

Document:-
A/CN.4/SR.969

Compte rendu analytique de la 969e 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>)*

Dans ce cas, il n'est fait à l'Etat hôte aucune autre notification que celle de l'absence du chef de la mission permanente et le chargé d'affaires par intérim ainsi désigné exerce *ipso facto* ses fonctions. M. Bartoš se demande si la diplomatie des Etats-Unis n'a pas également adopté cette pratique. Il la trouve commode et pense que cette institution pourrait être prévue sous les organisations internationales, sinon dans le texte, du moins dans le commentaire de l'article 16.

71. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) dit que l'emploi de l'expression "chargé d'affaires" ne s'impose pas absolument et que l'expression "représentant permanent par intérim" serait satisfaisante.

72. Le questionnaire envoyé par la Division de la codification aux institutions spécialisées ne comprenait pas de question sur l'accréditation des représentants permanents par intérim. Pour autant que sache M. El-Erian, l'accréditation n'est requise que pour les représentants permanents. Il doute qu'il soit opportun de modifier cette pratique.

73. La question mentionnée par M. Bartoš pourrait être traitée dans le commentaire et n'a pas besoin d'être réglée dans le texte de l'article.

74. Une raison qui rend la notification nécessaire est que l'on ne peut tenir pour certain que le membre de la mission qui vient en second par ordre d'ancienneté sera désigné comme représentant permanent par intérim.

75. M. KEARNEY dit qu'à sa connaissance les Etats-Unis ont pour pratique constante de notifier à l'Etat hôte la nomination d'un suppléant du chef de mission.

76. Si l'article 16 a pour objet de traiter la question de la notification, peut-être pourrait-il être combiné avec l'article 15.

77. M. EUSTATHIADES signale que si l'on devait prévoir dans le texte de l'article la possibilité de déclarer à l'avance qui sera représentant permanent *ad interim*, il faudrait en modifier le libellé car, dans son état actuel, il part de l'hypothèse que la vacance est réalisée. Sur le fond, M. Eustathiadès estime qu'il faudrait mieux ne pas donner trop d'importance à cette pratique, qui n'est pas à encourager. La personne ainsi désignée comme chargé d'affaires *ad interim* ne serait pas nécessairement le membre le plus ancien de la mission et il pourrait se poser des problèmes délicats quant à la position respective des membres.

78. M. ROSENNE dit que si l'article doit être remanié et limité à la question de la notification, il serait possible de laisser de côté pour le moment la question de l'accréditation.

79. Néanmoins, le poste de chef d'une mission permanente peut être vacant pendant un laps de temps considérable, de sorte qu'en fin de compte il pourra être nécessaire de poser la règle de l'accréditation. Les deux rapports du Secrétaire général sur les missions permanentes pour les années 1966 et 1967⁹ rendent compte de la situation existante; ils indiquent qu'en décembre 1966 et en décembre 1967, au moins deux missions au Siège des Nations Unies étaient encore dirigées par des représentants permanents par intérim. Il serait peut-être possible

⁹ A/6527 et A/7000.

de réunir des informations supplémentaires sur la question, pour examen lors de la seconde lecture du projet d'articles, ce qui aiderait la Commission à parvenir à une décision.

80. M. TABIBI dit qu'il faut éviter un excès de rigidité, parce que la pratique varie grandement dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées. En règle générale, le membre de la mission permanente qui vient en second par ordre d'ancienneté est désigné comme représentant permanent par intérim, mais il n'en est pas toujours ainsi.

81. M. OUCHAKOV estime que cet article a pour objet de prévoir non seulement la notification du nom du chargé d'affaires *ad interim*, mais l'institution elle-même. A son avis, par conséquent, la règle énoncée dans l'article 16 n'a pas sa place à l'article précédent.

82. M. BARTOŠ signale que, dans la pratique diplomatique, il arrive qu'il n'y ait pas toujours de représentant permanent titulaire. Par exemple, on peut ouvrir une mission permanente en nommant d'abord un chargé d'affaires par intérim dans l'attente de la venue d'un premier ambassadeur. Cette hypothèse est différente du cas où il y a bien un chef de la mission permanente mais où celui-ci est absent et remplacé par un chargé d'affaires par intérim. Le Rapporteur spécial pourrait remanier l'article 16 pour tenir compte de ces deux hypothèses distinctes.

La séance est levée à 13 heures.

969^e SÉANCE

Vendredi 5 juillet 1968, à 10 heures

Président : M. José María RUDA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Amado, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. El-Erian, M. Eustathiadès, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tabibi, M. Tsu-ruoka, 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 à 3; A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2; A/CN.4/L.129)

[Point 2 de l'ordre du jour]
(suite)

ARTICLE 16 (Représentant permanent *ad interim*)¹
(suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 16 du projet du Rapporteur spécial (A/CN.4/203/Add.2).

¹ Voir séance précédente, par. 63.

2. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) explique que l'article 16 a suscité des difficultés qu'il n'avait pas prévues. Peut-être l'a-t-il abordé de façon un peu trop rigide. Il est certain en tout cas qu'il a par trop schématisé la situation lorsqu'il a répondu à M. Reuter que l'article visait simplement à prévoir la notification.

3. Il serait utile qu'il y eût, sur le représentant permanent *ad interim*, un article distinct correspondant à l'article 19 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, lequel, dans la forme adoptée par la Commission², prévoyait que si le poste de chef de la mission devenait vacant, ou si le chef de la mission était empêché d'exercer ses fonctions, la gérance de la mission était assurée par un chargé d'affaires *ad interim* dont le nom serait notifié à l'Etat accréditaire. Ainsi qu'il est expliqué dans le commentaire du projet de la Commission, il avait d'abord été prévu qu'à défaut de notification, le membre de la mission qui venait au second rang sur la liste diplomatique de la mission était présumé chargé de la gérance de la mission. On avait critiqué cette disposition comme n'étant pas justifiée en disant que les Etats devraient être libres de communiquer ce genre de renseignements ou de ne pas le faire.

4. A la Conférence de Vienne sur les relations diplomatiques, il a été ajouté à cet article un nouveau paragraphe prévoyant qu'un membre du personnel administratif ou technique de la mission pouvait être désigné pour gérer les affaires administratives courantes de la mission³.

5. Il appartiendra à la Commission de décider si l'article 16 doit être plus qu'une simple règle de notification.

6. La Commission devrait également demander des renseignements complémentaires sur la question de l'accréditation afin de pouvoir décider l'année prochaine si la pratique exige l'insertion d'une règle sur ce point.

7. M. ROSENNE se déclare satisfait de la ligne de conduite proposée par le Rapporteur spécial au sujet de l'accréditation.

8. M. YASSEEN trouve que l'article 16 du projet reflète bien la pratique des Etats et correspond aux dispositions de la Convention de Vienne. Il faudrait toutefois préciser si la personne chargée de remplacer le représentant permanent s'appellera "chargé d'affaires *ad interim*" ou "représentant permanent par intérim", les deux expressions étant employées dans l'article.

9. M. EL-ERIAN précise qu'il a utilisé à dessein des expressions différentes dans le titre et dans le texte de l'article de manière que la Commission puisse choisir. Personnellement, il préfère l'expression "représentant permanent *ad interim*", qui est utilisée dans les listes de délégations des Nations Unies.

10. M. AMADO préférerait que l'on traduise "shall act provisionally", par "exerce à titre provisoire les fonctions" plutôt que par "agit à titre provisoire", car le verbe "agir" est moins précis que le verbe "to act".

11. D'autre part, M. Amado verrait avec déplaisir disparaître l'expression "chargé d'affaires", qui est consacrée

par la pratique, surtout si elle devait être remplacée par "représentant permanent par intérim". En effet, les termes "permanent" et "par intérim" jurent lorsqu'ils sont ainsi juxtaposés.

12. M. YASSEEN est pour le maintien de l'expression "chargé d'affaires *ad interim*". Mais il se demande si l'article ne devrait pas tenir compte en outre de l'existence, dans la pratique des Nations Unies, de la fonction de représentant permanent adjoint.

13. M. TSURUOKA signale qu'il a pu constater lui-même à New York, tant au Secrétariat que parmi le personnel des missions permanentes, que l'on est gêné de l'existence de nombreuses appellations différentes et que, notamment, l'expression "représentant permanent par intérim" n'est pas toujours bien comprise. Il appuie donc M. Amado pour le maintien de l'expression "chargé d'affaires".

14. M. NAGENDRA SINGH dit qu'il préfère l'expression "représentant permanent par intérim", qui est claire et conforme à la pratique.

15. M. ROSENNE pense que l'on peut laisser le choix du terme au Comité de rédaction. L'expression "chargé d'affaires" est souvent utilisée dans le "livre bleu" des Nations Unies dans les cas où il n'y a pas de représentant permanent. Il n'est pas nécessaire que l'article entre dans de grands détails pourvu qu'il soit clairement rédigé.

16. M. Rosenne comprend parfaitement que M. Amado souhaite conserver le titre de chargé d'affaires, mais les missions permanentes n'ont pas grand-chose de commun, sur le plan historique, avec les missions diplomatiques.

17. M. ALBÓNICO estime que l'article 16 est nécessaire pour traduire une pratique existante. Son utilité réside dans la reconnaissance de l'institution même du représentant permanent par intérim. Les dispositions de l'article 16 traduiront la pratique quotidienne des Nations Unies; lorsque le représentant permanent est absent, ses fonctions sont exercées temporairement par un autre membre de la mission permanente. M. Albónico cite l'exemple frappant du Président, que ses obligations au sein de la Commission tiennent éloigné de New York où il est représentant permanent de l'Argentine; la mission permanente de l'Argentine auprès des Nations Unies a donc actuellement à sa tête un représentant permanent par intérim.

18. Du point de vue de la langue, M. Albónico reconnaît qu'il faudrait éviter de juxtaposer les qualificatifs "permanent" et "*ad interim*". On peut parler de "représentant permanent par intérim" – en espagnol "*representante permanente interino*" ou "*representante permanente suplante*" – mais jamais de "représentant permanent *ad interim*".

19. M. YASSEEN précise que s'il a parlé des représentants permanents adjoints c'est parce que, dans la pratique, les Etats d'envoi considèrent que la personne qui porte ce titre exerce d'une façon générale toutes les fonctions du représentant permanent en cas d'absence de celui-ci. C'est à cette personne qu'il faudrait réserver le titre de représentant permanent par intérim et encore sous réserve du problème de langue qui a été soulevé. En revanche, lorsqu'il n'y a pas de représentant permanent

² Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 97, art. 17.

³ Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 107, art. 19, par. 2.

adjoint, il faut conserver l'appellation traditionnelle de "chargé d'affaires *ad interim*" pour désigner la personne qui remplace le représentant permanent.

20. M. AMADO pense qu'il faut éviter d'imposer aux Etats une obligation supplémentaire, à savoir la nomination d'un représentant permanent adjoint en plus du représentant permanent.

21. M. TABIBI précise que, d'après la liste du "livre bleu", il y a un chef de mission qui doit présenter ses pleins pouvoirs à l'organisation, et un représentant permanent adjoint si le représentant permanent est absent ou n'a pas été désigné. En pareil cas, ses fonctions sont exercées par un représentant permanent par intérim, qui peut être chargé de négociations spéciales.

22. Pour M. TSURUOKA, le débat a montré que la question qui se pose est de savoir si l'on veut faire une innovation mineure, au titre du développement progressif du droit international, ou si l'on veut se contenter du maintien du *statu quo*. Les différences d'appellation tiennent, comme on l'a dit, aux coutumes différentes des Etats d'envoi. Avant de décider soit de tenter une certaine unification, soit de laisser une entière liberté d'action aux Etats d'envoi, il vaut peut-être mieux attendre de connaître l'opinion des gouvernements qui ne manquera pas, comme d'habitude, d'être sollicitée. En outre, il conviendrait d'établir si ces différences d'appellation présentent de réels inconvénients dans la pratique.

23. M. BARTOŠ rappelle qu'il avait proposé à la séance précédente de s'inspirer de la pratique de certains Etats consistant à désigner d'avance, parmi le personnel de leur mission diplomatique permanente, un chargé d'affaires présumé. Cette solution aurait peut-être été la plus simple aussi en l'occurrence.

24. Dans l'état actuel de la pratique des Nations Unies, on constate en effet que les titres employés pour désigner les remplaçants du représentant permanent varient beaucoup selon les missions. Comme l'a justement fait remarquer M. Tsuruoka, il faut choisir entre le *statu quo* et l'unification des appellations. Dans l'optique de l'unification, le Rapporteur spécial a bien fait de se rapprocher de la pratique de la diplomatie classique en retenant le titre de "chargé d'affaire *ad interim*".

25. De toute façon, ce n'est pas le titre qui est en jeu; ce qui est important, c'est de savoir avec certitude qui est à la tête de la mission lorsqu'il n'y a pas de représentant permanent ou lorsque celui-ci est absent. La notification est d'autant plus utile que, dans certaines missions, deux ou trois personnes portent parfois le même titre.

26. Quant au choix des titres, il faut laisser toute liberté aux Etats, car il s'agit le plus souvent d'une question d'ordre politique qui est liée à une personne déterminée ou même qui tient compte des relations entre les partis dans une coalition gouvernementale et non d'une hiérarchisation des fonctions.

27. M. RAMANGASOAVINA fait remarquer qu'à l'article 13 du projet on a énuméré les différentes personnes dont peut se composer une mission permanente. Après avoir dit que la mission permanente se compose d'un chef de mission et d'autres personnes, on pourrait ajouter qu'en cas d'absence du chef de mission, l'Etat d'envoi

peut désigner un suppléant, dont le titre sera laissé à l'initiative de l'Etat d'envoi.

28. Il est vrai cependant qu'il faut tenir compte de l'existence, dans la pratique des Nations Unies, d'un représentant permanent adjoint à côté du représentant permanent.

29. M. YASSEEN propose de soumettre au Comité de rédaction le libellé suivant pour l'article 16 : "Si le poste de représentant permanent est vacant, ou si le représentant permanent est empêché d'exercer ses fonctions, un chargé d'affaires *ad interim* agit à titre provisoire comme représentant permanent. Le nom du chargé d'affaires *ad interim* sera notifié à l'organisation soit..."

30. M. AMADO approuve cette rédaction sous réserve du remplacement du verbe "agit" par "exerce... les fonctions".

31. M. REUTER s'associe aux observations présentées plus haut par M. Amado sur la rédaction de cet article. On ne peut pas parler dans le même texte de chargé d'affaires *ad interim* puis de représentant permanent par intérim pour désigner la même personne.

32. Sur la question de savoir s'il faut donner un titre à la personne chargée de remplacer le représentant permanent, M. Reuter ne se prononce pas de manière formelle. La rédaction de la première phrase de l'article pourrait être la suivante : "Si le poste de représentant permanent est vacant, ou si le représentant permanent est empêché d'exercer ses fonctions, un membre de la mission permanente exerce provisoirement, à titre de chargé d'affaires *ad interim*, les fonctions de représentant permanent." Si l'on estime qu'il vaut mieux ne pas donner un titre déterminé au remplaçant, il suffit de supprimer "à titre de chargé d'affaires *ad interim*".

33. M. OUCHAKOV signale que la proposition de M. Amado, reprise dans le libellé que vient de donner M. Reuter, entraîne une répétition du verbe exercer.

34. M. AGO craint qu'une fois de plus, la Commission ne s'inspire trop du formalisme propre aux relations diplomatiques. Le chargé d'affaires *ad interim* est une institution typique des relations interétatiques. Dans une mission permanente auprès d'une organisation internationale, lorsque le chef est absent ou empêché d'exercer ses fonctions, un autre membre de la mission est chargé de le remplacer, mais on ne lui donne pas le titre de chargé d'affaires *ad interim*.

35. Ce serait une erreur aussi de se fonder trop exclusivement sur ce qui se passe à New York pour les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies. Parmi les nombreuses autres organisations internationales, il en est auprès desquelles les Etats membres n'ont pas ou n'ont pas tous constitué de missions permanentes.

36. Il n'y a pas toujours de chef adjoint de la mission permanente. A Genève, par exemple, beaucoup de missions permanentes sont accréditées auprès de plusieurs organisations : leurs membres sont spécialisés dans les affaires de telle ou telle organisation, sans qu'il y ait entre eux de différences de niveau.

37. La Commission risque donc de compliquer inutilement les choses et de provoquer des difficultés en institutionnalisant le représentant permanent *ad interim*. L'article,

qui traite d'une question somme toute secondaire, devrait être le plus simple possible et laisser les Etats le plus libres possible.

38. La rédaction proposée par M. Reuter pourrait convenir, à condition qu'on supprime les mots "à titre de chargé d'affaires *ad interim*".

39. M. AMADO, tout en reconnaissant que ce que dit M. Ago est tout à fait juste, insiste sur le fait que les autres délégations doivent savoir à qui s'adresser lorsque le chef d'une mission permanente est absent. On ne saurait être trop précis sur ce point.

40. M. BARTOŠ fait observer que les missions permanentes ont généralement tendance à se faire traiter sur un pied d'égalité avec les missions diplomatiques et que si le Secrétariat a d'abord essayé de lutter contre cette tendance, il a fini par s'incliner.

41. Il est particulièrement important, toutefois, de souligner que l'Organisation des Nations Unies a institué la pratique des conférences de chefs de mission, inconnue de la diplomatie classique. Pour les convoquer, il est indispensable de savoir à qui l'on doit s'adresser, c'est-à-dire qui est à la tête de la mission. La solution du chargé d'affaires présumé aurait établi une présomption capable de simplifier le problème; en tout cas, il est encore plus nécessaire en ce qui concerne les missions permanentes auprès des organisations internationales que dans la diplomatie régulière de savoir à tout moment qui exerce les fonctions de chef de mission.

42. De nombreux textes lient certains actes à la fonction de chef de mission. Ainsi, les pleins pouvoirs en bonne et due forme des représentants *ad hoc* d'Etats membres peuvent être remplacés par une attestation provisoire, qui doit alors émaner du chef de la mission permanente. L'article 16 montre que le Rapporteur spécial a bien compris l'importance qu'il y a à connaître la personne désignée pour remplacer le chef de la mission permanente en qualité de chef par intérim.

43. M. ALBÓNICO, répondant à l'observation de M. Ago sur l'importance qu'il y a à laisser aux Etats le plus de liberté possible, déclare que toute règle codifiée de droit international ne peut que limiter la liberté d'action des Etats. Le fait même d'être Membre de l'Organisation des Nations Unies entraîne une limitation de la liberté d'action, du domaine de compétence et de la souveraineté des Etats Membres en toutes matières sur lesquelles il peut être statué par un vote.

44. Dans le cas présent, si elle souhaite laisser entière latitude aux Etats, la Commission devrait abandonner toute tentative de codifier les règles en la matière. Mais en ce qui concerne l'article 16, il est tout à fait possible de concilier les intérêts d'une organisation et ceux de l'Etat d'envoi, de l'Etat hôte et d'Etats tiers en rédigeant des dispositions en des termes qui soient à la fois souples et élégants et calculés pour attirer dans la plus large mesure possible l'acceptation des Etats.

45. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial), résumant le débat, reconnaît que l'expression "représentant permanent *ad interim*" contient une contradiction dans ses termes. Il vaudrait mieux emprunter à la diplomatie classique l'expression "chargé d'affaires *ad interim*" puisqu'il y a beaucoup de points communs entre les deux situations.

46. Quant aux autres questions d'ordre rédactionnel qui ont été soulevées au cours du débat, on pourrait les renvoyer au Comité de rédaction qui disposerait alors d'une abondance de données sur lesquelles travailler.

47. D'une manière générale, les membres de la Commission s'accordent à penser qu'il serait souhaitable de maintenir l'article 16 en tant qu'article indépendant plutôt que comme complément à l'article relatif aux notifications. Ils semblent également admettre que les dispositions de cet article doivent suivre celles de l'article correspondant de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

48. A propos des diverses questions soulevées par M. Ago, M. El-Erian signale tout d'abord que, dès 1963, au moment où il a été nommé Rapporteur spécial, il a consulté les institutions spécialisées, si bien que son travail ne repose pas uniquement ni même essentiellement sur la pratique de l'Organisation des Nations Unies. En fait, il a consulté les conseillers juridiques non seulement des institutions spécialisées mais encore d'organisations régionales comme l'Organisation des Etats américains, le Conseil de l'Europe et la Ligue des Etats arabes, qui lui ont fourni des renseignements abondants et précieux, tant par écrit qu'oralement. Il a également puisé dans l'intéressante étude du Secrétariat sur la pratique suivie par les organismes des Nations Unies (A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2) qui ont été d'une si grande utilité tant pour les fonctionnaires des organisations intéressées que pour les érudits et les spécialistes du droit international.

49. Toutefois, l'Organisation des Nations Unies reste bel et bien l'organisme principal et tout ce qu'elle fait ne peut manquer d'avoir des effets sur les travaux des autres organisations. La Charte des Nations Unies a influé sur les chartes et instruments constitutifs de toutes les autres organisations. La Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies a été copiée presque mot pour mot dans les instruments correspondants des institutions spécialisées et des organisations régionales. C'est pourquoi il est normal que, tout en tenant compte de la pratique des institutions spécialisées, on accorde une attention spéciale à l'Organisation des Nations Unies.

50. M. Ago a instamment prié la Commission de ne pas entraver la liberté des Etats par l'adoption d'une règle. Or, le projet d'articles a précisément pour but de proposer certaines normes de manière à introduire quelque uniformité dans une pratique qui est actuellement d'une grande diversité. Dans le projet de la Commission sur le droit des traités, on a inscrit un certain nombre de dispositions descriptives sur des questions aussi secondaires que la forme des pleins pouvoirs. Ces dispositions ont été critiquées dans certains milieux comme convenant mieux à un code qu'à une convention, mais elles ont néanmoins été retenues en fin de compte parce que, lorsque la pratique est variée, il est parfois utile d'apporter un élément d'unification.

51. La Commission a pour tâche de se renseigner sur ce qu'est la pratique, de la codifier si elle est établie et d'introduire un élément d'unité si elle est variée et fragmentaire. Une disposition dans ce sens ne saurait entraver la liberté des Etats. Les propositions formulées pour l'article 16 fourniront aux organisations en général un prototype utile.

52. Le Rapporteur spécial propose de renvoyer l'article 16 au Comité de rédaction pour examen, compte tenu du débat.

53. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'opposition, il considérera que la Commission accepte d'agir comme vient de le suggérer le Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé⁴.

ARTICLE 17

54. *Article 17*

Préséance

L'ordre de préséance des chefs de mission permanente est établi conformément au règlement en vigueur dans l'organisation intéressée.

55. Le PRÉSIDENT appelle l'attention sur la note du Secrétaire général relative à la préséance des représentants auprès des Nations Unies (A/CN.4/L.129).

56. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) dit que l'article 17 (A/CN.4/203/Add.2) doit être considéré comme purement provisoire parce que la question de l'ordre de préséance des chefs de mission permanente ne figurait pas dans le questionnaire établi par le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies; de plus, les réponses des institutions spécialisées ne contenaient aucun renseignement sur la question de la préséance. M. El-Erian a donc demandé au Secrétariat de lui fournir les éléments d'information disponibles et les renseignements reçus se trouvent dans la note mentionnée par le Président.

57. Le premier problème à résoudre au sujet de l'article 17 tient à ce que la classification des agents diplomatiques en ambassadeurs, ministres et chargés d'affaires en pied n'est pas applicable aux missions permanentes. M. El-Erian a donc rédigé l'article 17 en des termes différents de ceux de l'article 16 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques⁵ et n'a pas parlé de classes pour les chefs de mission.

58. En ce qui concerne les représentants permanents, il y a ceci d'essentiel qu'il n'existe pas pour eux d'accréditation au sens traditionnel. Le chef d'une mission diplomatique présente toujours une copie de ses lettres de créance au Ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire et il prend les dispositions voulues pour être reçu par le Chef de l'Etat afin de lui présenter ses lettres de créance. L'ordre de préséance du chef de la mission dépend alors de la date à laquelle il a présenté la copie de ses lettres de créance ou leur original; la pratique varie selon les pays, mais dans un Etat donné, l'une ou l'autre de ces méthodes est suivie d'une manière uniforme.

59. A l'Organisation des Nations Unies, le mode d'accréditation n'est pas le même. La note du Secrétariat donne des renseignements sur la pratique suivie et traite dans une large mesure des délégations auprès de l'Assemblée générale et des divers organes des Nations Unies.

60. Fait particulièrement digne de remarque : l'utilisation aux Nations Unies du critère de l'ordre alphabétique du nom des pays représentés, avec la réserve que chaque

année, avant l'ouverture de la session de l'Assemblée générale, on tire au sort le nom du pays par lequel l'ordre alphabétique commence pendant toute l'année qui suit (A/CN.4/L.129, par. 6). Depuis que M. El-Erian a préparé son rapport, une édition révisée du "Manuel pratique de protocole" est venue à sa connaissance; on peut y lire : "Les chefs des représentations permanentes, qu'ils soient titulaires ou intérimaires, forment une première catégorie dont les membres se disposent, dans les cérémonies officielles où ils figurent en corps, dans l'ordre alphabétique, en anglais, des Etats qui les ont délégué⁶." L'ordre alphabétique anglais, dont il est question dans ce passage, est remplacé par l'ordre alphabétique français quand les organes des Nations Unies se réunissent dans des pays de langue française. Le Rapporteur spécial n'a pas d'information précise sur la pratique des institutions spécialisées et le projet doit être considéré comme provisoire jusqu'à ce que les renseignements attendus de ces institutions soient parvenus. Il croit savoir, cependant, que la pratique des institutions spécialisées n'est pas très différente de celle de l'Organisation des Nations Unies.

61. M. CASTRÉN considère que, sous la forme proposée, l'article 17 n'ajoute rien à la réserve générale contenue dans l'article 4 et n'a même pas de valeur supplétive.

62. Estimant que la Commission devrait au moins essayer de formuler une règle supplétive, et s'inspirant de l'article 13 et du paragraphe 1 de l'article 16 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, il a déposé un amendement, qui tend à rédiger l'article comme suit :

"Les chefs des missions permanentes prennent rang suivant la date et l'heure à laquelle ils ont présenté leurs pouvoirs à l'organe compétent de l'organisation auprès de laquelle il sont accrédités."

63. La note du Secrétaire général contient des données qui seront très utiles à la Commission lorsque celle-ci abordera la question de la préséance entre les membres de délégations aux organes et aux conférences, question traitée dans l'article 52 du projet. Mais ces données, qui du reste ne concernent que la pratique de l'Organisation des Nations Unies, ne peuvent guère aider la Commission dans la formulation de l'article 17, qui traite de la préséance entre les chefs de missions permanentes. Il y a beaucoup de diversité dans la position et le rang des membres des délégations aux conférences mais, pour les chefs de mission permanente, M. Castrén estime qu'il est possible de formuler une règle qui soit à la fois simple, démocratique et plus homogène.

64. M. BARTOŠ se déclare opposé à l'amendement de M. Castrén car, surtout à l'Organisation des Nations Unies, il n'y a pas plus de différence de rang entre les chefs de mission permanente qu'il n'y en a entre les chefs de délégation. L'ordre alphabétique, que l'on suit par commodité, ne détermine pas un véritable ordre de préséance. En rétablissant la notion de préséance entre chefs de missions permanentes, la Commission ferait un pas en arrière par rapport à la règle générale, qui est celle de l'égalité souveraine et juridique des Etats.

65. Si la Commission décidait d'établir une véritable règle de préséance, M. Bartoš ne pourrait pas voter en faveur de cette décision et serait obligé de formuler une

⁴ Pour la reprise du débat, voir 985e séance, par. 47 à 54.

⁵ Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 105.

⁶ Voir Jean Serres, *Manuel pratique de protocole*, 1965, p. 432.

opinion individuelle. Si la Commission est du même avis que lui, elle pourrait conserver la formule proposée par le Rapporteur spécial, en la modifiant légèrement de manière à préciser que l'ordre à adopter pour les règles de préséance est l'ordre alphabétique tel qu'il est établi dans l'organisation intéressée.

66. M. ALBÓNICO approuve la manière dont le Rapporteur spécial a conçu l'article 17. Cet article est une clause de sauvegarde qui réserve l'application de la règle pertinente de l'Organisation. Cette solution est la plus simple et la plus pratique, si l'on garde présente à l'esprit la pratique décrite dans la note du Secrétaire général (A/CN.4/L.129), qui a trait à une gamme très large de représentants auprès des Nations Unies ou de ses organes et de membres des bureaux desdits organes.

67. La conclusion de cette note mérite d'être prise en considération : "Les critères qui précèdent ne suffisent pas à régler toutes les questions de préséance, étant donné qu'il peut y avoir des personnes de rang égal dans presque toutes les classes" (par. 6). Il en ressort clairement qu'il serait difficile de tirer des conclusions précises de la pratique des organisations. Dans ces conditions, la solution qui convient le mieux est celle que traduit le texte proposé par le Rapporteur spécial pour l'article 17.

68. M. TABIBI dit que, vu les problèmes résultant de la diversité de la pratique des Nations Unies et des institutions spécialisées, il est préférable d'adopter une règle souple; une règle stricte créerait des difficultés aux Etats membres. Les Etats eux-mêmes adoptent parfois des pratiques spéciales en matière de préséance; par exemple, lors d'une session du Conseil économique et social des Nations Unies à Mexico, le représentant de l'Espagne s'est vu accorder un rang de préséance spécial en tant que représentant du pays qui a donné naissance au Mexique.

69. Le système de l'ordre alphabétique anglais, commençant par le nom d'un pays tiré au sort, est le meilleur pour régler les questions de préséance.

70. Quant aux dispositions de l'article 17, M. Tabibi est d'avis de laisser les organisations et les Etats libres de suivre leur propre pratique.

71. M. CASTAÑEDA se déclare d'accord avec M. Bartoš et M. Tabibi. Au moins dans les organismes des Nations Unies, il ne se pose pas de véritables questions de préséance, en tout cas pas au sens donné à ce terme dans les relations bilatérales. Le principe de l'égalité est si fort dans les organisations internationales que la préséance y est une question purement protocolaire, sans importance véritable. C'est précisément pour montrer que la question n'est pas importante que, dans certains organes, on suit l'ordre alphabétique en tirant au sort chaque année le nom de l'Etat qui doit venir en premier.

72. La solution que propose le Rapporteur spécial est donc bonne : chaque organisation établira sa pratique selon ses besoins.

73. M. ROSENNE relève que l'article 17 traite d'une matière très délicate, qui est aussi très incertaine et à laquelle on a délibérément donné une certaine souplesse. Il vaut mieux n'avoir pas d'article sur la question que d'en avoir un qui ne traiterait qu'un seul aspect d'un problème vaste et délicat qui n'est pas exposé dans les ouvrages juridiques. M. Rosenne pense aussi qu'il serait peu oppor-

tun d'insister auprès du Secrétariat pour qu'il donne de nouveaux éléments d'information par écrit; une réponse écrite du Secrétariat peut d'elle-même introduire une certaine rigidité dans la pratique.

74. Si la Commission tient à faire figurer dans le projet une disposition sur la préséance, M. Rosenne donne la préférence à la conception adoptée par le Rapporteur spécial.

75. M. AGO souscrit aux observations de M. Bartoš. Il préférerait même que le projet ne contienne aucun article sur la question. Les missions permanentes ne sont pas seules; il y a aussi les délégations. Quelle règle faudrait-il donc suivre lorsque des chefs de mission permanente et des chefs de délégation se trouvent réunis? Il faut certainement éviter d'introduire des complications inutiles pour résoudre des problèmes qui n'existent pas.

76. M. AMADO appuie les observations de M. Castañeda. La suppression de l'article 17, suggérée par M. Ago, est une solution trop radicale. Il n'y a aucun inconvénient à garder l'article proposé par le Rapporteur spécial, puisqu'il laisse toute liberté aux organisations de régler à leur guise un problème mineur, certes, mais qui peut avoir son importance dans la pratique.

77. M. EUSTATHIADES dit que la Commission a le choix entre trois solutions : le silence complet, que préconise M. Ago, le renvoi au règlement de chaque organisation, comme le propose le Rapporteur spécial, et enfin la formulation d'une règle, comme celle que propose M. Castrén.

78. Si l'on optait pour une formule du genre de celle que propose M. Castrén, il faudrait préciser que la règle est applicable sous réserve des règlements particuliers des organisations et choisir un critère qui, dans la plupart des cas, ne soit pas en contradiction avec lesdits règlements. Il faudrait en outre établir une distinction entre le représentant et le représentant par intérim, préciser que la règle ne tranche pas les questions de préséance au sein de chacun des organes de l'Organisation et mentionner peut-être le cas des membres associés.

79. La solution proposée par le Rapporteur spécial a un caractère provisoire, qui se justifie par le fait que les organisations autres que l'Organisation des Nations Unies n'ont pas fait connaître leurs vues. En adoptant l'article proposé par le Rapporteur spécial, la Commission montrerait qu'à son avis la question de la préséance n'offre pas matière à l'établissement de critères particuliers.

80. M. YASSEEN croit qu'il faut distinguer, d'une part, les problèmes de préséance concernant la catégorie des représentants permanents et, d'autre part, les problèmes de préséance entre les représentants permanents et les autres personnes ayant un caractère représentatif. Pour ce qui est de la préséance entre représentants permanents, la Commission pourrait formuler une règle en se référant au rang diplomatique personnel et, entre personnes de même rang, au critère de la date et de l'heure adopté dans l'amendement de M. Castrén. Quant aux questions de préséance entre les représentants permanents et les autres personnes, il faut, comme le propose le Rapporteur spécial, se référer au règlement en vigueur dans l'organisation intéressée. C'est l'organisation qui sait, par exemple, si le président de tel organe doit venir avant le vice-président de tel autre organe ou vice versa.

81. M. Yasseen est donc d'avis de compléter l'article 17 par une règle concernant la préséance entre représentants permanents.

82. M. BARTOŠ fait observer que certains représentants permanents n'ont pas de titre diplomatique, mais ne sont pas pour autant d'une catégorie inférieure ou différente. Tous les représentants permanents sont égaux du point de vue de l'organisation. Leur situation est donc fort différente de celle des agents diplomatiques visés par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

83. M. Bartoš se prononce pour le maintien de l'article 17 proposé par le Rapporteur spécial mais suggère d'en modifier légèrement la rédaction de manière à faire apparaître qu'on se réfère non seulement aux règlements, mais aussi à la pratique des organisations internationales.

La séance est levée à 13 h 5.

970^e SÉANCE

Lundi 8 juillet 1968, à 15 heures

Président : M. José María RUDA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Amado, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Castrén, M. El-Erian, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Reuter, 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 à 3; A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2; A/CN.4/L.129)

[Point 2 de l'ordre du jour]

(suite)

ARTICLE 17 (Préséance)¹ (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 17 du projet du Rapporteur spécial (A/CN.4/203/Add.2).

2. M. CASTRÉN, rappelant que certains membres de la Commission ont jugé trop rigide son projet de texte sur la préséance² parce que la règle devait être formulée de façon souple, comme dans le texte du Rapporteur spécial, fait observer que le libellé de sa proposition n'est nullement rigide et que, de toute façon, l'article 17 est subordonné à la réserve générale qui figure à l'article 4 du projet. La règle qu'il a suggérée a un caractère supplétif et ne contient donc qu'une simple recommandation.

3. Cependant, M. Castrén constate que peu de membres de la Commission sont prêts à soutenir sa proposition et c'est pourquoi il la retire.

4. M. Castrén pourrait appuyer la suggestion faite par M. Rosenne et M. Ago visant à supprimer l'article 17. Cet article n'apporte certes rien de nouveau, mais comme il a

¹ Voir séance précédente, par. 54.

² *Ibid.*, par. 62.

un caractère provisoire il serait peut-être bon de le maintenir dans le projet afin de connaître les avis des gouvernements à son sujet.

5. M. AMADO demande à M. Castrén sur quels précédents il s'est fondé pour élaborer la règle contenue dans sa proposition.

6. M. CASTRÉN rappelle que dans le rapport de M. El-Erian il est indiqué que la pratique des organisations internationales est très diverse et qu'il n'existe pas de règle homogène en la matière.

7. Selon M. TABIBI, il ressort clairement du débat qu'il n'existe pas de règle uniforme sur la préséance aux Nations Unies ni dans les autres organisations internationales; c'est pourquoi il faut une formule très souple. Aux Nations Unies, pour l'attribution des places, on suit l'ordre alphabétique des noms des pays en application du principe de l'égalité souveraine des Etats, mais parfois, pour certaines cérémonies, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont la priorité. A l'Agence internationale de l'énergie atomique, certains savants éminents ont la préséance. A la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, le facteur déterminant est le nombre de parts détenues par tel ou tel pays.

8. La règle élaborée par le Rapporteur spécial est suffisamment souple et elle est acceptable.

9. M. AMADO pense qu'il est difficile d'améliorer le libellé actuel de l'article 17. Le Rapporteur spécial a offert la meilleure solution de ce problème, qui n'a d'ailleurs qu'une importance relative.

10. M. BARTOŠ fait observer qu'aux Nations Unies et dans plusieurs autres organisations internationales, il n'existe pas de règle fixe sur la préséance. Il y a une série de règles d'importance mineure qui donnent la préséance à certains fonctionnaires ou représentants des membres de l'organisation. Par exemple, le président est toujours considéré comme ayant priorité absolue, de même que les vice-présidents, les rapporteurs et les anciens présidents. Lorsqu'il assiste aux séances de la Sixième Commission, le doyen de la Commission du droit international s'est toujours vu accorder la préséance. Des règles, par conséquent, il en existe toujours, mais ce sont des règles de courtoisie et non des règles de droit. A Vienne, par exemple, parmi les chefs de missions permanentes auprès de l'Agence internationale de l'énergie atomique, les prix Nobel ont toujours une sorte de préséance et c'est là un hommage rendu à leur personnalité. Lorsque M. Molotov, ancien ministre des affaires étrangères de l'Union soviétique, a été le chef de la mission permanente auprès de l'Agence internationale de l'énergie atomique, il a été l'objet d'un hommage particulier en raison de sa personnalité et du fait qu'il avait autrefois présidé les débats de l'Assemblée générale; c'était donc son autorité personnelle qui avait été prise en considération.

11. Pour conclure, M. Bartoš souligne qu'il approuve le libellé actuel de l'article 17 du projet, tel qu'il a été formulé par le Rapporteur spécial.

12. M. USTOR se déclare pour le maintien de l'article 17, qui est simple et souple, et qui n'entre pas dans les complications que comporte la préséance entre différentes sortes de missions diplomatiques. On pourrait élar-