennes les observations de M. Yasseen. Le problème a des aspects politiques et techniques divers et très complexes, que la Commission et l'Assemblée générale doivent étudier minutieusement. Les résultats obtenus par certaines organisations sont encourageants, mais ne signifient pas forcément que le système puisse être généralisé. Pour lutter contre la tendance à voter un peu à la légère dans les conférences et même à signer, sans songer vraiment à s'engager par la suite en ratifiant, le moyen de pression le plus efficace serait de fixer, dans chaque convention de codification, le délai dans lequel les Etats sont autorisés à déposer leur instrument de ratification ou d'adhésion. Ce moyen ne porterait nulle atteinte à la souveraineté des Etats ni à leur droit de ratifier ou de

refuser la ratification, puisqu'il y aurait engagement volontairement accepté de procéder de la façon indiquée. On pourrait, d'ailleurs, prévoir une procédure de prorogation du délai de ratification dans des situations exceptionnelles.

79. M. BARTOŠ rappelle avoir souligné à maintes reprises que le droit international positif reflété dans certaines conventions conclues sous les auspices des Nations Unies n'existe pas seulement pour les Etats qui sont parties à ces conventions.

80. Néanmoins, M. Ago a eu raison de faire observer qu'il n'est pas suffisant que les conventions de codification soient ratifiées par le nombre prescrit d'Etats; la répartition régionale des ratifications et la puissance matérielle et morale des Etats qui ratifient jouent un rôle important. La Commission devrait étudier cette question, en faire mention dès cette année dans son rapport et recommander à l'Assemblée générale de l'inscrire à son propre ordre du jour.

81. M. AMADO applaudit lui aussi à l'initiative de M. Ago. La Commission, qui a le sens de ses responsabilités et qui recherche l'efficacité, doit se préoccuper de la suite donnée à ses travaux, pour le bien de la communauté internationale.

82. M. STAVROPOULOS (Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies) remercie M. Ago d'avoir soulevé un problème d'une extrême importance, où il convient que la Commission assume un rôle de premier plan. La codification du droit international ne consiste pas seulement à énoncer des règles; il est également indispensable de veiller à ce que ces règles soient généralement acceptées.

83. En l'état actuel des choses, le Secrétariat ne joue à cet égard qu'un rôle passif. Lorsqu'une convention de codification est adoptée, le Secrétariat en fournit deux exemplaires à chaque Etat et attend les ratifications. Quand un nouvel Etat devient membre de l'Organisation des Nations Unies, il est de la pratique du Secrétariat de fournir à ce nouveau membre une liste de toutes les conventions qu'il peut signer et parmi celles-ci figurent les conventions de codification.

84. En outre, le Secrétariat fait paraître régulièrement une publication intitulée *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (SR/LEG/SER.D/1), qui mériterait d'être mieux connue. Les délégations posent parfois des questions auxquelles elles auraient pu répondre elles-mêmes en se reportant à cette publication.

85. Le Conseiller juridique est tout à fait d'accord avec M. Ago sur ce qu'il a dit des raisons qui expliquent que des conventions ne soient pas ratifiées. Il est extrêmement rare qu'une convention se heurte à l'opposition d'un Etat; il est beaucoup plus fréquent que l'Etat soit indifférent. De plus, dans certains pays, il se produit des difficultés du fait des relations entre le gouvernement et le parlement; dans d'autres, la ratification tarde soit parce qu'il n'y a pas de section des traités au ministère des affaires étrangères, soit parce que cette section est insuffisamment étoffée.

86. Si la Commission le demandait, le Service juridique lui fournirait volontiers une étude comparative de la situa-

tion des conventions de codification pour lesquelles le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire.

87. M. Stavropoulos tient pour certain que si la Commission faisait figurer dans son rapport un passage traitant du problème posé par M. Ago, la Sixième Commission se saisirait de la question. Bien entendu, c'est seulement après une étude approfondie du problème que des suggestions concrètes pourront être faites en vue de le résoudre.

88. Le PRÉSIDENT constate que l'accord semble être général parmi les membres de la Commission, d'abord pour mentionner dans le rapport qu'un échange de vues préliminaire a eu lieu sur la question soulevée par M. Ago, puis pour inscrire à l'ordre du jour de la Commission une nouvelle question portant sur la ratification des conventions de codification. Le libellé exact de cette question pourra être fixé ultérieurement en consultation avec M. Ago.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 13 h 20.

## 960e SÉANCE

Lundi 24 juin 1968, à 15 h 10

Président : M. José María RUDA

*Présents* : M. Ago, M. Albónico, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Castrén, M. El-Erian, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Rosenne, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, 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]

(reprise du débat de la séance précédente)

ARTICLE 14 (Effectif de la mission permanente)<sup>1</sup> (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 14 du projet du Rapporteur spécial (A/CN.4/203/Add.2).

2. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) dit qu'une des questions fondamentales sur lesquelles est centré le débat est celle du caractère de la règle énoncée à l'article 14. Plusieurs membres ont mis en doute l'opportunité de ce qui constitue une simple règle de conduite, préférant que cet article stipule une véritable obligation juridique.

3. Sans contester que, d'une manière générale, les dispositions des conventions élaborées par la Commission doivent revêtir la forme d'obligations juridiques, le Rapporteur spécial pense qu'il peut y avoir des exceptions à cette règle. Par exemple, le projet d'articles sur le droit

<sup>1</sup> Voir 958e séance, par. 37.